

## 6 Arbetsmarknadens utveckling och ungdomars etablering

I direktiven till utredningen betonas att alla ungdomar behöver gå en gymnasieutbildning som förbereder för livet som vuxen, och att en slutförd gymnasieutbildning är ett kvitto på att man har utvecklat förmågor som är viktiga både i arbetslivet och för vidare studier. Där betonas också att ungdomar utan gymnasial utbildning möter stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Enligt en specifik utredningspunkt i direktiven ska utredningen analysera om det med utgångspunkt i *efterfrågan på arbetsmarknaden*, elevernas val och huvudmannens förutsättningar att erbjuda ett allsidigt urval av utbildningar finns anledning att göra justeringar av det nationella utbudet av program och inriktningar i gymnasieskolan.

I detta kapitel ges en övergripande bild av befolkningens utbildningsnivå, sysselsättning och arbetslöshet, aktuella bedömningar och prognoser om kommande kompetensbehov samt ungdomars etablering. Dessa är omvärldsfaktorer av relevans vid diskussioner om gymnasieutbildning.

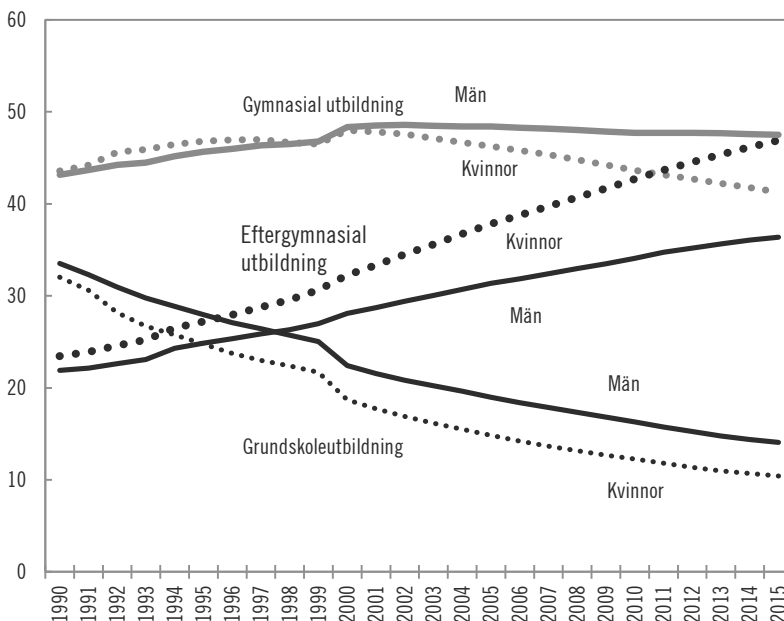
### 6.1 Befolkningens utbildningsnivå

Utbildningsnivån i Sverige har ökat de senaste 25 åren. Andelen med högst grundskola har minskat från en tredjedel till 12 procent av befolkningen mellan 1990 och 2015. Gymnasieutbildning är den vanligaste utbildningsnivån i Sverige och andelen med gymnasieutbildning har fluktuerat mellan 43 till 48 procent av befolkningen i åldersgruppen 25–64 år, men betydande skillnader finns mellan könen. Allt fler kvinnor har kommit att utbilda sig på universitet och högskola, vilket har medfört att andelen kvinnor med högst grundskola eller gymnasieskola har minskat. Utbildningsnivån för

män har också stigit, vilket avspeglas i att andel män med högst grundskola har sjunkit från 34 till 14 procent av befolkning mellan 1990 och 2015. Men till skillnad från för kvinnorna har andelen män med gymnasial utbildning stigit från 43 till 47 procent. Liksom kvinnorna har männen alltmer kommit att läsa en eftergymnasial utbildning, vilket lett till en ökning av andelen eftergymnasialt utbildade män från 22 till 36 procent mellan 1990 och 2015 (se figur 6.1 nedan).

**Figur 6.1** Befolkningens utbildningsnivå i åldersgruppen 25–64 år

Procent av befolkningen. Heldragen linje avser män och streckad linje kvinnor. Med utbildningsnivå avses högsta påbörjade nivå



Anm.: Ungdomar i åldersgruppen 15–24 år befinner sig ofta i utbildning och har därför inte inkluderats i figuren. Personer med minst 750 poäng eller ett års studier på gymnasial nivå och samlat betygskort dokument ingår i gruppen med gymnasial utbildning.

Källa: Statistiska centralbyrån.

I samband med 1990-talets expansion av högskoleplatser kom framför allt kvinnor att läsa på universitet och högskola, vilket avspeglar sig i ökningen av andelen kvinnor med eftergymnasial utbildning. Även en stor andel män valde att läsa på universitet och

högskola men bland dessa sker ökningen på både gymnasial och eftergymnasial nivå. Konsekvensen av detta har blivit att andelen kvinnor med universitets- eller högskoleutbildning nu är lika stor som andelen män med gymnasial utbildning, dvs. omkring 47 procent (se figur 6.1 ovan).

## 6.2 Arbetsmarknadens utveckling

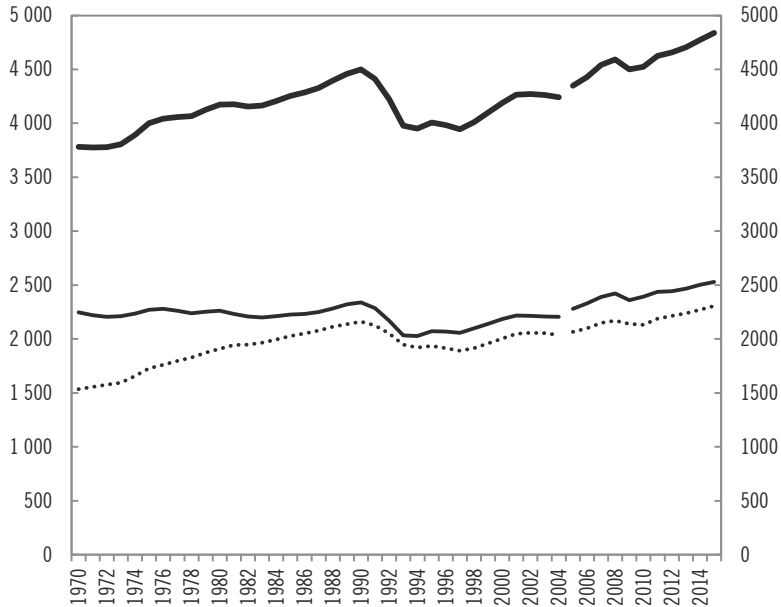
Befolkningen kan delas upp i en del som befinner sig på arbetsmarknaden, antingen som sysselsatt eller arbetslös, och en del som befinner sig utanför arbetskraften. De utanför arbetskraften är framför allt pensionärer och heltidsstuderande men även sjuka utan arbete samt en grupp övriga som inte arbetar. I detta avsnitt redogörs för dem som ingår i arbetskraften och som antingen är sysselsatta eller arbetslösa.

### 6.2.1 Sysselsättningsutveckling

Arbetskraften består av både sysselsatta och arbetslösa, dvs. de som arbetar eller står till arbetsmarknadens förfogande. Med undantag för åren för den ekonomiska krisen i mitten av 1990-talet har sysselsättningen ökat sedan 1970-talet; särskilt markant har utvecklingen varit för kvinnor. Mellan 1970 och 2015 ökade sysselsättningen med drygt 1 miljon kvinnor och män, varav sysselsättningen för kvinnor ökade med ca 770 000 personer och sysselsättningen för män ökade med drygt 280 000 personer.

**Figur 6.2** Sysselsättningsutveckling 1970–2015

Tusental personer i sysselsättning i åldersgruppen 15–74 år, heldragen linje för män, streckad linje för kvinnor och tjock heldragen linje båda könen



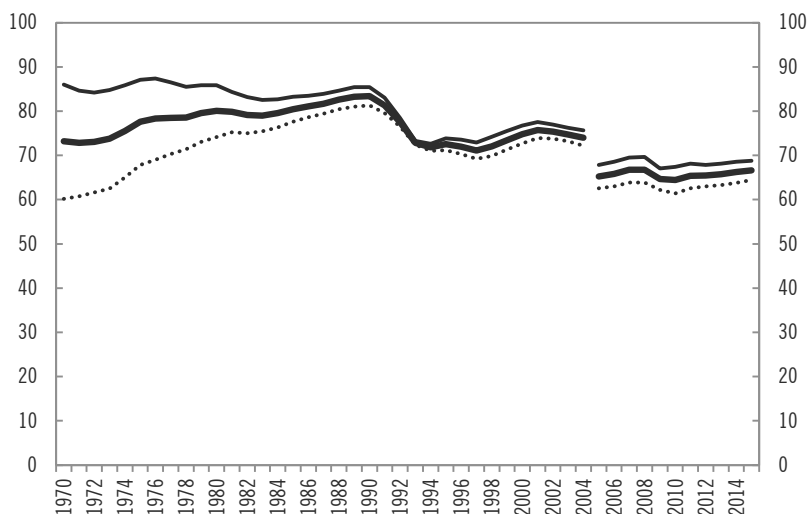
Anm.: Tidsserieavbrott 2005. Perioden 1970-2004 avser åldersgruppen 16-64 år och perioden 2005-2015 avser åldersgruppen 15-74 år.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Samtidigt har sysselsättningsgraden inte utvecklats lika positivt sedan 1990. Fram till den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ökade både antalet sysselsatta och sysselsättningsgraden men under 1990-talet stagnerade sysselsättningsgraden. I ett längre perspektiv, från 1970-talets början, har kvinnorna ökat sin andel på arbetsmarknaden från ca 60 procent i början av 1970-talet till 64 procent 2015, även om deras sysselsättningsgrad var över 80 procent i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet (se figur 6.3 nedan).

**Figur 6.3** Sysselsättningsgraden 1970–2015

Sysselsatta som andel av befolkningen, tunn heldragen linje för män, streckad linje för kvinnor och tjock heldragen linje båda könen



Anm.: Tidsserieavbrott 2005. Perioden 1970–2004 avser åldersgruppen 16–64 år och perioden 2005–2015 avser åldersgruppen 15–74 år.

Källa: Statistiska centralbyrån.

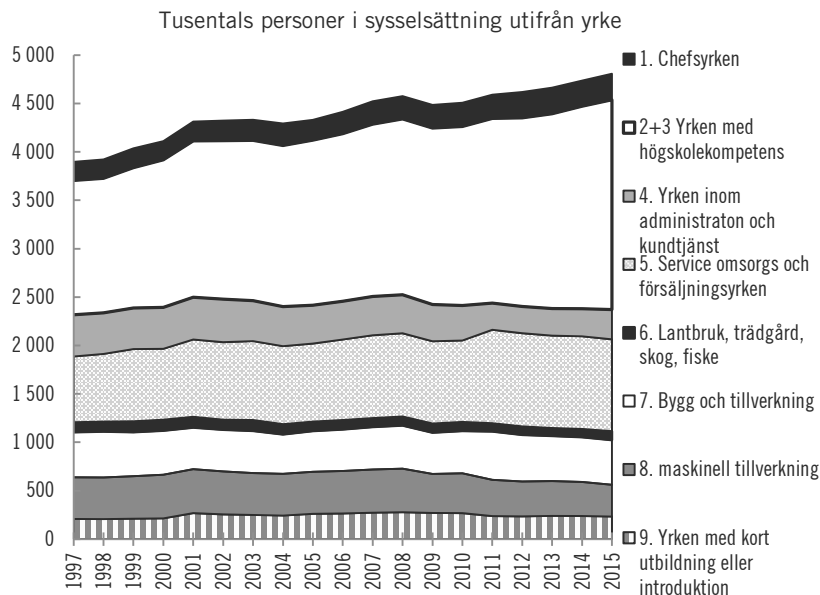
Av figur 6.3 framgår att skillnaden mellan kvinnor och mäns sysselsättningsgrad minskade successivt under 1970- och 1980-talen. Från 1990 och framåt har skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män varit relativt konstant kring 4–6 procentenheter. Krisåren 1992–1994 är undantag, då männens sysselsättningsgrad sjönk kraftigare än kvinnornas, vilket ledde till att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män temporärt minskade till 2–3 procentenheter.

## 6.2.2 Sysselsättning utifrån yrken

Sysselsättningsutvecklingen kan studeras utifrån yrkeskategorier. I figur 6.4 visas hur det totala antalet sysselsatta fördelar sig på olika yrken mellan 1997 och 2015. Indelningen av yrken är organiserad efter arbete och kvalifikationer, inte specifikt efter utbildningsnivå. Ett arbete definieras utifrån de arbetsuppgifter som utförs av en person som är anställd eller är egenföretagare. Kvalifikationer

definieras som de kunskaper och färdigheter som krävs för att utföra arbetet. Detta innebär att anställda inom en yrkeskategori kan ha olika utbildningsnivåer. Bland exempelvis chefsyrken återfinns samtliga utbildningsnivåer – från grundskolenivå upp till forskarutbildning. Undantaget är legitimationsyrken som i regel alltid kräver en viss högskoleutbildning.

**Figur 6.4** Sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år utifrån yrke



Anm.: Yrkena är klassificerade enligt Standard för svensk yrkesklassificering 2012.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Mellan 1997 och 2015 har framför allt gruppen yrken som kräver kort eller lång högskoleutbildning ökat (se figur 6.4; yrkeskategori 2+3 yrken med högskolekompetens). Högskoleutbildade utgör numera den största gruppen sysselsatta med en andel på 45 procent av samtliga sysselsatta 2015. Bland dessa var lärare den största yrkeskategorin.

Vidare visar figur 6.4 att gruppen sysselsatta med yrken inom administration och kundtjänst minskat från drygt 430 000 till ca 307 000 sysselsatta. Inom denna kategori ingår sysselsatta med olika utbildningsnivåer, där den vanligaste nivån är högst gymnasieskola. Nära en tredjedel hade antingen en tvåårig eller en treårig

gymnasieutbildning medan knappt en tiondel hade högst grundskola.

Under samma period har gruppen med service-, omsorgs- och försäljningsyrken ökat från 680 000 till 950 000 sysselsatta mellan 1997 och 2015. Den gruppen utgör nu en femtedel av samtliga sysselsatta. Inom denna yrkeskategori återfinns stora grupper av högst gymnasialt utbildade, exempelvis butiks- och kassapersonal, men även många omsorgsyrken inom hälso- och sjukvård samt barnskötare på förskolor.

Personer med yrken inom lantbruk, trädgård, skog och fiske utgör en mycket liten grupp av den sysselsatta befolkningen. År 2015 var utgjorde denna kategori knappt 2 procent av samtliga sysselsatta. Den totala andelen sysselsatta inom dessa yrken minskade från drygt 102 000 till omkring 91 000 sysselsatta mellan 1997 och 2015. Drygt två tredjedelar inom denna yrkeskategori hade högst gymnasial utbildning.

Personer med yrken inom bygg och tillverkning utgör ca 10 procent av samtliga sysselsatta, och yrkesgruppen inte förändrats nämnvärt de senaste 18 åren. Samma utveckling gäller sysselsatta med yrken inom maskinell tillverkning. Denna yrkeskategori utgjorde knappt 7 procent av de sysselsatta 2015.

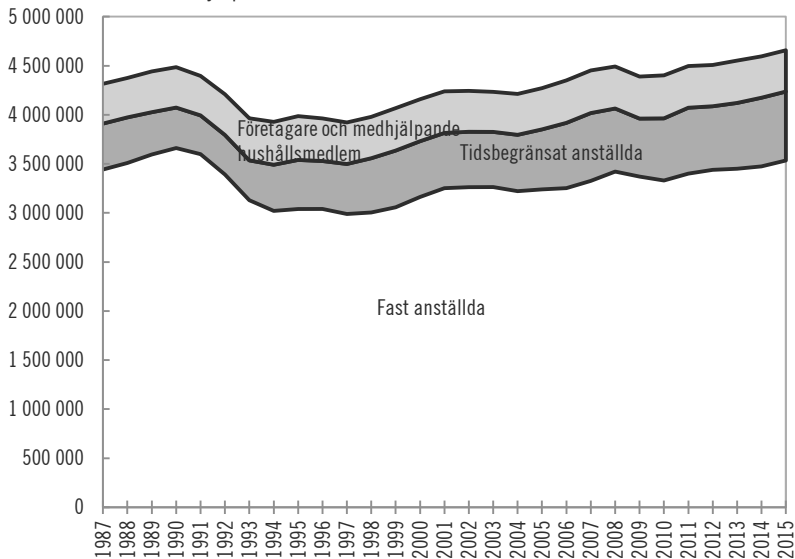
Andelen yrken med kort utbildning eller introduktion, s.k. lågkvalificerade jobb, har legat stabilt runt 5 procent av de sysselsatta de senaste 18 åren. Parallellt med att sysselsättningen har vuxit behövs ändå en viss andel servicejobb utan kvalifikationskrav inom exempelvis städbranschen eller restaurangbranschen.

### 6.2.3 Anknypningsgrad på arbetsmarknaden

Sysselsatta på arbetsmarknaden kan vara antingen anställda med fasta eller tidsbegränsade anställningar, egna företagare eller oavlönade medhjälpare i företag. Fast anställda avser personer som har en tillsvidareanställning. Tidsbegränsat anställda omfattar personer med vikariat, säsongarbete, provanställningar, projektanställningar eller personer som är anställda med anställningsstöd inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program.

**Figur 6.5** Sysselsättningen utifrån anknyningsgrad i åldersgruppen 15–64 år

Antal fast anställda, tidsbegränsat anställda samt företagare och medhjälpande hushållsmedlemmar



Anm.: Tidseriebrott 2005. Perioden 1987-2014 avser åldersgruppen 16-64 år.

Källa: Statistiska centralbyrån.

I figur 6.5 ovan visas sysselsättning i åldersgruppen 15–64 år utifrån anknyningsgrad på arbetsmarknaden. En övervägande del de sysselsatta har fasta anställningar. Före den ekonomiska krisen på 1990-talet uppgick andelen fast anställda på arbetsmarknaden till drygt 80 procent och 2015 var andelen fast anställda nere på 76 procent av de sysselsatta. Kvinnor har en något högre andel fast anställda – 76 procent jämfört med 73 procent för männen. Skillnaden mellan könen beror på att män i större utsträckning är företagare och att kvinnor i större utsträckning har tidsbegränsade anställningar. År 2015 var omkring 15 procent av männen egenföretagare jämfört med 6 procent av kvinnorna. Samma år var 15 procent av kvinnorna tidsbegränsat anställda jämfört med männens 13 procent.

Vanligast är det med tidsbegränsade anställningar inom hotell- och restaurangbranschen, medan det är minst vanligt inom tillverkning och utvinning, energi samt miljö.



I huvudsak är det ungdomar som är tidsbegränsat anställda, vilket till viss del beror på att studerande arbetar vid sidan av studierna eller under ferier. Av samtliga anställda hade 56 procent i åldersgruppen 16–24 år en tidsbegränsad anställning. I åldersgruppen 25–34 år rör det sig om 21 procent och därefter sjunker andelen för varje åldersgrupp. Även dessa siffror har varit relativt stabila sedan 2005.

Den vanligaste typen av tidsbegränsat arbete är att man är anställd per timme med överenskommet schema för viss tid, vilket gäller knappt var fjärde tidsbegränsad anställning. Vikariat samt att man kallas in vid behov motsvarar ca en sjättedel vardera av de tidsbegränsade anställningarna i åldern 16–64 år 2005.<sup>1</sup>

## 6.2.4 Kvinnor och män på arbetsmarknaden

Som beskrivits finns det ett antal skillnader mellan könen på arbetsmarknaden. Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är lägre för kvinnor. Framför allt finns det stora skillnader för personer med förgymnasial utbildning.

Ytterligare en skillnad är hur stor andel av de sysselsatta i åldersgruppen 20–64 år som har ett heltidsarbete, och denna skillnad är stor oavsett utbildningsnivå. Vid eftergymnasial utbildning är andelen heltidsarbetande män 17 procentenheter högre än för kvinnor, och vid gymnasial respektive förgymnasial utbildning är skillnaden 30 respektive 31 procentenheter (första kvartalet 2016). Lägst andel heltidsarbetande finns bland kvinnor med förgymnasial utbildning: 53,4 procent. Detta resulterar i att män i snitt har fler timmar faktisk arbetstid än kvinnor. Skillnaderna mellan könen ökar ju yngre hemmaboende barn det finns i hushållet.<sup>2</sup>

Kvinnors vanligaste bransch är vård och omsorg, följt av utbildning. För män är den vanligaste branschen byggverksamhet och därefter transport. Den sektor där andelen sysselsatta är närmast att vara jämnt fördelad är hotell och restaurang. I samtliga branscher är andelen kvinnor som arbetar heltid lägre än motsvarande andel män.

---

<sup>1</sup> Statistiska centralbyrån: Utvecklingen av tidsbegränsat anställda. Statistiska meddelanden, AM 110 SM 1501.

<sup>2</sup> Statistiska centralbyrån: Mäns och kvinnors arbetsmarknad åren 2001–2016. Statistiska meddelanden, AM 110 SM 1602.

Framför allt arbetar kvinnor deltid inom hotell och restaurang samt handel.<sup>3</sup>

### 6.2.5 Arbetslöshetens utveckling

Arbetslösheten består av de personer som aktivt söker arbete och som inte är förhindrade att ta ett arbete. Att vara student på heltid bedöms inte vara ett hinder för att kunna ta ett arbete; däremot räcker det inte med att vilja arbeta om man inte samtidigt är aktivt arbetsökande. Att utbildningsnivå har betydelse för utsikterna på arbetsmarknaden framgår tydligt av arbetslöshetsnivåerna.

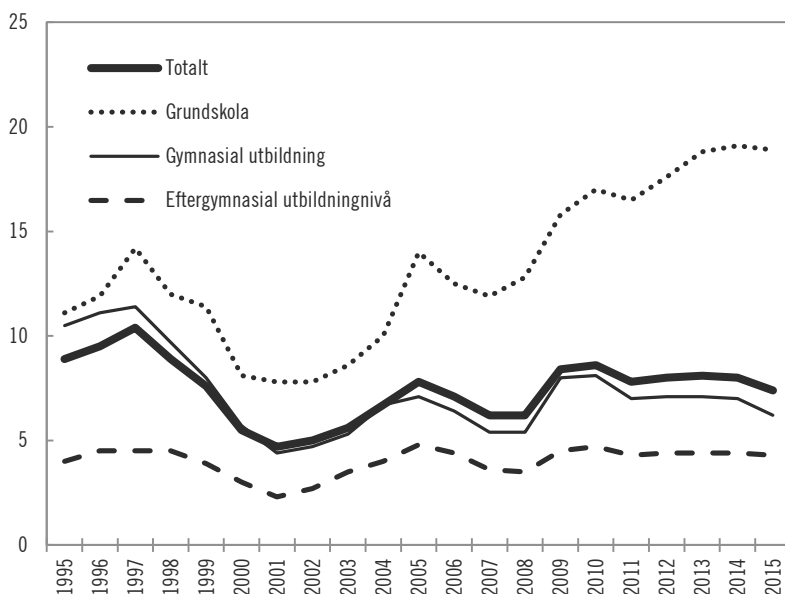
I figuren nedan visas förhållandet mellan arbetslöshet och utbildningsnivå i åldersgruppen 15–74 år i Sverige från 1995 och framåt. Arbetslösheten bland dem med högst grundskola har alltid varit högre än för andra utbildningsnivåer men sedan millennieskiftet har arbetslösheten bland dem med högst grundskola påtagligt försämrats.

---

<sup>3</sup> Statistiska centralbyrån: Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

**Figur 6.6 Arbetslöshet efter utbildningsnivå i åldersgruppen 15–74 år**

Antal arbetslösa som procent av arbetskraften



Anm.: Tidsseriebrott 2005.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Figur 6.6 ovan visar att skillnaden i arbetslöshet mellan gymnasieutbildade och eftergymnasialt utbildade har minskat och att det nu är relativt små skillnader i arbetslöshet mellan dessa grupper. Figuren omfattar även ungdomar (15–24 år) där arbetslösheten är hög i Sverige. Undantags ungdomar faller arbetslösheten för alla utbildningsnivåer, även om mönstret med ju högre utbildning, desto lägre arbetslöshet kvarstår.

### 6.2.6 Grupper som löper högre risk för arbetslöshet

Arbetslösheten är i hög grad beroende av utbildningsnivå. De flesta ungdomar ser ut att ha en relativt problemfri väg in i arbetslivet men bakom detta döljer sig en betydande variation. Vissa, ibland överlappande, grupper av unga har väsentligt större problem. Det gäller inte minst unga med funktionsnedsättningar, unga med

utländsk bakgrund och unga utan fullständig gymnasieutbildning. Även unga som vid något tillfälle har haft en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, unga med aktivitetsersättning och unga med handikappersättning har en svag ställning på svensk arbetsmarknad.

Sedan tidigt 1990-tal har utvecklingen dessutom varit negativ och anknytningen till arbetsmarknaden har kraftigt försvagats. Därtill har unga med utländsk bakgrund en svagare ställning på arbetsmarknaden än unga med svensk bakgrund. Särskilt utsatta är unga utrikesfödda som har invandrat under de sena tonåren.

Gruppen unga som saknar fullföljd gymnasieutbildning har också en relativt sett svag ställning på arbetsmarknaden.<sup>4</sup> Störst risk för arbetslöshet löper personer med endast förgymnasial utbildning.

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2016<sup>5</sup> att långtidsarbetslösheten är väsentligt högre för personer med ofullständig gymnasieutbildning, för personer födda utanför Europa och för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessutom minskar möjligheterna att få ett arbete med den tid en person är arbetslös. Den som är arbetslös och 55 år eller äldre har också svårare att hitta nytt jobb än yngre personer.

### 6.3 Kommande kompetensbehov och prognoser

Sverige är en kvalificerad kunskapsekonomi, vilket bl.a. innebär att en stor andel av befolkningen är sysselsatt med kunskapsintensiva arbeten. Näringslivet satsar dessutom mycket på forskning och utveckling. Den höga, och relativt jämnt fördelade, kunskapsnivån har bidragit till landets ekonomiska tillväxt.<sup>6</sup> I detta avsnitt beskrivs på ett övergripande sätt frågor om vilka kompetenser som brukar anses viktiga på arbetsmarknaden samt prognoser över framtida behov på arbetsmarknaden.

---

<sup>4</sup> Expertgruppen för studier i offentligt ekonomi: 2015:3.

<sup>5</sup> Prop. 2015/16:1.

<sup>6</sup> SOU 2015:90: Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Bilaga 5 till Långtidsutredningen. 2015.

### 6.3.1 Vilka kompetenser behövs?

En återkommande fråga i diskussioner om utbildning och arbetsmarknad är vilken avvägning mellan generella kunskaper och specialiserade kunskaper som är önskvärd. En person med generella kunskaper kan vara attraktiv på arbetsmarknaden tack vare sin flexibilitet – något som inte minst är viktigt vid en ekonomisk kris eftersom det underlättar omställning. En specialist kan å andra sidan ha lättare att få ett arbete snabbt, eftersom personen omedelbart kan bidra till produktiviteten om utbildningen är skräddarsydd för arbetet. Specialisten kan dock möta större problem om arbetsmarknaden förnyas.<sup>7</sup> I Sverige märks detta genom att den som har högre utbildning och en generellt högre kunskapsnivå löper betydligt lägre risk att bli arbetslös.

Oavsett om en utbildning är generell eller specialiserad finns det vissa förmågor eller kompetenser som är viktiga för en individ att få med sig. EU har lyft åtta olika s.k. nyckelkompetenser som anses nödvändiga för det livslånga lärandet. Dessa kompetenser är enligt EU grundläggande för alla individer i ett kunskapsbaserat samhälle och de ger ökat värde för arbetsmarknaden, den sociala sammanhållningen och ett aktivt medborgarskap. De åtta nyckelkompetenserna är: 1) kommunikation på modersmålet, 2) kommunikation på främmande språk, 3) matematiskt kunnande samt grundläggande vetenskaplig och teknisk kompetens, 4) digital kompetens, 5) lära att lära, 6) social och medborgerlig kompetens, 7) initiativförmåga och företagande och 8) kulturell medvetenhet och kulturella uttrycksformer.<sup>8</sup>

Nyckelkompetenserna består av både kognitiva och icke-kognitiva förmågor som kan beskrivas som karaktärsförmågor som handlar om beteendemässiga och sociala aspekter. Som exempel på icke-kognitiva förmågor kan nämnas att komma i tid, att kunna samarbeta, att ha ordningssinne och att kunna planera.

Studier visar att båda typerna av förmågor efterfrågas av arbetsgivarna. Särskilt viktiga är de icke-kognitiva (sociala/beteendemässiga) förmågorna för arbetsgivare när det gäller ingångsjobb och korttidsanställningar, och svenska studier visar att de förmåg-

<sup>7</sup> SOU 2015:90: Utbildning för framtidens arbetsmarknad.

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande.

orna är viktigare för personer med kortare utbildning och lägre inkomster än för personer med längre utbildning och högre inkomster; för dem var i stället de kognitiva förmågorna viktigare.<sup>9</sup>

En annan viktig aspekt av utvecklingen är polariseringen av arbetsmarknaden. Enligt Långtidsutredningen 2015 pågår redan en trend i Sverige där högkvalificerade och lågkvalificerade arbeten ökar i omfattning medan de arbeten som kräver medelhöga kvalifikationer blir allt färre. Detta tros bero på vilken typ av arbetsuppgifter som kan ersättas genom den tekniska utvecklingen, där de mer abstrakta arbetsuppgifterna i högkvalificerade jobb är svårare att ersätta med teknik. Långtidsutredningen antar dock att även enklare tjänsteyrken kommer att slås ut om den tekniska utvecklingen fortsätter, medan höglöneyrken tros ha lättare att stå emot.<sup>10</sup>

Hur många som behöver ha en eftergymnasial respektive gymnasial utbildning är därmed en fråga som inte går att besvara. Även om högre utbildning inte alltid efterfrågas explicit på arbetsmarknaden kan den som har en sådan utbildning också ha redskap att själv skapa sig uppgifter och därmed få en roll på arbetsmarknaden.

### 6.3.2 Prognoser över framtida behov på arbetsmarknaden

#### Obalanser på flera områden enligt SCB:s långsiktiga prognoser

I SCB:s prognoser över arbetsmarknadsutsikterna fram till 2035 ges en övergripande bild av matchningssituationen mellan arbetsmarknadens behov och antalet utbildade på olika nivåer och inom olika områden. Prognoserna pekar på obalanser inom flera områden.

Utbildningsnivån i Sverige, som har stigit successivt de senaste två decennierna, beräknas fortsätta öka under prognosperioden men i en något långsammare takt än tidigare. Andelen av befolkningen i åldersgruppen 16–74 år med gymnasial nivå som sin högsta utbildning beräknas minska från dagens 43 procent till drygt 40 procent 2035. Andelen med eftergymnasial utbildning beräknas fortsätta öka, från dagens 36 procent till 43 procent 2035.

Vad gäller eftergymnasialt utbildade väntas både tillgång och efterfrågan öka kraftigt, varav tillgången något kraftigare än efter-

---

<sup>9</sup> SOU 2015:90: Utbildning för framtidens arbetsmarknad.

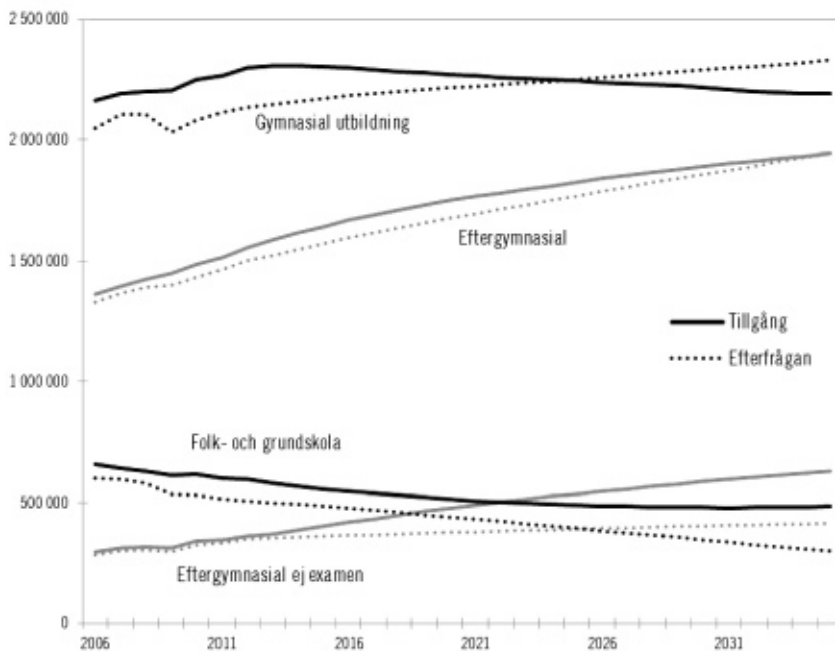
<sup>10</sup> SOU 2015:104: Långtidsutredningen 2015.

frågan. Ett överskott kan uppstå på personer som har läst på eftergymnasial nivå men som inte har en fullständig högskoleutbildning. När det gäller arbetskraft med gymnasial utbildning beräknas efterfrågan öka samtidigt som tillgången minskar. Ett underskott på gymnasialt utbildade väntas 2035. I fråga om personer med folk- eller grundskola som högsta utbildningsnivå beräknas både tillgång och efterfrågan minska fram till 2035 och dagens överskott väntas bestå.

Mer specifikt pekar SCB:s prognoser, oavsett uppdelning i utbildningsnivåer, på en risk för brist inom flertalet utbildningsgrupper inom områdena hälso- och sjukvård och social omsorg samt inom samtliga lärarkategorier som ingår i yrkesområdena pedagogik och lärarutbildning. Bristen på lärare väntas vara som allra störst för utbildade yrkeslärare, speciallärare och specialpedagoger samt fritidspedagoger, där SCB beräknar att efterfrågan kommer att överstiga tillgången med över 30 procent.

**Figur 6.7 Tillgång och efterfrågan på arbetskraft åren 2006–2035**

Fördelning efter utbildningsnivå. Prognos från 2013



Källa: Statistiska centralbyrån.

Vidare beräknas det uppstå brist på gymnasieingenjörer och flera andra utbildningsgrupper inom teknik och tillverkning. I fråga om gymnasieingenjörer och industriutbildade väntas efterfrågan minska under prognosperioden men tillgången väntas minska ännu mer, varför det bedöms finnas en risk för brist på sikt. När det gäller utbildade högskoleingenjörer beräknas både tillgång och efterfrågan öka, och för både civil- och högskoleingenjörer förutses på sikt balans mellan tillgång och efterfrågan. Efterfrågan på eftergymnasialt datautbildade väntas öka kraftigt och leda till en risk för underskott.

Inom lant- och skogsbruk samt djursjukvård tyder SCB:s prognos på en balans mellan tillgång och efterfrågan för veterinärutbildade, agronom- och hortonomutbildade samt gymnasialt utbildade inom naturbruk.

När det gäller eftergymnasialt utbildade inom flera yrkesgrupper inom samhällsvetenskap, juridik, handel och administration finns en risk för överskott vid slutet av prognosperioden. För ekonomutbildade beräknar SCB att tillgång och efterfrågan utvecklas i samma takt och att läget därför blir relativt balanserat.

Inom tjänsteområdet beräknar SCB att det blir balans mellan tillgång och efterfrågan på gymnasialt transportutbildade under prognosperioden medan det kommer att finnas en risk för viss brist på restaurang- och livsmedelsutbildade från gymnasieskolan.<sup>11</sup>

### **Arbetsförmedlingens prognoser pekar på brist på utbildade inom bl.a. vård, skola, teknik, industri och bygg**

Arbetsförmedlingen har i sin prognos för arbetsmarknaden 2015–2017 pekat på att matchningen mellan tillgång på utbildad arbetskraft och efterfrågan på arbetskraft kommer att vara en utmaning inom allt fler yrken. Bedömningar som ligger till grund för denna bild är att utflödet av utbildade från utbildningsväsendet inte kommer att täcka hela efterfrågan på arbetskraft, att högskolornas utbildningssammansättning inte är anpassad efter arbetsmarknadens behov och att gymnasieskolan efterhand kommer att få en

---

<sup>11</sup> SCB: *Trender och prognoser 2014. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*. 2014.



minskad betydelse i fråga om försörjningen av yrkesutbildad arbetskraft, eftersom allt färre väljer att studera på yrkesprogram.

Mer specifikt pekar Arbetsförmedlingens prognoser på att efterfrågan på arbetskraft kommer att vara fortsatt hög och leda till brist på utbildad arbetskraft inom hälso- och sjukvårdsyrken, läraryrken, yrken inom teknik och it, yrken inom bygg- och anläggningsarbete, kvalificerade yrken inom industrin samt några yrken inom tjänster och service.<sup>12</sup>

## 6.4 Ungas etablering – övergång till arbetsmarknad och högskolestudier

I detta avsnitt beskrivs översiktligt sambandet mellan gymnasiestudier och ungdomars etablering på arbetsmarknaden och i fortsatta studier.

### 6.4.1 Ju kortare tid i gymnasieskolan, desto sämre etablering

Skolverket genomförde 2014 på uppdrag av regeringen<sup>13</sup> en longitudinell uppföljning av i vilken utsträckning ungdomar arbetar eller studerar ett, tre och fem år efter att de har slutat i gymnasieskolan.<sup>14</sup> Rapporten bygger på registerdata för tre olika årskullars sysselsättning 2012. Ungdomarna i studien hade gått ut gymnasieskolan läsåren 2006/07, 2008/09 och 2010/11.

Resultaten av Skolverkets uppföljning visar bl.a. att en avgörande faktor för ungdomars etablering på arbetsmarknaden var om de hade gått tre år i gymnasieskolan eller inte. Efter fem år hade de ungdomar som hade gått tre år i gymnasieskolan och gick ut gymnasieskolan 2006/2007 etablerat sig i betydligt högre utsträckning

<sup>12</sup> Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2015. Prognos för arbetsmarknaden 2015–2017. 2015.

<sup>13</sup> Regleringsbrev till Statens skolverk för 2014.

<sup>14</sup> Det finns flera studier som behandlar frågan om ungdomars etablering på arbetsmarknaden och i fortsatta studier efter det att de lämnat gymnasieskolan. Bland annat har SCB har sedan 1996 genomfört sådana uppföljningar via enkät och register. Tidigare studier har emellertid varit tvärsnittundersökningar som belyst situationen för en viss årskull ett givet år, vanligen tre år efter avslutad gymnasieskola. Bland tidigare studier återfinns bl.a. följande: Statistiska centralbyrån (SCB): Etablering på arbetsmarknaden tre år efter gymnasieskolan. Temarapport 2012:5 och SCB: Inträdet på arbetsmarknaden. Gymnasieavgångna 2008/2009. Temarapport 2012:7.

än ungdomar som gått ett eller två år i gymnasieskolan. Både bland elever som hade fått slutbetyg med grundläggande behörighet till högskolan och bland de elever som hade gått tre år men utan att få ett slutbetyg hade drygt 40 procent en etablerad ställning, även om fler studerade vid högskola bland ungdomar med grundläggande behörighet än bland dem som saknade sådan behörighet. Motsvarande andel etablerade bland elever som bara gått ett eller två år var ca 25 procent. I den senare gruppen fanns även en stor grupp, 25 procent, som fem år efter gymnasieskolan varken arbetade eller studerade.<sup>15</sup>

Skolverket menar att det vid tolkningen av dessa resultat är viktigt att beakta att en större andel av de ungdomar som hade gått kort tid i gymnasieskolan enbart hade gått på individuellt program (IV) än bland ungdomar som hade gått tre år.<sup>16</sup> Skolverket konstaterade att det givetvis inte enbart är gymnasieutbildningens längd som har betydelse för ungdomars etableringsstatus utan också utbildningens innehåll. Skolverket pekade även på att det fanns bakomliggande orsaker till att en elev hade gått på IV. Det kunde både handla om skolrelaterade svårigheter och om problem som i grunden inte hade med skolan att göra.<sup>17</sup>

Skolverkets studie visar sammantaget att en avgörande faktor för ungdomars möjligheter på arbetsmarknaden de fem närmaste åren efter gymnasieskolan förefaller vara om de gått tre år i gymnasieskolan eller inte. Ju kortare tid ungdomar går i gymnasieskolan, desto större andel befinner sig utanför såväl arbete som studier.

#### 6.4.2 Effekterna av kön, bakgrund och konjunkturen för etablering

Enligt Skolverkets etableringsstudie fanns en skillnad mellan män och kvinnor vad gällde etableringsstatusen bland de elever som gått nationella program och fått ett slutbetyg med grundläggande behörighet.<sup>18</sup> Skillnaderna i etableringsstatus mellan könen handlade inte enbart om att kvinnor och män valde att läsa olika program

---

<sup>15</sup> Statens skolverk: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

<sup>16</sup> IV fanns i den tidigare gymnasieskolan och var föregångaren till Gy11:s introduktionsprogram.

<sup>17</sup> Statens skolverk: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. Rapport 411, oktober 2014, s. 45.

<sup>18</sup> Skolverket: PM – Vad gör ungdomar efter gymnasieskolan? Pm 2015-12-08, s. 11.

i gymnasieskolan, dvs. att kvinnor i större utsträckning läste på studieförberedande program och män i större uträkning läste på yrkesförberedande program. Även bland ungdomar som läst samma program förekom skillnader i etableringen beroende på om de var kvinnor eller män. Kvinnor som läst yrkesförberedande program hade sammantaget i väsentligt lägre grad än män en etablerad ställning ett år efter gymnasiestudierna, även om det fanns skillnader mellan de olika programmen. Det var samtidigt en större andel kvinnor än män som läste vidare på högskola eller bedrev andra studier bland de ungdomar som läst yrkesförberedande program.<sup>19</sup>

Även om fullföljda gymnasiestudier, eller att åtminstone att ha deltagit i utbildningen i gymnasieskolans i tre år, är viktigt för ungdomarnas etablering på arbetsmarknaden skiljer sig etableringsgraden åt mellan olika årskullar. En rimlig slutsats är att det samhälls-ekonomiska läget spelar roll för i vilken utsträckning ungdomar arbetar respektive studerar. Anknytningen till arbetsmarknaden minskar och andelen som studerar på högskola ökar vid en lågkonjunktur. En jämförelse över tid av gruppen som hade uppnått grundläggande behörighet visade att kullen som gick ut läsåret 2008/09, vilket sammanföll med den globala finansiella och påföljande ekonomiska krisen, efter ett år etablerat sig på arbetsmarknaden i väsentligt lägre grad än framför allt kullen som gick ut 2006/07, men även jämfört med kullen som gick ut 2010/11. Störst var skillnaden för elever som hade gått yrkesförberedande program. Kullen som gick ut 2008/09 studerade också i högre grad på högskola efter ett år, framför allt jämfört med kullen 2006/07. Detta gällde både för yrkesförberedande och studieförberedande program.<sup>20</sup>

### 6.4.3 Skillnader mellan olika program

#### *Övergång till arbete och högskolestudier efter yrkesprogram*

När det gäller yrkesförberedande program visade Skolverkets uppföljningsstudie från 2014 att andelen etablerade ett år efter gymnasiet var störst bland dem som gått fordons-, bygg- respektive

<sup>19</sup> Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

<sup>20</sup> Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

elprogrammet. Omkring hälften av dem som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från dessa tre program hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden ett år efter gymnasieskolan. Omvårdnadsprogrammet hade en relativt hög andel etablerade i arbete efter ett år men där återfanns också relativt många i högskolestudier. Även bland dem som hade läst barn- och fritidsprogrammet fanns en stor andel i högskolestudier. Exempel på program efter vilka ungdomarna hade en svag eller osäker ställning på arbetsmarknaden efter ett år var hantverks-, livsmedels- samt hotell- och restaurangprogrammet.<sup>21</sup>

Elever från yrkesförberedande program fortsätter i lägre grad till högre studier än elever från studieförberedande program. Av dem som gick ut något av gymnasieskolans studieförberedande program 2010/11 och fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet återfanns 44 procent i högskolestudier ett år efter. Av dem som gick ut något yrkesförberedande program 2010/11 var andelen som fanns i högskolan ett år efter 15 procent. Andelen skiljer sig dock betydligt mellan olika yrkesförberedande program.

I en studie från 2015 har Statistiska centralbyrån följt upp vad de elever som gått yrkesprogram i den reformerade gymnasieskolan gjorde efter utbildningen.<sup>22</sup> I studien framkommer att 64 procent av de ungdomar som studerat på yrkesprogram hade arbete som huvudsaklig sysselsättning under en mätvecka som inföll omkring tio månader efter att utbildningens tredje år var slut. Bland dem som hade en yrkesexamen hade 70 procent arbete som huvudsaklig sysselsättning. Av dem som arbetade hade 65 procent heltidsarbete under mätveckan. Heltidsarbete var avsevärt vanligare för män än för kvinnor. När det gäller skillnader mellan olika yrkesprogram visar SCB:s studie att de som gick på hotell- och turismprogrammet arbetar i högre grad än genomsnittet. För de övriga yrkesprogrammen är skillnaderna i sysselsättningsgrad gentemot genomsnittet på 64 procent inte tillräckligt stora för att betraktas som statistiskt säkerställda.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

<sup>22</sup> Resultaten i SCB:s studie grundas på uppgifter från ett urval av personer som gått år tre på yrkesprogram läsåret 2013/14.

<sup>23</sup> Statistiska centralbyrån: Yrkesutbildningen i backspegl. 2015.

### *Övergång till högskolestudier och arbete efter högskoleförberedande program*

Inte överaskande är det betydligt vanligare att elever som har gått studieförberedande program studerar på högskola jämfört med dem som har gått yrkesförberedande program. I Skolverkets studie från 2014 var skillnaden mellan olika kullar stor, men mellan 37 och 46 procent av ungdomarna som hade gått studieförberedande program studerade på högskola ett år efter gymnasieskolan. Variationen mellan programmen var också stor. Till exempel studerade betydligt mer än en dubbelt så stor andel av de ungdomar som gått ut med grundläggande behörighet från naturvetenskapligt program 2010/11 på högskola efter ett år, jämfört med dem från estetiska programmet - 63 procent jämfört med 27 procent.

Bland ungdomar som läst studieförberedande program förekom inte så stora skillnader mellan könen vad gäller etablering på arbetsmarknaden efter ett år. För de studieförberedande programmen var andelen med etablerad ställning ett år efter gymnasieskolan störst för ungdomar som hade läst samhällsvetenskapsprogrammet. Kvinnor hade dock i något högre utsträckning än män en svag ställning på arbetsmarknaden.<sup>24</sup>

#### **6.4.4 Etableringsålder**

Etableringsålder definieras av Statistiska centralbyrån (SCB) som den ålder när minst 75 procent av befolkningen i den aktuella årskullen förvärvsarbetar. Etableringsåldern 1990 var 21 år för män och 20 år för kvinnor, vilket är betydligt lägre än i dag. Detta hänger ihop med att en betydligt lägre andel då gick vidare till eftergymnasiala utbildningar. Därefter har etableringsåldern stigit och under 2000-talet har den pendlat mellan 26 och 29 år för män och mellan 29 och 32 år för kvinnor.<sup>25</sup>

Etableringsåldern skiljer sig åt mellan olika regioner. Exempelvis varierade den 2013 mellan 24 år i mycket avlägset belägna landsbygdsregioner och 30 år i täta regioner nära en stad. Även något äldre

---

<sup>24</sup> Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie, 2014.

<sup>25</sup> Statistiska centralbyrån: Sysselsättningen 2030 – kan dagens försörjningsbörda bibehållas? 2012.

statistik kan illustrera hur mycket det skiljer mellan olika delar av landet. Om man jämför statistiken för 2006 för s.k. funktionella analysregioner (FA-regioner)<sup>26</sup> kan man se att etableringsåldern i några av dessa regioner, t.ex. Värnamo, Vetlanda och Sorsele, var så låg som 21 år medan den i Övertorneå och Malmö var 32 år.<sup>27</sup>

Skillnaderna är även här stora och beroende på utbildningsnivå. Men längre utbildning leder inte till senare inträde på arbetsmarknaden och högre etableringsålder, snarare tvärtom. Etableringsåldern för personer med eftergymnasial utbildning låg 2011 på ca 24 år och för personer med gymnasial utbildning på 25–26 år. Etableringsåldern för personer med förgymnasial utbildning är betydligt högre och närmar sig 50-årsåldern, efter att ha stigit kraftigt under 2000-talet.<sup>28</sup>

## 6.5 Sammanfattande iakttagelser

Utbildningsnivån i Sverige har ökat över tid. Andelen av befolkningen med enbart grundskoleutbildning är 12 procent medan gymnasieutbildning är den vanligaste utbildningsnivån i befolkningen. Den nivån gäller i dag för 43 procent av befolkningen i åldersgruppen 16–74 år. Andelen med högskoleutbildning har ökat över tid, särskild bland kvinnor.

Kvinnor och män har som grupper till stora delar olika arbetsmarknader. De vanligaste branscherna att arbeta i bland kvinnor är vård och omsorg, följt av utbildning. För män är byggverksamhet den vanligaste branschen, följt av transport.

Enligt SCB:s långsiktiga prognoser över den framtida matchningen mellan kompetensbehov och utbildade väntas både tillgång och efterfrågan öka vad gäller eftergymnasialt utbildade och ett överskott kan uppstå på personer som har en ofullständig högskoleutbildning. Vad gäller arbetskraft med gymnasial utbildning väntas ett underskott 2035. I fråga om arbetskraft med folk- eller grundskola som högsta utbildningsnivå beräknas dagens överskott

---

<sup>26</sup> FA-regioner är en indelning av landet som myndigheten Tillväxtanalys har gjort. Sverige har delats in i 60 olika regioner (72 regioner före 2015) utifrån pendlingsmönster, dvs. många människor både bor och arbetar inom en och samma FA-region.

<sup>27</sup> Institutet för tillväxtpolitiska studier: Regionernas tillstånd 2008: En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner. 2009.

<sup>28</sup> Ratio: Företagens kompetensförsörjning och ungas etablering på arbetsmarknaden. Rapport nr 1. 2012.

bestå. Yrkesområden med risk för brist på arbetskraft är, enligt SCB:s och Arbetsförmedlingens prognoser, bl.a. hälso- och sjukvård, social omsorg, läraryrken, teknik och tillverkning, it, bygg och anläggning, kvalificerade yrken inom industrin samt vissa yrken inom tjänster och service. Av den första kull elever som gått yrkesprogram i den reformerade gymnasieskolan hade 64 procent arbete som huvudsaklig sysselsättning omkring tio månader efter att utbildningens tredje år var slut.

Av dem som gick ut något av den tidigare gymnasieskolans studieförberedande program 2010/11, och fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet, återfanns 44 procent i högskolestudier ett år efter. Av dem som gick ut något yrkesförberedande program 2010/11 var andelen som fanns i högskolan ett år efter 15 procent.

Att gymnasieutbildning har en avgörande betydelse för chanserna på arbetsmarknaden framgår tydligt av statistiken över arbetslöshet i grupper med olika utbildningsnivåer. Arbetslösheten är långt högre bland dem med högst grundskoleutbildning än bland dem som har en gymnasial eller en eftergymnasial utbildning.

Ju kortare tid man har gått i gymnasieskolan, desto svårare är det att etablera sig på arbetsmarknaden. Andelen ungdomar som befinner sig utanför både arbete och studier är större ju kortare tid en person hade har gått i gymnasieskolan. En avgörande faktor för ungdomars etablering på arbetsmarknaden är om de har gått i år 3 i gymnasieskolan eller inte.





## 7 Ungdomars röster om utbildning och utbildningsval

### 7.1 Ungdomar i dag

Varje generation formas av sin tid och omgivning. Dagens unga är födda i slutet på 1990-talet och en bit in på 2000-talet. De är alla uppvuxna i spåren av 1990-talets finanskris men också i en tid av globalisering och individualism där valfriheten har varit ett mål i sig.

Ungdomar i dag ställs inför många val, t.ex. vad man vill utbilda sig till och var, var man vill bo och med vem och om man vill skaffa barn. Dessa val har naturligtvis tidigare generationer också tagit ställning till men alternativen har kanske aldrig varit så många som i dag, vilket gör att valen kan uppfattas som svårare. Till bilden hör också en mer flexibel arbetsmarknad, en förlängd utbildningstid och bostadsbrist, liksom ett senare inträde på arbetsmarknaden och i den ekonomiska tryggheten.<sup>1</sup> Det bidrar till att valen är av stor betydelse för den unga.

Det bör betonas att ungdomar är en heterogen grupp och att de har olika förutsättningar att göra de val de ställs inför. Frågan om när en ung person egentligen är mogen att välja yrkesbana har länge diskuterats.<sup>2</sup> För att kunna ta ställning krävs medvetna val vilket bygger på välinformerade individer. På så sätt kan individer göra ”rationella val”, som det brukar heta i forskningen. Därför utgör studie- och yrkesvägledningen inom skolväsendet ett viktigt verktyg. Men samtidigt som unga förväntas fatta alltmer komplicerade beslut finns det i vissa fall brister inom studie- och yrkesvägled-

---

<sup>1</sup> Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

<sup>2</sup> Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

ningen.<sup>3</sup> Forskning tyder på en s.k. strukturerad individualisering hos dagens unga, där vägval och karriär fortfarande är tydligt kopplade till kön samt social och kulturell bakgrund.<sup>4</sup>

Informationssamhället och digitaliseringen, i kombination med fler och mer utvecklade medier, gör att ungdomar har lätt att ta reda på det de söker efter själva. I dag har nästan alla ungdomar en mobiltelefon och är ständigt uppkopplade på internet.<sup>5</sup> Inför t.ex. gymnasievalet tycks det dock inte vara brist på information utan snarare brist på förmåga att hantera informationen som skapar svårigheter.<sup>6</sup> Unga tvingas att sortera i de informationsflöden de möts av varje dag. I en sådan tillgänglig värld är det intressant att försöka förstå vad som är viktigt för den unga människan i dag.

Förhållandevis lite kunskap finns tillgänglig om hur unga ser på utbildning och utbildningsval och området är ännu inte något stort forskningsfält. Utifrån ett axplock av rapporter från myndigheter, organisationer och lärosäten kan vi dock få en antydning om hur ungdomar tänker om val och hur de ser på sin tillvaro.

## 7.2 Ungdomars attityder till gymnasievalet

Vid slutet av grundskolan ställs de flesta ungdomar i Sverige inför val av gymnasieprogram och därmed i någon mån inför valet av inriktning på deras framtida yrkesbana. I det följande redogörs för faktorer som kan ha betydelse för den unga vid ett sådant val.

### 7.2.1 Det egna intresset är viktigare än framtida etablering

En undersökning som Ungdomsbarometern genomförde tillsammans med Worldskills 2016 visar att eleverna i första hand vill välja gymnasieprogram efter det egna intresset för ämnesinriktningen. I andra hand handlar det om att programmet ska ge många valmöjligheter efter examen och i tredje hand handlar det om att man tror att utbildningen ger de kunskaper man behöver i fram-

---

<sup>3</sup> Skolinspektionen: Studie- och yrkesvägledning i grundskolan, rapport 2013:5. 2013.

<sup>4</sup> Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

<sup>5</sup> Läs mer i bl.a. SOU 2015:96: Delaktighet och jämlikt inflytande. Delbetänkande av 2014 års demokratiutredning.

<sup>6</sup> Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

tiden. I fjärde hand nämns behörighet till en viss högskoleutbildning som skäl och i femte hand, slutligen, anges goda chanser att få jobb direkt efter gymnasieskolan.<sup>7</sup> Resultatet bekräftas i en undersökning av Svenskt Näringsliv där eleverna fått frågan efter sitt val av program.<sup>8</sup>

Forskaren Alexandru Panican intervjuade grundskoleelever inför gymnasievalet i ett antal större och mindre kommuner i Skåne våren 2015. Även i Panicans studie är kopplingen mellan vald utbildning, efterfrågan på arbetsmarknaden och möjligheterna till jobb av mindre betydelse när ungdomarna ska välja gymnasieprogram. I studien framgår att det viktiga är att det är ett "roligt" program, och med det åsyftas såväl ämnena som ingår i utbildningen som lärare och klasskamrater. Panicans studie visar också att en del elever visar negativa attityder till yrkesprogrammen.<sup>9</sup>

## 7.2.2 Begränsad kunskap om framtida yrken

Inte några av eleverna i Panicans studie resonerar inför gymnasievalet i termer av ett särskilt yrke. Resultatet är inte förvånande, eftersom en mer flexibel arbetsmarknad också innebär att starka yrkesidentiteter försvinner mer och mer. För de yrkesinriktade eleverna handlar det snarare om att man önskar att arbeta på en särskild arbetsplats, ett särskilt företag eller där föräldrarna arbetar. Eleverna saknar dock ofta kunskap om vilka färdigheter som krävs för ett sådant yrke. Eleverna som planerar att välja ett högskoleförberedande program visar i högre grad än de elever som planerar att välja ett yrkesprogram brist på kunskap om arbetsmarknaden. Många planerar att välja ett högskoleförberedande program för att senare kunna välja en inriktning på högskolan och först då välja ett yrke. De elever som redan har bestämt sig för ett yrke pratar om yrket i mycket abstrakta termer.<sup>10</sup>

Enligt en studie av Svenskt Näringsliv uppger 45 procent av eleverna som befinner sig i gymnasieskolan att de känner till vilka

---

<sup>7</sup> Ungdomsbarometern och Worldskills Sweden: Attityder till yrkesprogram. 2015.

<sup>8</sup> Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevers val och etablering. 2015.

<sup>9</sup> Panican A: Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet, Ratio rapport 19. 2015.

<sup>10</sup> Panican A: Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet, Ratio rapport 19. 2015.

yrken som det kommer behövas mer eller mindre av i framtiden. Detta gäller i något högre utsträckning yrkesprogrammen, men variationen mellan samtliga program är stor. Mest medvetna uppger eleverna på VVS- och fastighetsprogrammet att de är.<sup>11</sup> Uppgifter finns också om att 74 procent av de unga mellan 13 och 24 år inte tycker att de fått tillräcklig information om arbetsmarknaden och olika yrkesmöjligheter. När de får uppge hur de skulle vilja ha mer information är mer praktik det mest förekommande svaret. Behovet av att ha en mentor att diskutera med tenderar dock att öka med åldern.<sup>12</sup>

### 7.2.3 Elevernas bakgrund påverkar valet

#### Föräldrar har stor påverkan

Majoriteten av de elever i Panicans studie som planerar att välja ett högskoleförberedande program har föräldrar med högskoleutbildning.<sup>13</sup> Det kan nämnas att en förändring när det gäller elevsammansättningen i gymnasieskolan är att andelen elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning har ökat.<sup>14</sup> Även elever som planerar att välja ett yrkesprogram följer ofta sina föräldrars yrkesbana. Eleverna framhåller själva att deras föräldrar och framför allt äldre syskon har ett särskilt inflytande över valet.<sup>15</sup> Det finns även vissa indikationer på att vissa grupper av föräldrar önskar att deras barn läser ett högskoleförberedande program; sex av tio föräldrar ser helst att deras barn går ett högskoleförberedande program. En tredjedel av föräldrarna tycker däremot inte att valet av utbildning spelar någon roll och endast 6 procent ser helst att barnen läser ett yrkesprogram.<sup>16</sup> Många föräldrar känner också en

---

<sup>11</sup> Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevers val och etablering. 2015.

<sup>12</sup> Ungdomar.se och Mentor Sverige: Jobbiga tankar. 2015.

<sup>13</sup> Panican A: Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet, Ratio rapport 19. 2015.

<sup>14</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

<sup>15</sup> Panican A: Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet, Ratio rapport 19. 2015.

<sup>16</sup> Svenskt Näringsliv: Föräldrar om gymnasieval. 2010.

oro inför att deras barns möjligheter att studera vidare eventuellt ska begränsas.<sup>17</sup>

### **Könsstereotypa val kvarstår**

Kön spelar också in för hur de unga väljer gymnasieprogram. Vissa program som vård- och omsorgsprogrammet, humanistiska programmet samt hotell- och turismprogrammet är fortfarande tydligt flickdominerade medan bygg- och anläggningsprogrammet, el- och energiprogrammet samt VVS- och fastighetsprogrammet är tydligt pojkdominerade.<sup>18</sup> En förklaring till detta bedöms vara de kulturella och sociala förväntningarna på huruvida ett yrke anses lämpligt för flickor respektive pojkar, vilket också innebär att ungdomars valmöjligheter i praktiken kan upplevas som begränsade.<sup>19</sup>

### **Elever med utländsk bakgrund väljer oftare högskoleförberedande program**

Till elever med utländsk bakgrund räknas elever som är födda utomlands och elever som är födda i Sverige vars båda föräldrar är födda utomlands. När det gäller nationella program väljer elever med utländsk bakgrund i större utsträckning högskoleförberedande program än yrkesprogram, och de gör det i större utsträckning än elever med svensk bakgrund. Störst andel elever med utländsk bakgrund i år 1 fanns läsåret 2015/16 på naturvetenskapliga programmet, handels- och administrationsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet samt ekonomi-programmet. Minst andel elever med utländsk bakgrund fanns på naturbruksprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet samt restaurang- och livsmedelsprogrammet.<sup>20</sup> En möjlig förklaring till

---

<sup>17</sup> Skolverket: Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasieområden, rapport 394, 2013.

<sup>18</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.

Se även Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevers val och etablering, 2015.

<sup>19</sup> SOU 2009:64: Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?

<sup>20</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.

hur elever med utländsk bakgrund väljer kan naturligtvis vara ursprungslandets yrkestraditioner. Enligt uppgifter från Universitets- och högskolerådet har t.ex. en liten andel av dem som kommer från Syrien gymnasial yrkesutbildning från hemlandet, vid de bedömningar av utländsk utbildning som myndigheten hanterar.<sup>21</sup>

När det gäller attityder till utbildningsval finns det vissa skillnader mellan elever med svenskfödda respektive icke svenskfödda föräldrar, där den senare gruppen i högre utsträckning lyfter föräldrarnas styrande roll i gymnasievalet.<sup>22</sup> I tidigare studier har man identifierat högre utbildningsambitioner hos elever med utländsk bakgrund jämfört med elever med svensk bakgrund.<sup>23</sup> En möjlig förklaring är att föräldrar som migrerat haft egna ambitioner för framtiden med migrationen som sedan överförs till barnen. En ytterligare möjlig förklaring är att migrationen innebär en avsaknad av alternativ för att skapa sociala nätverk, och därmed utgör utbildning en viktig kanal för att skapa sådana nätverk.<sup>24</sup>

Valmöjligheterna inom gymnasieskolan för de unga som anländer till Sverige i gymnasieåldern kan dock se annorlunda ut. I en studie av ensamkommande barn och unga framgår att unga som anländer vid t.ex. 17 års ålder och som har kort skolbakgrund i stor utsträckning också måste överväga hur mycket tid och kraft som behövs för att satsa på ett visst yrke och om det är en realistisk väg att gå.<sup>25</sup>

## Vänner och skola har viss betydelse

Vänner uppges ha viss betydelse vid gymnasievalet, och eleverna menar att det innebär en trygghet att få studera tillsammans med sina närmaste vänner.<sup>26</sup> Cirka 4 procent väljer gymnasieprogram enbart efter hur vännerna väljer program.<sup>27</sup> Därför finns det också en viss obenägenhet hos elever att flytta på grund av studier. I Skol-

<sup>21</sup> Uppgifter från Universitets- och högskolerådet till utredningen, dnr Komm 2016/01287.

<sup>22</sup> Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

<sup>23</sup> OECD: Immigrant Students at School. 2015.

<sup>24</sup> Lundqvist C: Möjligheternas horisont – etnicitet, utbildning och arbetet i ungas berättelser om karriärer, Linköpings universitet. 2010.

<sup>25</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: Röster från ensamkommande barn. 2014.

<sup>26</sup> Panican A: Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet, Ratio rapport 19. 2015.

<sup>27</sup> Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevers val och etablering. 2015.

verkets studie *Det svåra valet* framgår att elever från kommuner där det krävs att man flyttar från orten för att läsa vissa gymnasieprogram sällan flyttar; eleven studerar hellre ett annat program på hemorten. En anledning som nämns är tryggheten i att ha vännerna nära.<sup>28</sup> I storstadsregioner, där utbudet av program sällan är ett problem, blir valet i stället en fråga om att välja rätt skola. Eleverna önskar välja en skola som har hög status, och därmed blir valet också en fråga om identitetsskapande.<sup>29</sup> I en studie från Svenskt Näringsliv från 2015 uppger ungefär 9 procent att de väljer just skola i första hand.<sup>30</sup>

#### 7.2.4 Avgörande eller uppskjutna val

Trots föräldrarnas och annan påverkan uppger eleverna att det är de själva som avgör valet av gymnasieutbildning. När det gäller de elever som planerar att välja ett yrkesprogram kan de emellertid uttrycka att det är de själva som väljer att ”gå i pappas fotspår”. När det rör de elever som planerar att välja ett högskoleförberedande program kan det i stället handla om att föräldrarna stöttar eleverna vilket val de än gör – så länge eleverna väljer ett högskoleförberedande program. Vidare uttrycker eleverna att de uppskattar möjligheten att få välja mellan olika program. Framför allt handlar det om, som ovan nämnts, att man ges möjlighet att välja någonting som man tycker är roligt. De framhåller att de får möjlighet att studera de ämnen de vill, till skillnad från i grundskolan, vilket i sin tur skapar motivation.<sup>31</sup>

Men som inledningsvis betonades är ungdomar en heterogen grupp. När James Dresch och Anders Lovén genomförde en studie om gymnasievalet, identifierade de tre grupper av ungdomar:

- En första grupp bestod av dem som skjuter upp yrkesvalet genom att välja ett högskoleförberedande program.

---

<sup>28</sup> Skolverket: *Det svåra valet*. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasieområden, rapport 394. 2013.

<sup>29</sup> Skolverket: *Det svåra valet*. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasieområden, rapport 394. 2013.

<sup>30</sup> Svenskt Näringsliv: *Gymnasieskolan – elevers val och etablering*, 2015.

<sup>31</sup> Panican A: *Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet*, Ratio rapport 19. 2015; jmf. Lundahl L (red.): *Att bana vägen för framtiden*. 2010.

- En andra grupp bestod av dem som har klara framtidsmål och som väljer ett yrkesförberedande program.
- En tredje grupp bestod av elever, främst flickor, som var mer osäkra och oroliga inför framtiden. Dessa valde program som estetiska programmet, vård- och omsorgsprogrammet eller barn- och fritidsprogrammet.<sup>32</sup>

Gymnasievalet ses således av vissa elever som ett avgörande val medan det för andra handlar om att skjuta valet på framtiden. De positiva attityder som eleverna beskriver till gymnasievalet skulle därmed kunna ge uttryck för både en glädje över att få välja och en tillfredsställelse i att slippa behöva välja. Samtidigt finns det elever som känner en osäkerhet inför valet. Det finns många aspekter för eleverna att ta hänsyn till, t.ex. betyg, vilka behörigheter programmen ger, skola, vänner och familjs preferenser, utbildningsort, ekonomiska möjligheter vid en eventuell flytt samt pendlingsavstånd, men också det egna intresset och den egna identiteten samt framtida arbetsmöjligheter.<sup>33</sup>

### 7.3 Attityder till studierna i gymnasieskolan

Tiden i gymnasieskolan är en händelserik period i livet. Hur upplever unga denna tid? Hur mår de? Och vilken inställning har de till sina studier? Dessa frågeställningar berörs nedan.

#### 7.3.1 En majoritet tycker det är roligt att gå till skolan – men inte alla

I Skolverkets återkommande studie *Attityder till skolan* framkommer att de yngre eleverna (årskurserna 1–6) i högre utsträckning tycker att det är roligt att gå till skolan än vad de äldre eleverna (årskurserna 7–9 och gymnasieelever) gör. Sex av tio av de äldre eleverna tycker att det oftast eller alltid är roligt att gå till skolan. Elever med utländsk bakgrund tycker att det är roligt att gå

<sup>32</sup> Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

<sup>33</sup> Se t.ex. Skolverket: Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasie- marknader, rapport 394. 2013.



till skolan i något högre utsträckning än elever med svensk bakgrund. Nästan var tionde elev uppger dock att det sällan känns meningsfullt att gå till skolan; andelen är oförändrad i samtliga undersökningar sedan 1997.<sup>34</sup>

En annan studie visar att 27 procent av eleverna som stod inför gymnasievalet ansåg att de hellre skulle arbeta än att gå i skolan. När eleverna hade påbörjat sin utbildning sjönk andelen till 21 procent. Detta vittnar om att många av eleverna efter en tid i gymnasieskolan uppskattar möjligheten att studera.<sup>35</sup> Hur eleverna trivs i skolan kan vara beroende av vilka personer som finns i omgivningen. Skolverkets studie visar att nästan nio av tio elever trivs ganska bra eller mycket bra med de andra eleverna. På liknade sätt ser det ut när det gäller den generella trivseln i skolan. När det gäller hur eleverna trivs med lärarna uppger åtta av tio att de trivs ganska eller mycket bra med sina lärare.<sup>36</sup> I en internationell jämförelse rankar svenska elever relationen till sina lärare högre än OECD-genomsnittet.<sup>37</sup>

## De flesta känner sig trygga i skolan

Hälften av de äldre eleverna anser att de ganska eller mycket lätt kan vända sig till en annan vuxen person i skolan om de får problem som har med skolan att göra. Lättast är det att vända sig till en lärare. Vidare uppger ca åtta av tio att de aldrig känner sig rädda i skolan; ingen större skillnad syns mellan pojkar och flickor. Två procent uppger dock att de oftast eller alltid känner sig rädda i skolan.<sup>38</sup> Resultatet bekräftas i Skolinspektionens enkät med elever i gymnasieskolans år 2 från 2016.<sup>39</sup> Resultatet stämmer också överens med Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) undersökning från läsåret 2014/15. SKL:s mätning redogör visserligen för elever i årskurs 8 men den synliggör att flickor i något mindre utsträckning än pojkar känner sig trygga i skolan.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> Skolverket: Attityder till skolan 2015, rapport 438. 2016.

<sup>35</sup> Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

<sup>36</sup> Skolverket: Attityder till skolan 2015, rapport 438. 2016.

<sup>37</sup> OECD: Improving Schools in Sweden. 2015.

<sup>38</sup> Skolverket: Attityder till skolan 2015, rapport 438. 2016.

<sup>39</sup> Skolinspektionen: Resultat för elever i gymnasieskolans år 2 i samtliga medverkande skolenheter våren 2016. 2016.

<sup>40</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: Öppna jämförelser – grundskola 2016. 2016.

## Flickor engagerar sig mer än pojkar i skolarbetet

Enligt en studie av Svenskt Näringsliv återfinns de elever som själva anger att de anstränger sig ”stenhårt” i skolarbetet framför allt på naturvetenskapsprogrammet och hantverksprogrammet medan de elever som i högst uträkning uppger att de inte anstränger sig alls finns på industritekniska programmet.<sup>41</sup> Skolverkets attitydstudie visar att tre av fyra av de äldre eleverna (årskurs 7–9 och gymnasieskolan) uppger att de engagerar sig ganska eller väldigt mycket i skolarbetet. Det syns dock en skillnad från högstadiet till gymnasieskolan, där elevernas ansträngningar minskar något. I gymnasieskolan blir också skillnaden mellan pojkar och flickor mer markant.<sup>42</sup>

I gymnasieskolan engagerar sig flickor betydligt mer än pojkar i skolarbetet.<sup>43</sup> Studier visar att det kan finnas en s.k. antipluggkultur bland grupper av pojkar. Skolan utgör för pojkar en plats där de formar sin könsidentitet, och att då visa ansträngning i skolarbetet betraktas som oförenligt med den manliga normen.<sup>44</sup> Elever med utländsk bakgrund uppger att de engagerar sig mer i skolarbetet jämfört med elever med svensk bakgrund.<sup>45</sup> Av andra studier framgår att elever med utländsk bakgrund vars föräldrar har en låg position på arbetsmarknaden, och därför en sämre ekonomisk situation, arbetar extra vid sidan av studierna för att bidra till familjens gemensamma ekonomi. Vissa flickor kan dessutom ha mer att ta hänsyn till vid sidan av skolan, t.ex. att hjälpa till med hushållssysslor och att ta hand om yngre syskon samt hålla sig hemma på fritiden, vilket riskerar att påverka skolarbetet.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevers val och etablering, 2015.

<sup>42</sup> Skolverket: Attityder till skolan 2015, rapport 438. 2016. Introduktionsprogramselever ingår inte i studien.

<sup>43</sup> Skolverket: Attityder till skolan 2012, rapport 390. 2013.

<sup>44</sup> SOU 2009:64: Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? Se även Hill M: Coola killar pluggar inte, 2006, och Nyström A-S: Att synas och lära utan att synas lära, Uppsala universitet. 2012.

<sup>45</sup> Skolverket: Attityder till skolan 2012, rapport 390. 2013.

<sup>46</sup> Lindblad M: De förstod aldrig min historia, Umeå universitet. 2016.

## Nästan hälften av flickorna känner sig stressade över skolarbetet

Flickor känner sig i högre utsträckning än pojkar stressade över skolan. Sex av tio flickor i gymnasieskolan känner sig ofta eller alltid stressade, vilket kan jämföras med tre av tio av pojkarna. Den främsta orsaken som nämns är läxor och hemuppgifter. Elever med utländsk bakgrund upplever något mer stress kopplat till betyg och förväntningar från föräldrar. Det förekommer mindre stress hos eleverna på yrkesprogrammen jämfört med på de högskoleförberedande programmen.<sup>47</sup>

En utredning från 2009 konstaterade att könsskillnaderna är särskilt stora när det gäller stressen över de egna kraven och förväntningarna. Totalt 45 procent av flickorna i gymnasieskolan angav att de känner sig stressade varje dag eller minst en gång i veckan över just detta, vilket kan jämföras med 20 procent av pojkarna.<sup>48</sup> Flickor tenderar också att känna sig mer osäkra på sig själva än vad pojkar gör.<sup>49</sup> För en mer fördjupad bild av stress i gymnasieskolan, se avsnitt 5.3.6.

### 7.3.2 Den psykiska ohälsan ökar

Samtidigt som stressen är påtaglig hos gymnasieelever ökar också den psykiska ohälsan bland unga och har så gjort sedan 1990-talet.<sup>50</sup> År 2005 skedde dessutom ett trendbrott avseende den under flera år förbättrade hälsan.<sup>51</sup>

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) visar i sin studie *Ung i dag 2015*, att andelen unga mellan 16 och 19 år som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som bra eller mycket bra har minskat sedan 2010. Andelen som upplever att de mår bra är högre bland pojkar (86 procent) än bland flickor (76 procent). Denna andel har minskat, framför allt för flickor men studien visar att hälsan nu även försämras hos pojkarna.<sup>52</sup> Bland unga utrikes födda har emellertid andelen ökat, vilket innebär att andelen unga

<sup>47</sup> Skolverket: Attityder till skolan 2012, rapport 390. 2013; Skolverket: Attityder till skolan 2015, rapport 438. 2016.

<sup>48</sup> SOU 2009:64: Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?

<sup>49</sup> Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

<sup>50</sup> Socialstyrelsen: Psykisk ohälsa bland unga, artikelnummer 2013-5-43. 2013.

<sup>51</sup> [www.svd.se/unga-mar-samre-an-sina-foraldrar](http://www.svd.se/unga-mar-samre-an-sina-foraldrar), hämtad 2016-09-13.

<sup>52</sup> MUCF: *Ung i dag*. 2015.

med utländsk bakgrund som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som bra är större än bland inrikes födda.<sup>53</sup>

En stor del av den ökade ohälsan handlar om en ökad psykisk ohälsa. År 2013 var andelen unga mellan 16 och 24 år med psykiska symtom i form av ängslan, oro eller ångest 21 procent. Andelen var även här högre bland flickorna (27 procent) än bland pojkarna (15 procent).<sup>54</sup> Det är inte ovanligt att symtomen tar sig uttryck på olika sätt hos könen.<sup>55</sup>

Det blir också allt vanligare att elever använder sig av sociala medier, vilket gör att det är svårare för skolpersonal att få en inblick i den mobbning och kränkande behandling som sker inom dessa forum. Sociala medier har dessutom visat sig vara en bidragande orsak till ungas stress. En studie från 2012 visade att en stor andel av gymnasieeleverna var aktiva användare av sociala medier under lektionerna (73,6 procent) och av mobiltelefoner på nätterna (60,4 procent). Hos flickor fanns en signifikant koppling mellan användandet av sociala medier och stress.<sup>56</sup>

### 7.3.3 Kunniga lärare motiverar mest

I en studie av Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer uppger fler än hälften av eleverna i år 3 i gymnasieskolan att de inte är motiverade alls eller bara lite motiverade att gå till skolan; 17 procent uppger att de inte är motiverade alls. Yrkesprogramseleverna är något mindre motiverade än eleverna på de högskoleförberedande programmen. Endast 5 procent av yrkesprogrameleverna anser att skolan gör dem nyfikna så att de vill studera mer, vilket kan jämföras med 15 procent av eleverna på de högskoleförberedande programmen. Av studien framgår också att 18 respektive 25 procent av eleverna på de högskoleförberedande programmen respektive yrkesprogrammen någon gång har övervägt att avbryta sina gymnasiestudier. Den främsta anledningen till detta är enligt eleverna att de saknar motivation. Andra orsaker som nämns är

---

<sup>53</sup> MUCF: Ung i dag. 2016.

<sup>54</sup> MUCF: Ung i dag. 2015; läs mer i MUCF:s studie: När livet känns fel – ungas upplevelser kring psykisk ohälsa. 2015.

<sup>55</sup> Ungdomar.se och Mentor Sverige: Jobbiga tankar. 2015.

<sup>56</sup> Schlenkert C och Olausson M: Stress och sociala medier bland gymnasister, Högskolan i Kristianstad. 2012.

stress på grund av skolarbetet, att man inte klarar av studierna, att man mår psykiskt dåligt eller att man valt fel program.<sup>57</sup> Ytterligare faktorer som särskilt kan kopplas till studieavbrott beskrivs i kapitel 5.

I samma studie uppger elever också att det som ökar motivationen mest är kunniga ämneslärare; 97 procent av eleverna i år 3 i gymnasieskolan sätter det skälet främst. Därefter uppger eleverna att förtroendefulla relationer med lärare följt av att man får tillräckligt med stöd i klassrummet ökar motivationen. Därefter uppger de att tillgång till extra undervisning och tillgång till elevhälsa är viktiga aspekter för att öka motivationen.<sup>58</sup>

## 7.4 Ungdomars attityder till att studera vidare, arbetsmarknaden och framtiden

Efter gymnasieskolan ställs den unga inför att ta ställning till framtiden och allt vad det kan innebära. Nedan redogörs för några exempel på hur unga resonerar i termer av vidare studier, arbete och sin livssituation.

### 7.4.1 Skolmiljön formar elevernas framtidsplaner

Unga har ofta svårt att ranka sina viljeuttryck inför framtiden och deras önskelistor innehåller inte sällan flera motsägelser. Samtidigt vittnar forskare om en påtaglig ovisshet och okunskap bland ungdomar inför framtida studier och yrkesliv. För att hantera denna osäkerhet tar de hjälp av den närmaste omgivningens erfarenheter. Forskaren Goran Puaca har i sin avhandling kunnat se att elever på ett undersökt högskoleförberedande program i större utsträckning ges utrymme för självständighet och uppmuntras till att göra individuella val, medan elever på ett undersökt yrkesprogram i stället präglades av en mer kollektiv bild av sina framtidsplaner.<sup>59</sup> Å ena sidan kan det ses som ett givet resultat när man läser mot ett

---

<sup>57</sup> Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer: Från avhopp till examen. 2015.

<sup>58</sup> Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer: Från avhopp till examen. 2015.

<sup>59</sup> Puaca G: Educational choices of the future, Göteborgs universitet. 2013.

yrke, å andra sidan kan man möjligtvis hävda att skolmiljön innebär olika förutsättningar när det gäller hur eleverna ser på sin framtid.

#### 7.4.2 Studier, jobb och resa är vanligaste planerna efter gymnasieskolan

När det gäller ungdomars planer efter gymnasieskolan uppger sex av tio av eleverna i år 3 läsåret 2015/16 att de planerade att studera på universitet eller högskola inom tre år.<sup>60</sup> Resultatet är detsamma som i motsvarande undersökning från läsåret 2003/04 medan undersökningen från läsåret 2001/02 visade att ca hälften av eleverna hade planer på att studera vidare inom tre år.<sup>61</sup>

Av naturliga skäl finns en skillnad mellan elever på yrkesprogram och elever på högskoleförberedande program. Bland dem som läser högskoleförberedande program planerar ca 80 procent att läsa vidare medan det på yrkesprogrammen handlar om ca 30 procent. En större andel flickor planerar att läsa vidare – 65 procent jämfört med ca 55 procent för pojkarna. På yrkesprogrammen är skillnaden särskilt markant. Bland flickorna planerar 55 procent att läsa vidare medan motsvarande andel för pojkarna är 35 procent. Bland eleverna på yrkesprogram är det även en större andel av de utrikes födda eleverna som planerar att läsa vidare jämfört med elever födda i Sverige. Motsvarande skillnad är inte lika markant bland elever på högskoleförberedande program. Mest angelägna om att studera vidare är eleverna på naturvetenskapsprogrammet – 90 procent.<sup>62</sup>

Svenskt Näringsliv har undersökt studieintresset för samtliga nationella program. De program där eleverna i lägst utsträckning uppger att de tror att de absolut kommer att studera vidare inom tre år är VVS- och fastighetsprogrammet samt bygg- och anläggningsprogrammet.<sup>63</sup> Ur Statistiska centralbyråns (SCB) statistik framgår också att av de elever som avslutade gymnasieskolan 2012

---

<sup>60</sup> Statistiska centralbyrån: Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2015/2016, rapport 2016:2. 2016.

<sup>61</sup> Statistiska centralbyrån: Pressmeddelande nr 2004:099 och 2002:080.

<sup>62</sup> Statistiska centralbyrån: Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2015/2016, rapport 2016:2. 2016.

<sup>63</sup> Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevens etablering. 2015.

började 42 procent att studera inom tre år, vilket kan jämföras med 60 procent som hade angett att de haft sådana planer.<sup>64</sup>

### 7.4.3 Bra betyg anses viktigast för att lyckas i framtiden

När unga uppger vad de tror krävs för att uppnå sina drömjobb hamnar bra betyg högst upp. Därefter uppger de hårt arbete, utbildning, vilja, engagemang och motivation. Vidare framstår bra betyg som det viktigaste för att kunna lyckas<sup>65</sup> i framtiden; 40 procent uppger detta i en undersökning från 2015. Pojkar uppger emellertid detta i något högre utsträckning än flickor. Totalt 37 procent uppger att de tror att kontakter är viktigast och 9 procent uppger att könet är viktigast, vilket är något vanligare hos pojkar än hos flickor. Totalt 8 procent anser att namnet spelar roll medan 7 procent menar att utseendet är viktigast för att lyckas i framtiden. Värt att notera är också att den upplevda betydelsen av kontakter ökar med stigande ålder, samtidigt som den upplevda betydelsen av bra betyg sjunker.<sup>66</sup>

### 7.4.4 Fritid och ekonomisk trygghet är viktigast just nu

När ungdomar mellan 16 och 19 år får uttrycka vad som är viktigast för dem just nu är fritiden är viktigast för 74 procent. Strax därefter uttrycks att leva i ett parförhållande – 53 procent. Vikten av fritid för ungdomsgruppen 16 till 29 år har fortsatt att öka vid samtliga mätningar sedan dessa startade 1955, förutom vid den senaste mätningen när den aspekten hade minskat något. Det tydligaste trendbrottet är att dagens generation unga värdesätter ekonomisk trygghet högt. Fast anställning som alltid har legat högt upp sjönk något i början av 2000-talet men är nu åter mycket eftertraktat hos de unga och intar en tredjeplats.<sup>67</sup>

Pojkar uttrycker i något större utsträckning än flickor att fritid, fast arbete, yrkesställning och samhällsställning är viktigt, medan

---

<sup>64</sup> Statistiska centralbyrån: Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2015/2016, rapport 2016:2. 2016.

<sup>65</sup> Begreppet lyckas har dock inte definierats i undersökningen.

<sup>66</sup> Ungdomar.se och Mentor Sverige: Jobbiga tankar. 2015.

<sup>67</sup> MUCF: Unga med attityd, rapport 2013:3. 2013.

flickor uttrycker att parförhållande, familjebildning och barnens framtid är något viktigare. Skillnaderna är emellertid marginella.<sup>68</sup>

#### 7.4.5 Inte alla ser ljusst på framtiden

Vad gäller synen på framtiden uppger unga mellan 16 och 19 år att de är relativt optimistiska; omdömet blir 5,3 på en sjugradig skala. Margiellt är flickor något mer positiva än pojkar.<sup>69</sup> Statistik från Ungdomsbarometern visar att det inte finns några skillnader när det gäller synen på framtiden mellan eleverna på högskoleförberedande program respektive yrkesprogram.<sup>70</sup>

Andra studier ger emellertid en mer dystert bild. Enligt en studie av Ungdomar.se och Mentor Sverige uppger 48 procent av de unga mellan 13 och 24 år att de antingen känner sig oroliga och ångestfulla eller ledsna och nedstämda vid tanken på framtiden. Variationen är dock stor, och 31 procent uppger att de känner sig hoppfulla och glada inför framtiden.<sup>71</sup> I en annan studie från Linnéuniversitet 2016 uppger 61 procent av den något äldre ungdomsgruppen, 18 till 25 år, att de känner oro inför att inte "lyckas" i framtiden.<sup>72</sup>

#### 7.4.6 Mest oro inför bostadsbrist och arbetslöshet

Linnéuniversitetets studie visar att 94 procent tycker att bostadsbristen är en mycket eller ganska svår utmaning; 65 procent anger den som en mycket stor utmaning. Hos de flesta svarande handlar det om en oro över att inte kunna hitta en bostad över huvud taget, men några anger också en oro inför att inte hitta en bostad som passar önskemålen. Det senare är vanligare i större städer.

De unga anser också att arbetslösheten är en stor utmaning; 88 procent anger det som en stor eller ganska stor utmaning, och oron handlar främst om att kunna hitta ett jobb över huvud taget, följt av en oro att jobbet inte ska passa önskemålen. Några anger också en oro över att man valt fel yrkesinriktning. Därefter anger

---

<sup>68</sup> MUCF: Unga med attityd, rapport 2013:3. 2013.

<sup>69</sup> MUCF: Unga med attityd, rapport 2013:3. 2013.

<sup>70</sup> Statistik från Ungdomsbarometern på uppdrag av utredningen, dnr Komm 2016/00891.

<sup>71</sup> Ungdomar.se och Mentor Sverige: Jobbiga tankar. 2015.

<sup>72</sup> Linnéuniversitetet: Sveriges ungdomar om framtiden; Från YOLO till oro. 2016.



de unga klimatförändringar, diskriminering och psykisk ohälsa till följd av stress som utmaningar.<sup>73</sup>

Resultatet ligger i linje med Forum för levande historias undersökning 2014 om vad elever i årskurs 9 och gymnasieskolan känner mest oro inför. Enligt studien känner de svarande mest oro över arbete och bostad samt ökad främlingsfientlighet och ökad invandring. Sammantaget visar dock studien att negativa attityder mot olika minoritetsgrupper i samhället minskar.<sup>74</sup>

## 7.5 Sammanfattande iakttagelser

Den samlade bilden av det refererade materialet är att ungas syn på framtiden är splittrad. Många är optimistiska och ser flera vägar medan andra känner oro vid tanken på framtiden. Mest oro upplevs vad gäller arbete och bostad, vilka utgör grundläggande förutsättningar för att bygga upp ett eget liv. Detta återspeglas också i synen på ekonomisk trygghet och den ökande strävan efter en fast anställning. Synen på framtiden kan också präglas till stor del av traditionella synsätt.

En majoritet av alla elever trivs i skolan – men inte alla. Andelen unga som lider av stress och psykisk ohälsa är större än någonsin. Skolarbetet och strävan att nå höga betyg är en av de bidragande orsakerna. Mobiltelefoner och sociala medier – som är en självklar del i vardagen för dagens generation unga – verkar också utgöra en bidragande faktor. Stress hos elever, påverkan av sociala medier och mönster kopplade till social bakgrund är således exempel på attityder som skolan har att möta. Många unga vill också nå långt och uppskattar lärares stimulans och utmaningar. Skolans sociala miljö samt lärares förmåga att vända attityder och engagera har en avgörande betydelse för en elevs framtid. Skolan har också ett mycket viktigt kompensatoriskt uppdrag.

När det gäller ungdomars val av gymnasieutbildning framkommer att ett stort fokus ligger på att inte riskera återvändsgränder utan i stället välja utbildningar som man upplever håller dörrar öppna inför framtiden. Det kan också konstateras att dagens

---

<sup>73</sup> Linnéuniversitetet: Sveriges ungdomar om framtiden; Från YOLO till oro. 2016.

<sup>74</sup> Forum för levande historia: Tid för tolerans. 2014.

unga generellt anser sig först och främst göra ”roliga” val. Men i valen avspeglar sig kulturella och sociala normer – möjligtvis i så pass hög grad att det egna intresset begränsas. Det kan därmed diskuteras i vilken utsträckning alla alternativ framstår som reella valmöjligheter för den unga i dag.

## 8 En internationell utblick

I detta kapitel gör utredningen en kort internationell utblick. Kapitlet utgår i huvudsak från den rapport om utbildning motsvarande gymnasieskolan i sex olika länder<sup>1</sup> som professor Jonas Olofsson låtit göra för utredningen. Rapporten sammanfattas i bilaga 7<sup>2</sup> och behandlar bl.a. systemens karaktär och insatser för att höja utbildningsdeltagande. Därutöver har även vissa andra uppgifter tagits fram. Ett underlag om betyg i andra länder har vidare utarbetats och redovisas i bilaga 8.

### 8.1 Systemen har olika karaktär

I studier av utbildningsförhållanden i olika länder görs ofta en åtskillnad mellan integrerade och differentierade system. I de nordiska länderna Finland och Norge är utbildningarna relativt väl integrerade och likvärdiga upp till och med gymnasial nivå. Uppdelningen mellan olika skolformer och utbildningsinriktningar är begränsad och möjligheterna för dem som väljer yrkesorienterad utbildning att söka vidare till utbildning på eftergymnasial nivå är relativt goda. I det finska exemplet ger såväl högskoleförberedande utbildningar som yrkesutbildningar grundläggande behörighet för utbildning på eftergymnasial nivå. Det norska systemet ger denna möjlighet genom att eleven väljer ett kompletterande spår efter två år på ett yrkesprogram.

I länder med en mer reglerad arbetsmarknad, som Tyskland och Nederländerna, är utbildningssystemet i stället differentierat, dvs.

---

<sup>1</sup> Finland, Norge, Tyskland, Nederländerna, England och USA.

<sup>2</sup> Olofsson J: Underlagsrapport: Grundläggande utbildning och utbildning motsvarande gymnasieskolan i sex länder – olika system inför likartade utmaningar. Dnr Komm2016/01549.

uppdelat i parallella spår. I dessa länder ställs elever i tidig ålder inför avgörande val mellan yrkesförberedande eller studieförberedande utbildning. Men samtidigt som utbildningarna är differentierade anses de vara likvärdiga, generellt erkända och ha en hög status.

I utbildningssystemen i anglosaxiska länder som England och USA, där arbetsmarknaden är mindre reglerad, karaktäriseras utbildningarna som begränsat differentierade. I t.ex. USA innebär ett high school-diplom (motsvarande gymnasial nivå) en grundläggande behörighet för eftergymnasiala studier. College och universitet sätter dock sina egna kriterier för vad som krävs för att antas till läroanstalten. I dessa länder är ansvaret för utbud och utbildningsorganisation också starkt decentraliserat.

Yrkesutbildningarna har i England och USA traditionellt sett haft en svag ställning. Det hänger samman med att yrkesutbildning i huvudsak ses som ett ansvar för den enskilde individen och arbetsgivaren. I dessa länder söker sig en betydande andel till utbildning på eftergymnasial nivå, bl.a. för att få del av den yrkesutbildning som saknas på gymnasial nivå.

## 8.2 Utbildningsplikt i andra länder – ett antal länder har krav på utbildning till 18 år

Bland länderna i Europa är det vanligast att börja i grundskolan vid sex års ålder och därefter gå nio eller tio år i obligatorisk skola. Flera länder i Europa har dock någon form av krav på utbildning upp till 18 års ålder.<sup>3</sup> Att notera är att dessa oftare är kopplade till uppföljningssystem än sanktion.

I de nordiska länderna finns inte sådana krav. I Finland och Norge varar skolplikten från 7 års ålder till 16 års ålder respektive från 6 års ålder till 16 års ålder. När det gäller de andra länderna som beskrivs i bilaga 7 syns en större spridning och en utveckling mot en höjd pliktålder. I Tyskland och Nederländerna börjar flertalet barn skolan det år de fyller 6 respektive 5 år. Vid 15 respektive 16 års ålder sker en övergång till studier på gymnasial nivå. Ung-

---

<sup>3</sup> Eurydice – Facts and figures: Compulsory Education in Europe 2014/15.

domar i dessa länder är skyldiga att delta i någon form av utbildning på minst halvtid upp till 18 års ålder.

I England infördes 2015 en utbildningsplikt för 17- och 18-åringar. Reformen innebär inte någon skolplikt i egentlig mening utan snarare ett krav på att 17- och 18-åringar ska delta i utbildningsaktiviteter, antingen på heltid eller på halvtid. Sanktionen utgörs av indragna eller reducerade understöd för dem som inte deltar i utbildning. Hur kravet på utbildningsdeltagande upp till 18 år skulle utformas diskuterades under en tid i England. I ett ursprungligt förslag var en utgångspunkt att det skulle finnas tvingande regler och större sanktionsmöjligheter men som reformen har genomförts har denna del inte förverkligats. I det förslag som nu införts betonas i stället att skolorna bör arbeta med olika former av motivationshöjande och stödjande insatser i stället för tvång.

I USA varierar skolplikten. I flertalet delstater är det valfritt att studera på high school men det finns också exempel på delstater med 12-årig skolplikt. I 20 av USA:s totalt 50 delstater gäller skolplikten till dess att ungdomarna fyllt 17 respektive 18 år. Utbildningsplikt behandlas närmare i kapitel 10.

### **8.3 Insatser i andra länder för ungdomar med låg utbildning – ovanligt med introduktionsprogram men flera länder har någon form av aktivitetsansvar**

Det är ovanligt med direkta motsvarigheter till de svenska introduktionsprogrammen. I Finland och Norge finns dock någon form av ett tionde frivilligt påbyggnadsår i grundskolan för dem som behöver. I Finland är andelen som inte fullföljer en grundskoleutbildning låg men samtidigt har eleverna generösa möjligheter att komplettera sin utbildning inom gymnasieskolan.

I vissa länder finns motsvarigheter till det svenska kommunala aktivitetsansvaret. I Norge är detta väl utbyggt och det finns även i Finland. I Tyskland däremot finns inte någon motsvarighet till aktivitetsansvaret, men för att förebygga utbildningsmisslyckanden har kortare och mindre krävande yrkesutbildningsvägar etablerats. I Nederländerna finns ett utvidgat aktivitetsansvar. Som ett komplement till skol- och utbildningsplikten infördes 2002 särskilda regio-

nala registrerings- och samordningscenter. Det s.k. uppföljningsansvaret täcker alla unga samt unga vuxna upp till och med 23 års ålder, dvs. även unga som har passerat åldersgränsen för utbildningsplikten i Nederländerna. Unga och unga vuxna som har avbrutit sin utbildning ska i första hand slussas tillbaka till utbildning eller till praktik.

I England har stora resurser avsatts för lokala jobbcenter som arbetar med att hitta lösningar för unga i åldrarna 18–21 år som varken arbetar eller studerar. Dessutom finns det, som tidigare nämnts, regler kopplade till arbetslöshetsunderstödet, vilka innebär både en rätt till och ett krav på utbildning för arbetslösa och understödsberoende ungdomar som saknar kvalifikationer i engelska och matematik på grundläggande nivå. De unga som trots krav på utbildning till 18 år inte kommer till skolan, fångas upp av kommunala insatser som liknar det svenska kommunala aktivitetsansvaret.

I USA handlar de federala insatserna för att fler unga ska utbilda sig inte om några systematiska eller samordnade insatser utan mer om fristående program- och projektsatsningar.

#### **8.4 Betyg i andra länder – Sverige framstår som ensamt om ett betygssystem där tidiga betyg avgör lika mycket som slutbetyg**

Utredningen har i bilaga 8 belyst frågor om betyg och examen i sex olika länder.<sup>4</sup> Av materialet framgår att Sverige är relativt unikt i förhållande till de övriga länderna i flera avseenden. De gäller i synnerhet att betyg sätts tidigt i undervisningen och att betygen är avgörande för elevens tillträde till eftergymnasial utbildning. I de andra länderna förefaller det vanligare med slutgiltiga examensprov och med externa bedömare. I vissa länder tillämpas även antagningsprov för högskolestudier. I t.ex. Finland kombineras en s.k. studentexamen med elevens avgångsbetyg. I avgångsbetyget ingår alla kurser eleven har läst och ett medelvärde för betygen på de olika kurserna.

Det svenska systemet kan samtidigt uppfattas som starkt nationellt reglerat. Vissa av de andra länderna saknar nämligen såväl natio-

---

<sup>4</sup> Finland, Danmark, Norge, England, Nederländerna och Tyskland.

nella ämnesplaner som kunskapskrav för de olika betygsstegen, vilket ger ett större utrymme för lärarens professionella bedömning.

Slutligen kan nämnas att flera länder tillämpar en betygsskala med fler steg än den i Sverige. I Tyskland handlar det om en skala där betyget underkänt har två steg, medan den nederländska skalan innehåller tio steg där de tre lägsta stegen är mycket ovanliga.

## 8.5 Internationella mönster: insatser för att höja studiedeltagandet och yrkesutbildningar som utvecklas

Internationellt kan ett flertal mönster skönjas på de områden där utredningen studerat material. Det handlar bl.a. om ett ökat fokus på åtgärder för att höja andelen unga med fullbordad gymnasieutbildning. Det innebär i vissa fall en förlängd utbildningsplikt med krav på att delta i någon form av utbildning på heltid eller halvtid, men också om andra icke tvingande särskilda satsningar. Dessa kan t.ex. röra ökat stöd till elever, information, arbete för att förebygga studieavbrott m.m. Vad gäller genomströmning ligger Sverige i nivå med genomsnittet inom OECD för andelen som klarar av gymnasieskolan på normalt tid, vanligtvis tre år. Om man tar hänsyn till ytterligare två års studier förbättras dock genomsnittet på OECD-nivå mer än för Sverige.<sup>5</sup>

Det finns också en tendens att fler elever väljer studieförberedande utbildningar eller utbildningar som uppfattas som breda. Som ett led i detta väljer fler länder att utveckla sin yrkesutbildning med att t.ex. låta fler teoretiska allmänna ämnen ingå eller att detta kan kompletteras. Detta förefaller göras mot bakgrund av arbetslivets krav och arbetsmarknadens utveckling. Intresset för yrkesutbildningar har sjunkit, inte bara i Sverige utan även i länder som Nederländerna och Tyskland, i vilka det finns starkare traditioner kopplade till yrkes- och lärlingsutbildning. Deltagandet i yrkesutbildning i länder med starka yrkesutbildningstraditioner är dock fortsatt relativt högt. Samtidigt har yrkesutbildning på lägre nivå införts i flera länder, i första hand för elever som har svårt att full-

---

<sup>5</sup> OECD: Education at a Glance 2011, 2012 och 2014.

följa den reguljära utbildningen. Flera insatser görs i många länder för att utveckla och stärka yrkesutbildning. Det kan bl.a. handla om att förbättra samarbeten med företag och branscher. Vidare kan nämnas att de flesta länder där utredningen gjort jämförelser kan yrkesutbildning ge högskolebehörighet genom kompletterande studier eller genom att följa ett visst spår i utbildningen. Som nämnts inledningsvis, ingår högskolebehörighet i alla yrkesprogram i det finska systemet.



## 9 Rätten till utbildning i gymnasieskolan – åldersgräns, målgrupp och utbildningstid

Gymnasieutredningen har regeringens uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och därmed få de kunskaper som behövs såväl i arbetslivet som för fortsatta studier. Detta är ett övergripande perspektiv i utredningen. Frågan om möjligheten att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning är nära förknippad med de avgränsningar som finns för gymnasieskolans målgrupp och med hur länge en elev har rätt att gå i gymnasieskolan.

Av utredningens direktiv framgår att elever som anländer till Sverige i de övre tonåren i vissa fall inte hinner slutföra utbildningen inom språkinträdning och påbörja utbildning på ett nationellt program innan rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan upphör från och med det andra kalenderhalvåret det år individen fyller 20 år. Mot denna bakgrund ska utredningen analysera om det finns behov av att höja åldersgränsen för nyanlända elever när det gäller deras rätt att påbörja en utbildning i gymnasieskolan och, om det finns behov, föreslå förändringar inom detta område. Undantagsbestämmelser finns redan i dag när det gäller den aktuella åldersgränsen. Ungdomar som har ett svårt rörelsehinder har rätt att påbörja utbildning vid en gymnasieskola med s.k. Rh-anpassad utbildning senast det första kalenderhalvåret det år de fyller 21 år.<sup>1</sup>

I det här kapitlet beskriver utredningen vilka bestämmelser som finns vad gäller rätten till utbildning i gymnasieskolan. Bland annat redogör utredningen för frågan om avgränsningen av gymnasie-

---

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

skolans målgrupp samt hur omfattande rätten till gymnasieutbildning är. Utredningen beskriver även de problem som har visat sig i den praktiska tolkningen av bestämmelserna om rätten till utbildning.

## **9.1 Gymnasieskolans målgrupp och rätten att påbörja utbildning i gymnasieskolan**

Gymnasieskolans målgrupp är ungdomar. I detta avsnitt redogör utredningen för de bestämmelser som avgränsar gymnasieskolans målgrupp och rätten att påbörja en gymnasieutbildning.

### **9.1.1 Ungdomar upp till 20 års ålder får påbörja gymnasieutbildning**

I skollagen finns för varje skolform inom skolväsendet bestämmelser om vilka som har rätt till utbildning inom skolformen. Enligt skollagen ska gymnasieskolan vara öppen endast för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.<sup>2</sup> Detta innebär att ungdomar har rätt att påbörja en gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderhalvåret det år den unga fyller 20 år. Ungdomar som redan har gått igenom en utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning eller har avlagt International Baccalaureate (IB) är däremot inte längre behöriga till nationella program och introduktionsprogram i gymnasieskolan även om de inte nått den övre åldersgränsen.<sup>3</sup>

Bestämmelser om gymnasieskolan gäller enbart för ungdomar som är bosatta i landet, vilket enligt skollagen innebär att man ska vara folkbokförd i Sverige.<sup>4</sup> Vid tillämpningen av skollagen ska

---

<sup>2</sup> 15 kap. 5 § skollagen (2010:800). I fall som avses i 15 kap. 36 § skollagen gäller en åldersgräns på 21 år. I 17 a kap. 4 § finns särskilda bestämmelser om målgruppen för den vidareutbildning som ges i form av ett fjärde tekniskt år. I 17 kap. 16 § andra och tredje styckena finns bestämmelser om utbildning i gymnasieskolan för vissa elever från grundskolan.

<sup>3</sup> 15 kap. 6 § skollagen.

<sup>4</sup> 29 kap. 2 § första stycket skollagen. Vem som ska vara folkbokförd i Sverige framgår av folkbokföringslagen (1991:481).

även vissa andra personer som inte är folkbokförda här anses vara bosatta i landet. Asylsökande i åldern 16–18 år är exempel på sådana personer.<sup>5</sup>

Hemkommunen ansvarar för att barnen ges skolgång och att ungdomar erbjuds plats vid en kommunal skolenhet. Med en persons hemkommun avses den kommun där han eller hon är folkbokförd. För den som är bosatt i Sverige utan att vara folkbokförd avses med hemkommun den kommun som personen stadigvarande vistas i eller, om personen saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i.<sup>6</sup>

Den som överskridit den åldersgräns som ställts upp för att få påbörja en utbildning i gymnasieskolan kan delta i kommunal vuxenutbildning (komvux). En vuxen är behörig att delta i komvx på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 20 år<sup>7</sup> om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörig är också den som är yngre än 20 år men som har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor.<sup>8</sup> Den som är yngre än 20 år kan också vara behörig om det med hänsyn till den sökandens personliga förhållanden finns särskilda skäl.<sup>9</sup>

En vuxen som är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå och som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men som inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå sådan behörighet.<sup>10</sup> I propositionen *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux* föreslår regeringen en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande be-

---

<sup>5</sup> 29 kap. 2 § andra stycket.

<sup>6</sup> 29 kap. 6 § skollagen. Detsamma gäller den som är kvarskrivnen i en kommun enligt 16 § folkbokföringslagen.

<sup>7</sup> 20 kap. 20 § första stycket skollagen.

<sup>8</sup> 20 kap. 20 § andra stycket skollagen.

<sup>9</sup> 20 kap. 20 § tredje stycket skollagen och 3 kap. 2 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, prop. 2008/09:199 och prop. 2009/10:165. Denna möjlighet tar t.ex. sikte på fall när en 19-åring påbörjar studier på gymnasial nivå eller när en ungdom som redan bildat familj eller på annat sätt tagit avgörande steg in i vuxenvärlden och därför har lite gemensamt med flertalet ungdomar i 16-årsåldern. I sådana fall kan hela utbildningen genomföras inom den gymnasiala vuxenutbildningen.

<sup>10</sup> 20 kap. 19 § skollagen.

hörighet till utbildning inom högskolan och yrkeshögskolan, särskild behörighet till högskolan och särskilda förkunskaper till yrkeshögskolan. Enligt förslaget ska rättigheten omfatta alla behöriga till utbildning i komvux på gymnasial nivå som saknar sådan behörighet. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.<sup>11</sup>

### 9.1.2 Bakgrunden till 20-årsgränsen för att få påbörja en gymnasieutbildning

Av de förarbeten som ligger till grund för den nu rådande övre åldersgränsen för när en person har rätt att påbörja en utbildning i gymnasieskolan framgår att gymnasieskolan är en skolform avsedd för ungdomar. Gymnasieskolans ansvar för utbildning som påbörjas före utgången av det första kalenderåret det år eleven fyller 20 år kan härledas till gymnasiereformen i början av 1990-talet.<sup>12</sup> Regeringen uttalade i propositionen *Växa med kunskaper* att gymnasieskolan som organisation skulle ha ansvaret för alla ungdomar mellan 16 och 19 år. I skollagen uttrycktes att utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar var avsedd att påbörjas efter avslutad grundskoleutbildning eller motsvarande fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyllde 20 år. Vuxenutbildningens ansvar tog vid därefter. Gymnasieskolan skulle därmed ha ansvar för ungdomars utbildning och komvux skulle ha ansvaret för vuxnas utbildning.

Vad gällde antagningen till gymnasieskolan angav regeringen att sökanden mellan 16 och 19 år skulle antas till gymnasieutbildning efter de intagningsregler som gällde för ungdomar; i de flesta fall till heltidsstudier och i regel skulle eleverna ha rätt till avgångsbetyg efter tre års studier. Vuxenstuderande i komvux skulle tas in till utbildning enligt de friare studieformer som gällde för vuxenutbildningen.<sup>13</sup>

Åldersgränsen för att påbörja studier i gymnasieskolan respektive på komvux drogs vid 20 år. Åldersgränsen anslöt också till den rådande gränsdragningen i studiestödslagen mellan studiebidragen, som avsåg gymnasiala studier, och studiemedel som avsåg post-

---

<sup>11</sup> Prop. 2016/17:5.

<sup>12</sup> Prop. 1990/91:85.

<sup>13</sup> Prop. 1990/91:85.

gymnasiala studier.<sup>14</sup> Samma åldersgräns finns alltså i den nu gällande studiestödslagen.<sup>15</sup>

### 9.1.3 Behörighetskravet om avslutad grundskola

Utöver de behörighetskrav som gäller för de olika nationella programmen och för introduktionsprogrammen ska gymnasieskolan som framgått enligt skollagen endast vara öppen för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år<sup>16</sup> eller, för ungdomar med svårt rörelsehinder i Rh-anpassad utbildning, det första kalenderhalvåret det år de fyller 21 år.

En svårighet är hur bestämmelserna om att gymnasieskolan endast ska vara öppen för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning<sup>17</sup> ska tillämpas för ungdomar som är i gymnasieåldern när de invandrar till Sverige. Bestämmelsen innebär enligt förarbetena från 1990/91 att ungdomarna ska ha gått i grundskolan och avslutat denna, men det finns inget krav på att ungdomarna ska ha slutfört den sista årskursen. Utbildning som motsvarar grundskola kan vara utbildning t.ex. i andra nordiska länder eller i en internationell skola. Av förarbetena till skollagen kan man dock sluta sig till att även nyanlända ungdomar som inte gått i svensk grundskola eller som saknar ordnad skolgång från hemlandet kan tas emot på språkinträdning.<sup>18</sup>

Man kan alltså hävda att syftet med nuvarande allmänna behörighetsregel om avslutad grundskoleutbildning snarast är att ange en åldersnivå, inte vilka förkunskaper ungdomen ska ha. För elever i grundskolan upphör skolplikten enligt huvudregeln vid vårterminens slut det nionde året efter skolstarten, vilket vanligtvis inträffar när eleven fyllt 16 år eller tidigare om de uppnått kunskapsmålen.<sup>19</sup> Även om skolplikten inte per automatik upphör vid en viss ålder

---

<sup>14</sup> Prop. 1990/91:85.

<sup>15</sup> Studiestödslagen (1999:1395).

<sup>16</sup> 15 kap. 5 § skollagen. I 17 a kap. 4 § skollagen finns även särskilda bestämmelser om målgruppen för den vidareutbildning som ges i form av ett fjärde tekniskt år.

<sup>17</sup> 15 kap. 5 § skollagen.

<sup>18</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>19</sup> 7 kap. 12 § och 14 § skollagen.

gör den alltså det i praktiken vid 16 års ålder, eftersom eleven då slutfört 9 år i grundskolan.<sup>20</sup> Gymnasieskolan tar vid därefter.

#### 9.1.4 Särskilda bestämmelser om utbildning för asylsökande

Särskilda bestämmelser gäller för asylsökandes rätt till gymnasieutbildning. Asylsökande har rätt till utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan endast om de har påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år. Även barn som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, s.k. gömda barn, och vissa andra grupper har rätt till gymnasieutbildning endast om de påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år.<sup>21</sup> Om asylsökande påbörjat sin gymnasieutbildning innan de fyllt 18 år har de rätt att gå kvar på utbildningen även efter 18 års ålder. Detta gäller såväl på ett nationellt program som på ett introduktionsprogram. Av skollagen framgår samtidigt att asylsökande inte har rätt till utbildning i kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller utbildning i svenska för invandrare.<sup>22</sup>

Asylsökande barn ska enligt gymnasieförordningen erbjudas plats i gymnasieskolan så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten. Enligt propositionen *Asylsökande barns skolgång* är en månad en rimlig tid såväl med tanke på det enskilda barnets behov som på kommunens möjligheter att ta emot barnet. Den kommun där barnet vistas bör svara för att utbildningen kommer till stånd.

Åldersgränsen för rätten till utbildning för asylsökande och övriga aktuella grupper har satts med utgångspunkt i *Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter* (FN:s barnkonvention) enligt vilken personer definieras som barn upp till 18 års ålder. I proposi-

<sup>20</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>21</sup> Prop. 2000/01:115. Rätt till utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har asylsökande och personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd i s.k. massflyktsituationer, personer som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas, barn som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning och som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd samt personer som vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 § första eller tredje stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., 5 kap. 15 § (15 a §) utlänningslagen (2005:716), 29 kap. 2 § andra stycket 1 och 2 och 29 kap. 3 § skollagen.

<sup>22</sup> 29 kap 3 § skollagen.

tionen *Asylsökande barns skolgång*<sup>23</sup> uttalade regeringen dock att en kommun självfallet får erbjuda ungdomar som fyllt 18 år gymnasieutbildning, men någon rättighet till detta för den enskilde finns alltså inte.

### 9.1.5 Språkintröduktion – en insats för nyanlända ungdomar

Nya bestämmelser för utbildning av nyanlända barn och ungdomar trädde i kraft den 1 januari 2016. Genom bestämmelserna infördes en definition i skollagen av vilka elever som ska betraktas som nyanlända.<sup>24</sup> Med nyanländ elev avses enligt skollagen den som har varit bosatt utomlands, som nu är bosatt i Sverige och som har påbörjat sin utbildning här senare än vid höstterminens start det kalenderår när personen fyllde sju år. En nyanländ elev kan därmed antingen vara asylsökande eller ha beviljats uppehållstillstånd. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång i Sverige.

När elever inte längre anses vara nyanlända kan de inte längre bli aktuella för någon av de särskilda författningsreglerade stödåtgärder för nyanlända elever som finns. Åtgärder för nyanlända i skolan omfattar främst elevers utbildning i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Språkintröduktion är dock ett exempel på en åtgärd för nyanlända ungdomar i gymnasieåldern då det av skollagen framgår att språkintröduktionen står öppen för nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram<sup>25</sup> och som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning. Om det finns särskilda skäl får även andra elever gå språkintröduktion.<sup>26</sup>

Behörighetskraven för språkintröduktion utöver vad som gäller för all utbildning i gymnasieskolan består alltså av två delar som måste vara uppfyllda. Den första delen innebär att den unge inte

---

<sup>23</sup> Prop. 2000/01:115.

<sup>24</sup> 3 kap. 12 a § skollagen.

<sup>25</sup> 17 kap. 3 § skollagen.

<sup>26</sup> 17 kap. 12 § skollagen. En elev som har gått fyra år i skolan och därmed inte längre är nyanländ får fortfarande gå på språkintröduktion om eleven på grund av särskilda skäl har behov av det. Eleven är dock inte längre nyanländ i skollagens mening 3 kap. 12 a §, prop. 2014/15:45.

uppfyller behörighetskrav ifråga om godkända grundskolebetyg som gäller för nationella yrkesprogram. Den andra delen innebär att den unge på grund av att han eller hon är nyanländ behöver en utbildning som främst avser svenska språket för att kunna fortsätta sina studier.<sup>27</sup>

Nyanlända elever omfattas i övrigt av samma bestämmelser som alla elever när det t.ex. gäller skolans värdegrund och kunskapsuppdag, studie- och yrkesvägledning, elevhälsa, ledning och skolans samt skolans kompensatoriska uppdrag.<sup>28</sup>

## 9.2 Rätten att fullfölja en påbörjad gymnasieutbildning

Ovan har gymnasieskolans målgrupp vad gäller rätten att *påbörja* en gymnasieutbildning och de bestämmelser som reglerar detta beskrivits. I det här avsnittet diskuterar utredningen bestämmelserna om rätten att *fullfölja* en påbörjad gymnasieutbildning och vilka svårigheter som kan finnas vad gäller tillämpningen av bestämmelserna i praktiken, dvs. rätten att slutföra sina studier när man väl antagits till en utbildning.

### 9.2.1 Utbildningen är avsedd att genomgås på tre år

En elev som har påbörjat en utbildning på ett nationellt program har rätt att fullfölja sin utbildning på det påbörjade programmet hos huvudmannen.<sup>29</sup> Rätten att fullfölja ett nationellt program är därmed kopplad till det påbörjade programmet. De nationella programmen är enligt skollagen avsedda att genomgås på tre läsår.<sup>30</sup> Huvudmannen får besluta att utbildningen får fördelas på längre tid än tre år. Huvudmannen får även besluta att utbildningen ska fördelas på kortare tid än tre år om Skolverket gett tillstånd till det.

---

<sup>27</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>28</sup> Skolans kompensatoriska uppdrag innebär att hänsyn ska tas till elevernas olika behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

<sup>29</sup> 16 kap. 37 § skollagen.

<sup>30</sup> 16 kap. 15 § skollagen.



Utöver de bestämmelser som gäller rätten att fullfölja en påbörjad utbildning har också elever i gymnasieskolan sedan länge<sup>31</sup> rätt att gå om en kurs eller göra om gymnasiearbetet. Se även kapitel 12 *Stödåtgärder*. Av gymnasieförordningen framgår att en elev som inte har fått godkänt betyg på någon eller några kurser har rätt att gå om dessa minst en gång. I gymnasieförordningen regleras även rätten att göra om gymnasiearbetet en gång för elever som inte har blivit godkända (fått betyget E).<sup>32</sup> Det finns ingen reglering som begränsar rätten att gå om en kurs till att detta måste ske under de tre läsår som en utbildning på ett nationellt program normalt sträcker sig. Rätten att fullfölja utbildningen på ett nationellt program eller ett introduktionsprogram gäller även efter ett studieuppehåll på högst ett år för studier utomlands.<sup>33</sup>

## 9.2.2 Utbildningsplanen bestämmer introduktionsprogrammets omfattning

Skollagen reglerar inte introduktionsprogrammets längd, med undantag för den ettåriga preparandutbildningen. I stället är det utbildningsplanen som ska innehålla uppgifter om utbildningens längd och som ska vara styrande för hur länge eleven ska gå på introduktionsprogrammet.<sup>34</sup> Enligt skollagen har en elev som har påbörjat ett introduktionsprogram rätt att fullfölja utbildningen hos huvudmannen enligt den utbildningsplan som gällde när utbildningen inleddes. Om eleven medgett att planen ändras har eleven rätt att fullfölja utbildningen enligt den ändrade planen.<sup>35</sup>

Utgångspunkten är att utbildningen på introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier,<sup>36</sup> och elever på introduktionsprogram har enligt förarbetena samma rätt till en utbildning som motsvarar heltid som elever som läser på ett nationellt program, dvs. tre år om inte syftet med utbildningen nås

---

<sup>31</sup> SFS 1995:885, prop. 1994/95:174.

<sup>32</sup> 16 kap. 24 §, 8 kap. 23 § och 9 kap. 1–3 §§ gymnasieförordningen.

<sup>33</sup> Eleven har dock inte rätt att fullfölja ett nationellt program om det erbjudande som avses i 16 kap. 12 § förenats med ett uttryckligt förbehåll att det inte gäller vid studieuppehåll.

<sup>34</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>35</sup> 17 kap. 15 § skollagen.

<sup>36</sup> 17 kap. 6 § skollagen.

tidigare.<sup>37</sup> Samtidigt varierar förutsättningarna på de olika introduktionsprogrammen:

- Preparandutbildning ska enligt skollagen pågå högst ett år. Om huvudmannen finner att det finns synnerliga skäl får utbildningen dock förlängas till två år.<sup>38</sup>
- Syftet med programinriktat individuellt val är att eleverna med hänsyn till förkunskapskraven och det särskilda stöd som de har rätt till ska bli behöriga inom högst ett år.
- För yrkesintroduktion och individuellt alternativ finns inte någon reglering av tiden. I förarbetena framhålls dock att utbildning för elever på individuellt alternativ kan behöva pågå i flera år. Vidare betonas hemkommunens skyldighet att erbjuda eleven en gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderhalvåret det år den fyller 20 år.<sup>39</sup>
- Nyanlända ungdomar har rätt till heltidsutbildning på språkintroduktion så länge de definieras som nyanlända i skollagens mening, dvs. i fyra år om eleven påbörjar sin skolgång i Sverige direkt på språkintroduktion.<sup>40</sup>

Även om eleven har rätt till tre (eller fyra) års studier på introduktionsprogram är det viktigt att framhålla att avsikten är att elever inom introduktionsprogrammen så snabbt som möjligt ska komma vidare till ett nationellt program, andra studier eller etablera sig på arbetsmarknaden beroende på syftet med utbildningen.

### 9.2.3 Ny behörighetsprövning vid övergång till nationella program

En elev på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan som blir behörig till ett nationellt program kan senast övergå till det nationella programmet det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år. Bestämmelsen i 15 kap. 5 § skollagen om gymnasieskolans mål-

---

<sup>37</sup> Prop. 2008/09:199 och prop. 2009/10:165.

<sup>38</sup> 17 kap. 5 § skollagen.

<sup>39</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>40</sup> 3 kap. 12 a § andra stycket och 17 kap. 3 § skollagen.

grupp har i praxis tolkats så att det ska göras en ny behörighetsprövning<sup>41</sup> när en elev som studerat på ett introduktionsprogram blivit behörig till ett nationellt program och vill påbörja studier på det nationella programmet. I ett beslut från Skolväsendets överklagandenämnd som gällde tolkningen av den tidigare skollagen (1985:1100) uttalade nämnden att av bestämmelserna i skollagen fick anses följa att ungdomar – även de som var elever på individuella program (IV), dvs. introduktionsprogrammets föregångare – var behöriga att påbörja utbildning på nationella program längst till och med det första kalenderhalvåret det år de fyllde 20 år. Denna tolkning av bestämmelserna vinner stöd i förarbetena,<sup>42</sup> där det framgår att hemkommunens skyldighet att erbjuda ungdomar möjlighet att påbörja utbildning på nationella program bör upphöra vid den angivna åldersgränsen. Det sägs därmed inget i förarbetena om att åldersgränsen för nationella program inte skulle gälla sökande som redan är intagna i gymnasieskolan på t.ex. ett introduktionsprogram.<sup>43</sup>

Fem olika introduktionsprogram ersatte IV genom gymnasie-reformen 2011 (Gy11). Praxis att det ska göras en ny behörighetsprövning när en elev som gått på ett introduktionsprogram blir behörig till och vill påbörja ett nationellt program gäller dock alltså jämt. Övergången till ett nationellt program kan alltså ske fram till och med det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år.

Sammanfattningsvis är åldersgränsen för att påbörja utbildningen densamma för samtliga program inom gymnasieskolan.<sup>44</sup> Några undantag från 20-årsgränsen finns inte, utöver vad som gäller för vissa rörelsehindrade elever.

Gymnasieskolans målgrupp avgränsas ytterligare i skollagen.<sup>45</sup> Som framgår ovan anges där att ungdomar som gått igenom en utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning, eller

---

<sup>41</sup> Jfr 16 kap. 29 § skollagen.

<sup>42</sup> Se prop. 1990/91:85.

<sup>43</sup> Skolväsendets överklagandenämnd: beslut 1999-08-04 dnr A134.

<sup>44</sup> I departementspromemorian Särskilda program och behörighet till yrkesprogram (dnr U2009/5552/G), som låg till grund för förslagen om introduktionsprogram i prop. 2009/10:165, föreslogs att åldersgränsen för preparandutbildningen skulle vara 19 år. Skälet för förslaget var att eleven skulle hinna avsluta utbildningen och söka till ett nationellt program före 20-årsgränsen. Regeringen gjorde dock en annan bedömning med hänvisning till att om eleven påbörjar preparandutbildningen vid 19 års ålder och inte hinner uppnå behörighet i tid kommer eleven i stället i fråga för studier inom komvux (prop. 2009/10:165 s. 431).

<sup>45</sup> 15 kap. 6 § skollagen.

har avlagt International Baccalaureate (IB), inte längre är behöriga till nationella program eller introduktionsprogram i gymnasieskolan. I propositionen *Växa med kunskaper* uttalade regeringen att det inte är rimligt att elever som utbildats på ett nationellt program erbjuds ännu ett program av det skälet att de ännu tillhör ålderskategorin för gymnasieskolan. Enligt propositionen är ungdomar inte berättigade till två fullständiga utbildningar på ett nationellt program eller motsvarande.<sup>46</sup>

#### 9.2.4 Nyanländas rätt att fullfölja gymnasieutbildning

Som tidigare beskrivits kan nyanlända elever antingen vara asylsökande eller ha beviljats uppehållstillstånd. Som framgått ovan har *asylsökande* rätt att påbörja utbildning i gymnasieskolan före 18 års ålder och har rätt att gå kvar även efter 18 års ålder. Om en asylsökande elev inte blir behörig till ett nationellt program före 18 års ålder upphör rätten att börja på ett nationellt program. Eleven har dock rätt att fullfölja studierna på introduktionsprogrammet enligt utbildningsplanen. Asylsökande som kommer till Sverige när de är mellan 18 och 20 år har inte rätt att börja i gymnasieskolan och omfattas heller inte av rätten till svenska för invandrare (sfi) eller de särskilda statliga etableringsinsatser som finns.<sup>47</sup>

Nyanlända ungdomar som fått *uppehållstillstånd* måste, liksom övriga ungdomar, bli behöriga senast första kalenderhalvåret eleven fyller 20 år för att få börja på ett nationellt program. Om den unge inte uppnår behörighet inom denna tid får han eller hon dock fullfölja sin påbörjade utbildning på introduktionsprogrammet om utbildningsplanen ger stöd för det. Liksom för alla elever som inte längre tillhör gymnasieskolans målgrupp står därefter vuxenutbildningen öppen för nyanlända som vill fortsätta att studera. För elever

---

<sup>46</sup> Prop. 1990/91:85.

<sup>47</sup> Riksdagen har emellertid anslagit medel till Folkbildningsrådet för 2016 om 50 miljoner kr till särskilda utbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

I förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare finns villkor för bidraget. Enligt förordningen får statsbidrag lämnas för avgiftsfria verksamheter som syftar till att stärka kunskaper i svenska språket och om samhället och till att främja deltagande i arbets- och samhällslivet för asylsökande och för personer som har fått uppehållstillstånd och bor i Migrationsverkets anläggningsboende. Denna verksamhet är även öppen för 18–20-åringar men innebär inte någon rättighet till utbildning för denna grupp asylsökande.

som lämnar gymnasieskolan på detta sätt ska gymnasieskolan enligt läroplanen upprätta en plan för fortsatt utbildning.<sup>48</sup>

### 9.3 Nyanlända elevers möjlighet att bli behöriga till nationella program

Utredningen ska enligt sina direktiv analysera om det finns behov av att höja åldersgränsen för nyanlända elever när det gäller rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan och, om det finns behov, föreslå förändringar inom detta område.

#### 9.3.1 Svårigheten att bli behörig till nationellt program i tid

Av de uppgifter som utredningen inhämtat, bl.a. genom samråd med referens- och fokusgrupper samt från Skolverkets s.k. programreferensskolor, framgår att många nyanlända elever inte lyckas bli behöriga till gymnasieskolans nationella program före det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Dessa elever går på gymnasieskolans introduktionsprogram men når alltså ofta inte behörighet till ett nationellt program innan de uppnått åldersgränsen när rätten att börja en ny gymnasieutbildning upphör. De flesta av dessa elever förefaller enligt vad som framkommit i utredningens arbete ha långt kvar till behörighet, men i vissa fall kan det handla om elever som vid 20 års ålder är förhållandevis nära behörighet till ett nationellt program.<sup>49</sup>

Representanter för flera av Skolverkets programreferensskolor samt de fokus- och referensgrupper som utredningen inhämtat uppgifter från har lyft fram vuxenutbildningen som ett viktigt alternativ för de elever som inte hinner bli behöriga till nationella program innan det första halvår det år de fyller 20 år. Den som uppnått

---

<sup>48</sup> SKOLFS 2011:144.

<sup>49</sup> Forskning visar att det finns variationer i sysselsättningsgraden mellan de barn och ungdomar som invandrat till Sverige utan sina vårdnadshavare (ensamkommande barn) och de som invandrat tillsammans med sina vårdnadshavare. De ensamkommande är sysselsatta i större utsträckning än dem som kommit tillsammans med sina vårdnadshavare. Çelikaksoy A och Wadensjö E: De ensamkommande flyktingbarnen och den svenska arbetsmarknaden. The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies. Rapport 2015:2.

denna ålder är behörig att söka till den kommunala vuxenutbildningen för att fortsätta sin utbildning där.

Representanter för några av referensskolorna menar att vissa elever fortfarande har behov av den mer sammanhållna utbildning som gymnasieskolan erbjuder, trots att de är över 20 år. I detta sammanhang påpekar bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) att en del kommuner organiserar ungdomsgrupper inom vuxenutbildningen för att möta detta behov. Ett problem består dock i att vuxenutbildningen inte alltid erbjuder motsvarande utbud av i första hand yrkesutbildningar som gymnasieskolan. Rätten till bl.a. elevhälsa är också begränsad för elever på komvux.<sup>50</sup>

I utredningens samråd med bl.a. rektorer och lärare har framkommit att möjligheten att påbörja ett nationellt program i gymnasieskolan efter 20 års ålder inte ses som en lämplig åtgärd. Många äldre elever som inte hunnit bli behöriga till ett nationellt program vill ofta inte fortsätta sina studier i gymnasieskolan utan föredrar att övergå till studier inom den kommunala vuxenutbildningen. Den enskildas mognad uppges vara avgörande för i vilken mån personen vill gå kvar i gymnasieskolan eller gå över till vuxenutbildningen.

Frågan om i vilken mån det är lämpligt att blanda ungdomar och vuxna i gymnasieskolan har i samråden lyfts som ett problem om den övre åldersgränsen för när en person senast får påbörja en gymnasieutbildning skulle höjas. Även om utredningen inte haft tillgång till forskning som visar effekter av åldersblandade grupper i gymnasieskolan framgår i samtal med fokus- och referensgrupper samt vid verksamhetsbesök att vuxna elever i vissa fall kan påverka yngre elever och deras möjligheter att delta på ett jämbördigt sätt i den sociala kontext som gymnasieskolan utgör. I direktiven till utredningen *Elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser* bedömer regeringen också att det varken gynnar elevens sociala utveckling eller möjligheterna till integration att placera äldre elever i undervisningsgrupper där majoriteten av eleverna är betydligt yngre.<sup>51</sup> Utredningen vill i detta sammanhang peka på att skolformerna grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning är utformade för att möta behoven hos den åldersgrupp respektive skolform riktar sig till. Till exempel övergår elever som uppnått en viss

---

<sup>50</sup> 2 kap. 26 § skollagen.

<sup>51</sup> Dir. 2016:67.

ålder och som går i grundskolan till introduktionsprogram i gymnasieskolan även om de inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program. Skolformernas målgrupper avgränsas därmed i första hand utifrån elevernas ålder.

Eftersom gymnasieskolans målgrupp är ungdomar som påbörjar utbildningen när de är mellan 16 och 20 år är skolformen utformad som en ungdomsskola med ett bredare uppdrag än vad som gäller för vuxenutbildningen. Gymnasieskolans uppdrag innehåller fler personlighetsutvecklande inslag och är anpassat till att leda ungdomar mot vuxenlivet. Av läroplanen för gymnasieskolan framgår bl.a. att skolan har i uppgift att till eleverna överföra värden och främja elevernas utveckling till ansvarskännande individer och bidra till elevernas allsidiga utveckling. Som en del i sitt uppdrag ska rektorn särskilt ansvara för att eleverna får kunskaper om sex och samlevnad, konsument- och trafikfrågor samt riskerna med tobak, alkohol, narkotika och andra droger. Skolan ska även bidra till att elever får en trygg identitet.<sup>52</sup> Motsvarande formuleringar saknas i läroplanen för vuxenutbildningen.<sup>53</sup> Det finns därmed skillnader mellan gymnasieskolans och komvux övergripande uppdrag.

Det saknas enligt Skolverket statistik över hur långt elever som inte når behörighet till ett nationellt program innan rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan upphör har kvar till att nå denna behörighet. Gruppen nyanlända elever är heterogen men det står klart att många anländer när de redan är i gymnasieåldern och att många har en svag studiebakgrund.

Uppgifter från Skolverket om andelen elever som hösten 2014 var 19 år och gick på ett introduktionsprogram och påföljande höst (2015) började på ett nationellt program visar att få elever gick över till ett nationellt program vid senast möjliga tidpunkt. Av samtliga drygt 5 200 ungdomar som var 19 år och gick på introduktionsprogram hösten 2014 återfanns endast 270 personer på ett nationellt program året därpå, vilket motsvarande drygt 5 procent. En majoritet, 60 procent, av eleverna som gick på ett introduktionsprogram vid 19 års ålder var inte nyinvandrade<sup>54</sup> vilket visar att elever även av

---

<sup>52</sup> Läroplan för gymnasieskolan (SKOLFS 2011:144).

<sup>53</sup> Läroplan för vuxenutbildningen (SKOLFS 2012:101).

<sup>54</sup> Nyinvandrade är inte synonymt med skollagens definition av nyanlända elever, eftersom begreppet inte tar hänsyn till hur lång skolgången varit. Det saknas emellertid statistik för

andra skäl kan ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program innan rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan upphör. Drygt 22 procent (motsvarande ca 1 170 elever) av dem som gått på ett introduktionsprogram när de var 19 år gick fortfarande på ett introduktionsprogram vid 20 års ålder. En stor majoritet, över 70 procent, av ungdomarna som gick på ett introduktionsprogram när de var 19 år hade lämnat gymnasieskolan ett år senare.<sup>55</sup>

### 9.3.2 Rätten att fullfölja en påbörjad utbildning efter 20 års ålder och ansvaret för ungdomar som inte nått målen för sin utbildning

En elev på ett nationellt program förväntas nå målen för utbildningen på tre år. Utredningen konstaterar ovan att elever på introduktionsprogrammen har rätt till samma tid för sin utbildning, även om målsättningen är att eleverna ska kunna nå målen för introduktionsprogrammet snabbare, t.ex. genom att nå behörighet till ett nationellt program och börja studera där. Utredningen har bl.a. genom sina verksamhetsbesök samt referens- och fokusgrupper fått uppgifter som gör gällande att vissa huvudmän per automatik skriver ut eleverna från gymnasieskolan efter tre års utbildning på introduktionsprogram, även om eleven inte nått målen för utbildningen och alltjämt är under 20 år. Allt färre huvudmän förefaller erbjuda ett fjärde studieår. Detta innebär att utbildningen för elever på introduktionsprogram vilka inte nått behörighet till nationella program begränsas till tre år trots att eleven kan vara under 20 år och huvudmannen är skyldig att erbjuda ungdomen gymnasieutbildning.

Problemet tycks även omfatta ungdomar på nationella program som efter tre år inte nått målen för utbildningen, dvs. fått en examen, och som i begränsad utsträckning verkar erbjudas möjlighet att gå om kurser eller göra om gymnasiearbetet, trots att de har rätt till det. Det har i utredningens samråd framkommit att det ibland av schematekniska skäl kan vara svårt att skapa möjligheter för en elev att gå om en eller flera kurser under ett av de tre ordinarie läsåren

---

gruppen nyanlända elever som är asylsökande, eftersom dessa inte har något personnummer och därmed inte kan följas i statistiken. Av denna orsak används här måttet nyinvandrad.

<sup>54</sup> Elever som invandrat oktober 2011 eller senare räknas till gruppen.

<sup>55</sup> Uppgifterna har tagits fram av Skolverket för utredningens räkning.



på ett nationellt program. Eleven erbjuds dock inte heller alltid denna möjlighet det efterföljande läsåret. Tolkningen av bestämmelsen om huvudmannens skyldighet att erbjuda ungdomar utbildning i gymnasieskolan under längre tid än tre år varierar därmed. Detta är ett problem eftersom det innebär att ungdomar riskerar att skrivas ut från gymnasieskolan trots att de fortfarande tillhör gymnasieskolans målgrupp och trots att de kanske inte erbjudits utbildning i enlighet med gällande författningar. Utredningen noterar i detta sammanhang att Gymnasiekommittén redan 2002 konstaterade att ”elever som behöver har rätt att ta längre tid än tre år på sig för att fullfölja sina gymnasiestudier”.<sup>56</sup>

Utredningen har av Skolverket begärt statistik över hur många godkända poäng elever som fått studiebevis och skrivits ut ur gymnasieskolan saknar för att få en gymnasieexamen. Av de ungdomar som fick studiebevis var 62 procent 19 år eller yngre. Statistiken visar att av de drygt 15 000 elever som läsåret 2014/15 fick ett studiebevis hade nästan hälften av eleverna 2 000 godkända poäng eller mer.<sup>57</sup> För examen krävs 2 250 godkända poäng, varav vissa måste avse specifika kurser; vilka kurser som måste vara godkända varierar mellan de nationella programmen.<sup>58</sup>

Uppgifterna ger vid handen att många elever som i dag får studiebevis skulle kunna nå en gymnasieexamen inom gymnasieskolan med förhållandevis begränsade kompletteringar om de fick ytterligare tid i gymnasieskolan för att fullfölja sina studier på det nationella programmet och nå målen för utbildningen.

## 9.4 Sammanfattande iakttagelser

Utredningens övergripande frågeställning handlar om hur alla unga ska ges möjlighet att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Enligt utredningens direktiv måste fler och mer effektiva åtgärder

---

<sup>56</sup> SOU 2002:120: Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.

<sup>57</sup> 8 kap. 18 § gymnasieförordningen (SFS 2010:2039). Till skillnad från den officiella statistiken om avgångselever ingår här samtliga inrapporterade studiebevis, dvs. även elever som betygssatts för färre än 2 500 poäng.

<sup>58</sup> Av de aktuella eleverna på de högskoleförberedande programmen saknade 26,5 procent godkänt betyg i svenska, 16 procent i engelska och 9,5 procent i matematik. På yrkesprogrammen saknade eleverna främst godkända betyg i matematik (28,6 procent) och engelska (23,8 procent).

vidtas för att ge eleverna bättre förutsättningar att nå målen med utbildningen. För att kunna identifiera relevanta och effektiva insatser som syftar till att nå dessa mål är det enligt utredningens bedömning av stor vikt att klargöra hur länge en elev faktiskt har rätt till utbildning i gymnasieskolan. I detta kapitel redogör utredningen för vad som framkommit i utredningens arbete om rätten till utbildning i gymnasieskolan.

Gymnasieskolan är en skola avsedd för ungdomar. Den som påbörjat en utbildning före det första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år har i princip rätt till minst tre års utbildning, oavsett om eleven går ett introduktionsprogram eller ett nationellt program. Nyanlända ungdomar har rätt till fyra års utbildning på språkintröduktion.

Den som har *påbörjat* en utbildning har rätt att fortsätta sina studier på det nationella programmet, eller för elever på introduktionsprogram i enlighet med planen för utbildningen, även efter det första kalenderhalvåret eleven fyller 20 år. I diskussioner med utredningens referens- och fokusgrupper har det framkommit att huvudmän och andra aktörer i vissa fall blandar samman bestämmelserna om rätten att *påbörja* en gymnasieutbildning och bestämmelserna om rätten att *fullfölja* en redan påbörjad utbildning. Sammanblandningen innebär att man tror att en elev som påbörjat en utbildning inte har rätt att fullfölja den efter 20 års ålder, vilket är en missuppfattning. Så länge utbildningen påbörjats före det första kalenderhalvåret eleven fyller 20 år har eleven rätt att fullfölja utbildningen enligt planen för utbildningen (introduktionsprogram) eller enligt vad som gäller för de nationella programmen (i normalfallet tre år).

Många nyanlända elever når inte behörighet till nationella program före det att de uppnår den övre åldersgränsen för att få påbörja en utbildning i gymnasieskolan. Det saknas statistik över hur långt dessa elever har kvar innan de når behörighet. Endast en mycket liten andel av dem som går på introduktionsprogram när de är 19 år börjar dock på ett nationellt program vid senast möjliga tidpunkt. Förhållandevis få går också kvar på ett introduktionsprogram när de fyllt 20 år. Detta gäller både personer som är nyinvandrade och de som inte är det. Enligt utredningens samråd har en stor andel av dem som inte hinner bli behöriga före 20 års ålder långt kvar till att nå behörighet. För att dessa elever skulle få möjlighet att nå behörig-

het till ett nationellt program skulle åldersgränsen sannolikt behöva höjas med flera år.

Eftersom gymnasieskolans målgrupp är ungdomar som påbörjar utbildningen mellan 16 och 20 års ålder är skolformen utformad som en ungdomsskola med ett uppdrag att leda ungdomar mot vuxenlivet. Även skolformerna grundskola och vuxenutbildningen är utformade för att möta behoven hos den åldersgrupp den riktar sig till.

Enligt de uppgifter som utredningen inhämtat genom fokus- och referensgrupper framkommer dock att vissa huvudmän regelmässigt skriver ut elever efter tre år. Detta är ett problem, eftersom de elever som gått tre år i gymnasieskolan fortfarande kan vara under 20 år och tillhöra gymnasieskolans målgrupp. Det är också ett problem i de fall eleverna inte erbjuds utbildning i enlighet med gällande författningar, t.ex. vad gäller rätten att gå om en kurs.

Av kapitlet framgår att cirka hälften av de 15 000 elever som läsåret 2014/15 fick ett studiebevis saknar godkänt betyg i förhållandevis få kurser för att få en gymnasieexamen. För dessa elever kan det krävas förhållandevis begränsade kompletteringar för att de ska få en examen.



## 10 Frågan om gymnasieskolan ska vara obligatorisk

Av utredningens direktiv framgår att regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningen ska därför överväga om det bör bli obligatoriskt för alla unga kvinnor och unga män att gå en gymnasieutbildning eller om andra åtgärder som ger ungdomar drivkrafter att påbörja och fullfölja en sådan utbildning är att föredra. Enligt utredningens direktiv är det också av stor betydelse att ungdomar som har avbrutit en gymnasieutbildning ges möjlighet och motiveras att återgå till sådan utbildning.<sup>1</sup>

Det är i dag inte obligatoriskt för ungdomar att gå i gymnasieskolan. I takt med samhällets och arbetslivets utveckling har emellertid kraven på formell utbildning blivit allt högre för att man ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och delta i samhällslivet. Den valfrihet som finns i dagens system är därmed i många stycken skenbar och gymnasieskolan kan sägas ha blivit ”informellt obligatorisk”, eftersom en fullföljd gymnasieutbildning i de flesta fall är en förutsättning för att den unga ska få en god möjlighet till egenförsörjning.

Även om en fullföljd gymnasieutbildning visat sig förbättra individens etablering på arbetsmarknad och i samhällslivet i stort kan det emellertid finnas både för- och nackdelar med att införa ett formellt och lagstadgat gymnasieobligatorium. I vissa länder har man bedömt att fördelarna överväger och därför infört någon form av utbildningsplikt för ungdomar, medan man i andra länder, däribland Sverige, inte har tagit ställning för en formell skyldighet att delta i utbildning efter grundskolan.

---

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

I det här avsnittet redogör utredningen för situationen vad gäller utbildningsobligatorium i andra länder, forskningsläget avseende effekter av höjd skolpliktsålder samt de för- och nackdelar med ett eventuellt gymnasieobligatorium som framkommit i utredningens arbete.

## 10.1 Gymnasieutbildning motverkar ekonomiskt och socialt utanförskap

En grundläggande utgångspunkt när frågan om i vilken mån det skulle vara lämpligt att göra ungdomar skyldiga att gå i gymnasieskolan är varför det är så viktigt att ha en gymnasieutbildning. Enligt läroplanen för gymnasieskolan ska gymnasieskolan förmedla kunskaper och skapa förutsättningar för att eleverna ska tillägna sig och utveckla kunskaper och värden.<sup>2</sup> Skollagen slår vidare fast att gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Utbildningen ska utformas så att den främjar social gemenskap och utvecklar elevernas förmåga att självständigt och tillsammans med andra tillägna sig, fördjupa och tillämpa kunskaper. Utbildningen i gymnasieskolan ska vidare utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en bas för rekrytering till högskolesektorn.<sup>3</sup> Utöver utvecklingen av elevernas kunskaper och värden ska utbildningen i gymnasieskolan alltså förbereda eleverna för arbete, fortsatta studier och för samhällslivet i stort.

### 10.1.1 Starkt samband mellan utbildning och etablering

Att ha ett arbete är grundläggande för den enskildas försörjning, och arbetslivet utgör också en viktig arena för ett aktivt deltagande i samhällslivet.<sup>4</sup> Omfattande forskning visar att det finns ett starkt

---

<sup>2</sup> SKOLFS 2011:144.

<sup>3</sup> 15 kap. 2–3 §§ skollagen.

<sup>4</sup> SOU 2013:74: Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan; SOU 2011:11: Långtidsutredningen, bilaga 2, s. 127 ff; Bäckman O: Att få fotfäste på arbetsmarknaden, i Alm, S m.fl. (red.) Utanförskap, Institutet för framtidsstudier. 2011; Olofsson J och Panican A: Unga och utanförskap i Sverige, i Olsen T och Tägtström J (red.): För det som vokser, Unge, psykisk uhelse of tidlig uförepsjonering i Norden. 2013.

samband mellan individers etablering på arbetsmarknaden och deras utbildning. Personer med gymnasieutbildning har lättare att få ett jobb och är mindre sårbara för arbetslöshet än de, som saknar sådan utbildning. För att lyckas etablera sig på arbetsmarknaden eller för att kunna gå vidare till fortsatta studier är en genomförd gymnasieutbildning mycket betydelsefull.

Övergången från skola till arbetsliv fungerar relativt väl för de flesta unga och inträdet och etableringen på arbetsmarknaden verkar inte ha försvårats över tid.<sup>5</sup> Ungdomar som har en gymnasieutbildning klarar sig relativt sett bra på arbetsmarknaden, oavsett konjunkturläge. De ungdomar som misslyckas i gymnasieskolan eller aldrig påbörjar en sådan utbildning har däremot stora svårigheter på arbetsmarknaden.<sup>6</sup> Ett stort antal svenska och internationella studier visar att personer som inte har en fullföljd gymnasieutbildning löper större risk än andra att hamna i arbetslöshet och utanförskap. Personer som inte fullföljer en gymnasieutbildning löper också större risk att hamna i kriminalitet samt att ha sämre fysisk och psykisk hälsa.

Statistik från Placedatabasen vid Uppsala universitet visar den ekonomiska utsatthet som avsaknaden av en gymnasieutbildning kan medföra. Unga vuxna i åldern 20–24 år utan fullständig gymnasieutbildning är klart underrepresenterade bland dem med huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete.<sup>7</sup> På motsvarande sätt finns ett samband mellan att inte ha fullföljt en gymnasieutbildning och risken att vara beroende av försörjningsstöd.<sup>8</sup>

Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har analyserat sambandet mellan utbildning och etablering på arbetsmarknaden.

---

<sup>5</sup> Inträde och etablering för dem som föddes 1974 skiljer sig inte nämnvärt från för dem som föddes 10–15 år senare. I båda fallen hade ca 60 procent av 23-åringarna och 90 procent av 30-åringarna trätt in på arbetsmarknaden; DN-debatt 2015-06-10 av professor Anders Forslund och forskaren Mattias Engdahl: Det finns ingen kris för unga på arbetsmarknaden.

<sup>6</sup> Socialstyrelsen: Social rapport 2010, s. 237 ff. 2010. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) ESO 2015:3.

<sup>7</sup> För dessa personer var oddsden att den huvudsakliga inkomsten kom från förvärvsarbete 0,5–0,6.<sup>7</sup> För unga i samma ålder med fullbordad yrkesutbildning eller studieförberedande utbildning från gymnasieskolan, vilka överrepresenterade bland de förvärvsarbetande, var däremot oddsden 1,5–2 för yrkesutbildade respektive 1–1,5 för unga med studieförberedande gymnasieutbildning.

<sup>8</sup> Oddsden för att unga i åldersgruppen 20–24 år utan gymnasieutbildning skulle försörja sig genom försörjningsstöd pendlade mellan 4 och 5. Motsvarande odds för yrkesutbildade personer i samma åldersgrupp var 0,3 och för dem med fullbordad studieförberedande utbildning var oddset 0,2.

Av en studie publicerad 2015, i vilken män och kvinnor födda 1981 följts fram till 29 års ålder, framgår att de personer som inte hade ett slutbetyg från gymnasieskolan löpte 43 procents högre risk att vara arbetslösa vid 20 års ålder, jämfört med dem som fullföljt sina gymnasiestudier inom fyra år. Vid 25 års ålder var risken för arbetslöshet 60 procent högre och vid 29 års ålder 86 procent högre. Var tionde deltagare i studien varken studerade eller arbetade vid 29 års ålder. En majoritet av dem saknade slutbetyg<sup>9</sup> från gymnasieskolan. En slutsats som SKL menar att man kan dra av undersökningen är att även om en del ungdomar utan gymnasieutbildning får ett arbete är risken större för dem att bli arbetslösa än för ungdomar med fullgjord gymnasieutbildning. Anknytningen till arbetsmarknaden är alltså svagare och risken för arbetslöshet större för personer utan fullföljda gymnasiestudier.<sup>10</sup>

### 10.1.2 Stora kostnader för individ och samhälle

Det ekonomiska och sociala utanförskap som bl.a. avsaknaden av en gymnasieutbildning kan leda till innebär stora kostnader för samhället, utöver de svårigheter som den enskilde ställs inför. Beräkningar av nationalekonomerna Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog gör gällande att 13 procent av varje årskull dvs. drygt 14 000 personer riskerar att hamna i utanförskap. Vårldskostnaderna i form av bl.a. sjukvård, rehabilitering och insatser från rättsväsendet samt de produktionsförluster som utanförskapet för med sig beräknas uppgå till mellan 10 och 15 miljoner kronor per person i åldersgruppen 20–65 år i form av förlorade skatteintäkter och ökade sociala kostnader. För en individ som fastnar i kriminalitet eller missbruk kan kostnaden uppgå till närmare 50 miljoner kronor.<sup>11</sup> Enligt OECD uppväger de samhälleliga och individuella vinsterna de offentliga utgifterna för att befolkningen fullföljer en gymnasieutbildning (*upper secondary education*).<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Studien avsåg elever som gått i gymnasieskolan enligt den tidigare gymnasieskolans läroplan (Lpf94).

<sup>10</sup> SKL: Utbildning – nyckeln till arbete. 2015.

<sup>11</sup> [www.utanforskapetspris.se/](http://www.utanforskapetspris.se/), Nilsson I, Wadeskog A, Hök L och Sanandaji N: Utanförskapets pris. En bok om förebyggande sociala investeringar. 2014.

<sup>12</sup> OECD: Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. 2012.



Att ungdomar fullföljer sina gymnasiestudier har alltså visat sig dels vara samhällsekonomiskt lönsamt, dels utgöra en viktig skyddsfaktor vad gäller individens risk att hamna i ett ekonomiskt och socialt utanförskap. Genom att fler unga fullföljer en gymnasieutbildning förbättras därmed deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället i stort, samtidigt som samhällets kostnader för utanförskap kan minska.

## 10.2 Utbildningsplikt upp till 18 år i vissa länder

Utredningen har genomfört en översiktlig kartläggning av förekomsten av utbildningsplikt i andra länder. Utredningens genomgång visar att åldern för när utbildningsplikten upphör varierar mellan olika länder. I tabell 10.1 nedan redovisas översiktligt vilka länder i Europa som har en obligatorisk utbildning (plikt) som omfattar minst deltid och vid vilken ålder den upphör.

**Tabell 10.1** Länder i Europa med obligatorisk utbildning 2014/15

Land	Startålder	Slutålder	Total tid	Heltid skolplikt	Deltid skolplikt
					Slutålder
Belgien	6	15	9		18
Bosnien och Hercegovina	6 (förskola 5)	15	10		-
Bulgarien	7	16	9		-
Cypern	5+8 månader (förskola 4+8 månader)	15	10+4 månader		-
Danmark	6	16	10		-
Estland	7	16	9		-
Finland	7	16	9		-
Frankrike	6	16	10		-
Grekland	6 (förskola 5)	15	10		-
Irland	6	16	10		-
Island	6	16	10		-
Italien	6	16	10		-
Kroatien	6 (förskola 5)	14	9		-
Lettland	7 (förskola 5)	16	11		-
Liechtenstein	6	15	9		-

Litauen	7	16	9	-
Luxemburg	6 (förskola 4)	16	12	-
Makedonien	5+7 månader	16, 17, 18 (beroende av programtyp)	11, 12, 13	-
Malta	5	16	11	-
Montenegro	6	15	9	-
Nederländerna	6 (förskola 5)	18	13	-
Norge	6	16	10	-
Polen	6 (förskola 5)	15	10	18
Portugal	6	18	12	-
Rumänien	6	17	11	-
Serbien	6+6 månader (förskola 5+6 månader)	15	9+6 månader	-
Slovakien	6	16	10	-
Slovenien	6	15	9	-
Spanien	6	16	10	-
Storbritannien (England)	5	16	11	18 <sup>13</sup>
(Nordirland)	4	16	12	-
(Skottland)	5	16	11	-
(Wales)	5	16	11	-
Sverige	7	16	9	-
Tjeckien	6	15	9	-
Turkiet	5+6 månader	17+6 månader	12	-
Tyskland	6	15–16 (olika i resp. förb. land )	9–10	18–19
Ungern	6 (förskola 5)	16–18 (beror på påbörjat läsåår)	11–13	-
Österrike	6	15	9	-

Källa: Eurydice.

Som framgår av tabell 10.1 har flera länder i Europa, bl.a. Frankrike, Norge, Danmark och Finland, inte någon utbildningsplikt för ungdomar som gått ut motsvarande grundskolan, även om man också i

<sup>13</sup> England ändrade under 2015 sitt regelverk. Utbildningsplikten gäller nu till 18 år. Tabellen är uppdaterad i förhållande till den ursprungliga tabellen från Eurydice som avser 2014/15.

dessa länder arbetar aktivt med insatser som syftar till att förmå ungdomar att gå i gymnasieskolan eller i annan utbildning. I några europeiska länder (England, Nederländerna, Polen, Portugal, Tyskland och Ungern) har man emellertid valt att införa utbildningsplikt för ungdomar upp till 18 års ålder.

Vid en jämförelse mellan modellerna för utbildningsplikten i England, Nederländerna och Tyskland framgår att systemen har vissa gemensamma drag men även att det finns skillnader. Nedan redogörs kortfattat för några för utredningen särskilt betydelsefulla iakttagelser vad gäller utbildningsplikten i dessa länder. För en fördjupad beskrivning av utformningen av gymnasieutbildningar och motsvarande i ett urval av länder, se bilaga 7.

### **10.2.1 Utbildningsplikt – några internationella exempel**

#### **England**

I dag sträcker sig skolplikten i England från 5 års ålder upp till och med 16 års ålder. Under 2015 infördes dessutom en s.k. utbildningsplikt för 17- och 18-åringar. Traditionellt sett har England haft ett lägre deltagande i utbildning på gymnasial nivå än andra länder inom EU. Beslutet bedöms därför ha stor symbolisk betydelse. Reformen innebär inte att någon skolplikt i egentlig mening införts för den aktuella gruppen ungdomar. Kravet innebär i stället att 17- och 18-åringar ska delta i utbildningsaktiviteter, antingen på heltid eller på deltid. Tre alternativ erbjuds ungdomarna: utbildning på heltid, lärlingsutbildning eller utbildning på deltid för den som redan har ett arbete.

I det ursprungliga förslaget till utbildningsplikt i England var utgångspunkten att det skulle finnas tvingande regler och sanktionsmöjligheter gentemot unga som inte ville delta i utbildning. Lagen kom dock att utformas så att ansvaret ligger på de offentliga utbildningsmyndigheterna att söka upp unga i de aktuella åldrarna och erbjuda dem en anpassad utbildning. Utbildningsplikten är inte tvingande för den unga och inte heller kopplad till sanktioner för den som inte följer den. Arbetslösa unga i behov av understöd kan emellertid få detta indraget eller reducerat i de fall de inte accepterar de anvisade utbildningsåtgärderna.

En aktivitetsgaranti för arbetslösa ungdomar mellan 18 och 21 år som har varit arbetslösa en viss tid har också införts. Utöver detta har s.k. *traineeships* introducerats, dvs. förberedande utbildningar som syftar till att deltagarna ska övergå till reguljär lärlingsutbildning – en utbildningsform för vilken England nyligen har höjt ambitionsnivån.

## Nederländerna

I Nederländerna varar skolplikten från 5 till 16 års ålder. Sedan 2007 är emellertid även ungdomar mellan 16 och 18 år skyldiga att delta i utbildning på deltid. Utbildningsplikten gäller i praktiken till dess att personen har uppnått erkända kvalifikationer på gymnasial nivå för inträde på arbetsmarknaden. Dessa kvalifikationer är i sin tur relaterade till definierade nivåer i yrkesutbildningen. De som inte har uppnått dessa kvalifikationer vid 18 års ålder ska i första hand fortsätta med yrkesutbildning eller särskild vuxenutbildning.

Sedan 2002 omfattar dessutom det s.k. uppföljningsansvaret alla unga till och med 23 års ålder, dvs. även unga som har passerat åldersgränsen för utbildningsplikten. Unga och unga vuxna som avbrutit sin utbildning ska i första hand hänvisas tillbaka till utbildning eller till praktik. Kommunerna ska samarbeta med skolor, den nederländska motsvarigheten till Arbetsförmedlingen och sociala myndigheter för att möjliggöra för unga att återgå till utbildning eller praktik. Syftet är att alla ungdomar ska uppnå den andra kvalifikationsnivån på gymnasial nivå, dvs. den nivå som enligt lagen utgör miniminivån för de kvalifikationer den enskilde förväntas skaffa sig.

Vad gäller sanktioner med anledning av utbildningsplikten kan föräldrar till barn under 12 år tilldömas bötesstraff om inte barnen går i skolan. Från och med 12 års ålder och upp till gränsen för utbildningsplikten vid 18 års ålder kan ungdomarna själva dömas till böter eller samhällstjänst om de inte uppfyller plikten. Att ungdomar blir föremål för sanktioner på detta sätt är emellertid ovanligt. Unga från 14 års ålder och uppåt som har svårigheter att klara skolförlagd undervisning kan i stället erbjudas en kombination av undervisning i allmänna ämnen och enklare praktiskt arbete.

Cirka 98 procent av de nederländska ungdomarna i åldrarna 15 till 18 år deltar i utbildning. Andelen *dropouts*, definierade som unga under 25 år som inte har uppnått kvalifikationsmålen, har i stort sett halverats de senaste 15 åren, från 16 till 9 procent.

## Tyskland

I Tyskland börjar flertalet barn skolan det år de fyller 6 år. Vid 15 års ålder (i vissa förbundsländer 16 års ålder) övergår eleverna till studier på gymnasial nivå. Det tyska systemet påminner om det nederländska systemet. Ungdomar under 18 år som inte deltar i en studieförberedande utbildning på gymnasial nivå är skyldiga att följa en yrkesutbildning på minst halvtid. I praktiken handlar det om ett slags yrkesutbildningsplikt där ungdomar under 18 år som vänder sig till den tyska motsvarigheten till Arbetsförmedlingen för att få understöd hänvisas till yrkesutbildning på grundläggande nivå. I de fall ungdomarna inte accepterar en anvisad utbildning är de inte berättigade till något understöd. Dessutom begränsas möjligheten till arbete kraftigt för den som saknar erkänd yrkesutbildning eftersom den tyska arbetsmarknaden inte sällan förutsätter detta. De flesta unga i Tyskland fullföljer en ordinarie studieförberedande eller yrkesorienterad utbildning. Cirka 15 procent av de unga i åldrarna 20 till 29 år saknar dock erkända yrkeskvalifikationer.

## Sammanfattande iakttagelser om utformning och effekter av utbildningsplikt i andra länder

Som framgår av beskrivningen ovan varierar konsekvenserna för den som inte fullgör sin utbildningsplikt mellan England, Nederländerna och Tyskland. Konsekvenserna som kan bli aktuella är böter (Nederländerna) och indragna förmåner (England och Tyskland). Även om det i Nederländerna formellt sett finns sanktioner i form av bl.a. böter som kan dömas ut till ungdomar fr.o.m. 12 års ålder som inte uppfyller sin utbildningsplikt är det dock ovanligt att sådana sanktioner används.

Har då utbildningsplikten haft avsedd effekt i de studerade länderna? Enligt det engelska Utbildningsdepartementet har andelen

unga som varken arbetar eller studerar minskat kraftigt en längre period.<sup>14</sup> Det är dock för tidigt enligt departementet att bedöma i vilken mån den utbildningsplikt upp till 18 år som infördes 2015 har påverkat denna utveckling. I Nederländerna har andelen *drop-outs*, definierade som unga under 25 år som inte har uppnått vissa uppställda kvalifikationsmål, nästan halverats de senaste 15 åren, från 16 till 9 procent. De flesta unga i Tyskland fullföljer en ordinarie studieförberedande eller yrkesorienterad utbildning, även om ca 15 procent av personerna mellan 20 till 29 år saknar erkända yrkeskvalifikationer.

Sammanfattningsvis deltar en stor andel av ungdomarna i de studerade länderna i utbildning. Emellertid har utredningen inte haft tillgång till undersökningar som belyser det eventuella kausala sambandet mellan de formella bestämmelserna om utbildningsplikt i de undersökta länderna och ungdomarnas faktiska deltagande i utbildning.

Utredningen vill i detta sammanhang peka på att Sverige, som inte har någon utbildningsplikt efter grundskolan, vid en europeisk jämförelse uppvisar goda resultat vad gäller ungdomars deltagande i utbildning. I EU:s tioårsstrategi för tillväxt, *Europa 2020*, är ett av de uppställda målen att andelen unga i åldersgruppen 18–24 år i medlemsstaterna som inte har en gymnasieutbildning och som inte deltar i någon form av studier ska vara lägre än 10 procent 2020. Enligt EU:s och Eurostats definition uppgår den svenska andelen ungdomar i denna kategori till ca 7 procent.<sup>15</sup> I ett internationellt perspektiv är alltså andelen ungdomar som inte har en gymnasieutbildning och som inte deltar i någon form av studier förhållandevis liten.

---

<sup>14</sup> Uppgift till Gymnasieutredningen från det engelska Utbildningsdepartementet.

<sup>15</sup> Den definition som används för Sveriges del är att en person anses ha en gymnasieutbildning om denna har avklarade studier (betyg) motsvarande minst två års studier på gymnasial nivå i gymnasieskolan, i komvux på gymnasial nivå eller på annan motsvarande utbildning. Trots att de nationella programmen i Sverige omfattar tre års studier har omfattningen av utbildningens längd satts till två år för att möjliggöra internationella jämförelser, bl.a. eftersom många gymnasieutbildningar i andra av EU:s medlemsstater är tvååriga. I detta sammanhang är det också viktigt att notera att ungdomar som t.ex. deltar i arbetsmarknadsutbildningar hamnar utanför kategorin som inte anses leva upp till de målsättningar EU ställt upp, även om de inte bedriver gymnasiala studier. Den breda definitionen av målet att andelen unga i åldersgruppen 18–24 år i medlemsstaterna som inte har en gymnasieutbildning och som inte deltar i någon form av studier innebär att förhållandevis få svenska ungdomar, drygt 7 procent, hamnar i denna kategori.

### 10.3 Forskning om effekterna av höjd skolpliktsålder

Enligt Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) finns en omfattande forskning både i Sverige och internationellt som belyser effekterna av förlängd obligatorisk utbildning under olika perioder av 1900-talet. Dessa studier finner i regel positiva effekter av utbildning på en mängd olika utfall, t.ex. inkomst, hälsa och kriminalitet.<sup>16</sup> Gemensamt för denna forskning är att den bygger på regelförändringar som inneburit att elever som annars hade valt att lämna skolan har varit kvar i utbildning ytterligare en tid. IFAU understryker att det är viktigt att ha i åtanke att dessa regelförändringar genomfördes under en tidsperiod, i flera fall under 1900-talets första hälft, när en stor andel av eleverna lämnade skolan direkt efter avslutad grundläggande utbildning. Därmed kom reformerna att påverka en relativt stor grupp ungdomar.<sup>17</sup>

I utredningens kontakter med IFAU framgår att den ovan refererade forskningen med något undantag (se nedan) har handlat om reformer där åldern för skolplikt höjts inom ramen för grundläggande utbildning motsvarande grundskolan och alltså inte omfattat äldre elever i vad som i Sverige är gymnasieskolans målgrupp.

I sitt remissvar med anledning av den statliga Grundskoleutredningens<sup>18</sup> förslag om förlängd skolplikt för elever som saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program tillstyrker IFAU förslaget, men framhåller samtidigt att en sådan reform i praktiken skulle ha betydelse för en liten grupp elever. Som framgår av kapitel 4 är det endast mellan 1,5 och 2,5 procent av eleverna som inte direkt börjar i gymnasieskolan efter avslutad grundskola. IFAU bedömer att det är sannolikt att denna grupp har svaga förutsättningar att klara fortsatta studier i gymnasieskolan och att det därför inte är uppenbart att de positiva effekterna som upp-

---

<sup>16</sup> IFAU: Remissvar 2016-02-22, dnr 236/2015. Exempel på denna forskning är Meghir C och M Palme: Educational reform, ability and family background, *American Economic Review*, 95, s. 586–599. 2005; Oreopolous P: Do dropouts drop out too soon? Wealth, health and happiness from compulsory schooling, *Journal of Public Economics*, 91, s. 2213–2229. 2007.; Hjalmarsson R, Holmlund H och Lindquist M: The effect of education on criminal convictions and incarceration: Causal evidence from micro data, *Economic Journal*, 125(587) 2015, s. 1290–1326. 2015.

<sup>17</sup> IFAU: Remissvar 2016-02-22, dnr 236/2015.

<sup>18</sup> SOU 2015:81: Mer tid för kunskap – i förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola.

visats i tidigare forskning kan överföras till de allra svagaste eleverna.<sup>19</sup>

Även om befintlig forskning huvudsakligen avser historiska förändringar av effekter av höjd skolpliktsålder för unga i grundläggande utbildning finns dock en aktuell forskningsstudie om förlängd obligatorisk utbildning för äldre elever under 1900-talets senare hälft och början av 2000-talet. Professor Philip Oreopoulos vid University of Toronto har undersökt effekterna av att höja skolplikten i high school från 16 år till 17 eller 18 år, vilket vissa delstater i USA har gjort. Studien visar att det finns ett starkt samband mellan en höjning av skolpliktsåldern från 16 år med 1–2 år och ungdomarnas framtida etablering på arbetsmarknaden och inkomster för elever som utan en högre ålder för skolplikt skulle ha lämnat skolan tidigare. Oreopoulos menar att det är avgörande att en höjd skolpliktsålder verkligen implementeras och får konsekvenser för dem som inte efterlever bestämmelserna för att dessa ska få avsedd effekt, även om det bästa givetvis är om sanktioner inte behöver användas utan endast finns för att motverka att elever avbryter studierna i förtid. De potentiella vinsterna med en längre skolgång behöver också tydliggöras för skolhuvudmän (*administrators*), föräldrar och elever menar Oreopoulos. Ett sätt att öka acceptansen för en höjd skolpliktsålder bland eleverna kan vara att i högre utsträckning erbjuda praktiska inslag i utbildningen.

Även orsakerna till att unga väljer att avbryta sina high school-studier diskuteras i studien. Oreopoulos menar att vissa ungdomar inte förstår de långsiktiga konsekvenserna av att avbryta studierna. Det kan även finnas en kultur bland unga med normer om att utbildning inte är viktigt. Skolmisslyckanden och mobbning lyfts också fram som viktiga orsaker till studieavbrott. Oreopoulos menar att förbättringar för eleverna i dessa avseenden för att motverka skolmisslyckanden och en dålig psykosocial miljö kan vara mycket betydelsefulla för att minska studieavbrotten.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> IFAU: Remissvar 2016-02-22, dnr 236/2015.

<sup>20</sup> Oreopolous P: Would more compulsory schooling help disadvantaged youth? Evidence from recent changes to school-leaving laws, i Gruber J (red.): The problems of disadvantaged youth: An economic perspective. 2009.



## 10.4 Grundskoleutredningens förslag om höjd ålder för skolplikt för vissa elever

Grundskoleutredningen föreslog 2015 att elever som inte fått godkänt betyg i tillräckligt många ämnen i grundskolan för att vara behöriga till ett yrkesprogram i gymnasieskolan ska ha förlängd skolplikt i som längst ett år.<sup>21</sup> Skolplikten ska dock under alla omständigheter upphöra när eleven fyller 18 år. Det s.k. tionde skolåret ska kunna förläggas till grundskolan eller till ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Grundskoleutredningen föreslog också att ungdomar ska kunna bli behöriga till ett nationellt program genom att delta i lovskola.<sup>22</sup> Förslagen har remitterats och bereds i Regeringskansliet vid tidpunkten för publiceringen av Gymnasieutredningens betänkande.

## 10.5 Alla ungdomar ska gå i gymnasieskolan – men ska det vara obligatoriskt?

Av Gymnasieutredningens direktiv framgår att utredningen ska överväga om det bör bli obligatoriskt för alla unga kvinnor och män att gå en gymnasieutbildning eller om andra åtgärder som ger ungdomar drivkrafter att påbörja och fullfölja en sådan utbildning är att föredra. I detta avsnitt redogör utredningen för de för- och nackdelar med att göra gymnasieskolan obligatorisk som framkommit i utredningens arbete och vilka andra alternativ som kan övervägas för att målet om att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning ska kunna nås.

---

<sup>21</sup> SOU 2015:81: Mer tid för kunskap.

<sup>22</sup> Enligt förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov kan statsbidrag för frivillig stödundervisning som bedrivs under skollov betalas ut till huvudmän. Grundskoleutredningen föreslog att undervisning i lovskola ska erbjudas elever som går i årskurs 9 och som riskerar att inte nå kunskapskraven eller som har gått ut årskurs 9 och som inte blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Vidare föreslog utredningen att lovskola också ska erbjudas elever i årskurs 8 som inte uppnår kunskapskraven och därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan efter årskurs 9.

### 10.5.1 Obligatorium ger en tydlig signal om vikten av gymnasieutbildning

Att göra gymnasieskolan obligatorisk skulle innebära en tydlig signal från samhället till ungdomar om att en gymnasieutbildning är av stor betydelse för att man ska kunna lyckas etablera sig på arbetsmarknaden, försörja sig och få de kunskaper som krävs för att aktivt kunna delta i samhällslivet. Ett obligatorium skulle också innebära att elevernas rätt till utbildning skulle kunna stärkas bl.a. genom att signalerna till skolhuvudmännen om deras ansvar för att möta elevernas behov och ge eleverna förutsättningar att nå utbildningens mål skulle betonas ytterligare. Ett obligatorium skulle vidare möjliggöra ett kommunalt ansvar för skolpliktsbevakning på samma sätt som i dag gäller för grundskolan. Det skulle alltså innebära att rollen för kommuner och skolhuvudmän skulle bli mer pådrivande gentemot såväl enskilda ungdomar som enskilda skolor. Samhällets signaler om vikten av en gymnasieutbildning skulle därmed kunna förtydligas genom ett obligatorium. Som redovisas ovan finns också internationella exempel på olika former av utbildningsplikt fram till 18 års ålder. Viss forskning som avser situationen bland delstater i USA visar även att en höjd skolpliktsålder kan ha positiva effekter på deltagandet i high school-utbildning för ungdomar som annars hade valt att lämna skolan.

### 10.5.2 Frågan om myndighetsåldern i förhållande till utbildningsplikt

Tre år är den tid på vilken en elev förväntas genomgå en gymnasieutbildning. För att få alla ungdomar att fullfölja en gymnasieutbildning skulle ett alternativ därför kunna vara att göra det obligatoriskt att gå tre år i gymnasieskolan (skolplikt). Det finns dock flera problem behäftade med en obligatorisk treårig gymnasieskola. Ett treårigt obligatorium skulle innebära att majoriteten av eleverna skulle hinna bli myndiga och fortfarande omfattas av obligatoriet. En central fråga är därför hur en plikt att delta i gymnasieutbildning skulle regleras för elever tiden efter myndighetsåldern. Utredningen bedömer att det är en stor inskränkning i den vuxnes rätt till självbestämmande att införa en utbildningsplikt som

omfattar personer över 18 år, även om intentionen bakom lagstiftningen är vällovlig.

En annan möjlighet skulle kunna vara att införa utbildningsplikt för ungdomar upp till 18 år. Utredningen bedömer att en sådan utbildningsplikt lagtekniskt sett skulle vara förenad med färre svårigheter och även vara mindre problematisk ur ett självbestämmandeperspektiv än ett gymnasieobligatorium som omfattar personer som uppnått myndighetsåldern. Utredningen bedömer att ett obligatorium upp till 18 års ålder skulle skicka en stark signal till såväl skolhuvudmän, rektorer, lärare som till elever och vårdnadshavare om betydelsen av en gymnasieutbildning och skulle kunna bidra till en positiv attitydförändring i samhället. Ett obligatorium skulle därigenom kunna höja deltagandet i gymnasieutbildningen ytterligare och minska antalet tidiga avbrott från gymnasieskolan, dvs. de mest problematiska avbrotten. Det är dock oklart vilken effekt ett obligatorium som upphör under utbildningens gång skulle ha på elevernas benägenhet att fortsätta att studera efter att det formella obligatoriet upphört och hur den sammantagna genomströmningen, dvs. andelen som lyckas fullfölja en gymnasieutbildning, skulle påverkas av ett gymnasieobligatorium som upphörde vid 18 års ålder.

### 10.5.3 Behov av dispens från ett gymnasieobligatorium

I de diskussioner som förts inom ramen för utredningens referens- och fokusgrupper samt i utredningens expertgrupp har frågan lyfts om behovet av en möjlighet att ge dispens från ett tänkt gymnasieobligatorium. Även om målet är att alla ska gå i gymnasieskolan kan det för vissa ungdomar finnas rimliga skäl att avstå. Behovet av dispens från obligatoriet kan t.ex. behövas dels för ungdomar som vill gå en IB-utbildning (International Baccalaureate)<sup>23</sup> eller ta ett studieuppehåll från gymnasieskolan för att studera utomlands, dels för ungdomar som trots olika åtgärder och individuella anpassningar inte finner sig till rätta i gymnasieskolan.<sup>24</sup> I det senare fallet

<sup>23</sup> Se vidare kapitel 23 *Utbildningar utanför gymnasieskolan och åtgärder för ungdomar som inte studerar*.

<sup>24</sup> Ungdomar som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution, på hem som drivs av Statens institutionsstyrelse eller hem för vård eller boende (HVB) ska ges utbildning

kan det behöva vara möjligt att studera vid folkhögskola eller delta i någon annan utbildning eller praktik.

Det är, enligt många av de aktörer som utredningen inhämtat synpunkter från och samrått med, varken rimligt eller önskvärt att ett obligatorium helt skulle omöjliggöra sådana alternativ. Med anledning av detta skulle det behöva finnas vissa möjligheter att ansöka om dispens och att fullgöra obligatoriet på ett annat sätt än i gymnasieskolan. Sådana dispenser skulle antingen kunna vara generella, dvs. att det skulle stå en ung person fritt att utan särskilt medgivande välja mellan gymnasieskolan och en viss alternativ utbildning, eller individuella, dvs. bygga på en prövning i det enskilda fallet utifrån vissa krav, t.ex. krav på synnerliga skäl.<sup>25</sup>

Generella dispenser skulle medföra en risk för att målet att alla ungdomar ska fullfölja en gymnasieutbildning skulle urholkas, eftersom andra alternativ skulle vara lika möjliga att välja. Individuella dispenser skulle å andra sidan medföra en ökad administrativ hantering bl.a. vad gäller handläggning av ansökningar och beslut som överklagas. Frågan om hur ett eventuellt avslag på en begäran om dispens skulle påverka den ungas motivation för studier i gymnasieskolan behöver också analyseras. Det är även tveksamt om ungdomar som är i riskzonen för att avbryta sin utbildning i gymnasieskolan aktivt skulle begära dispens för annan utbildning, varför ändamålsenligheten i ett tänkt dispensförfarandet kan ifrågasättas.

#### 10.5.4 Sanktioner mot vårdnadshavare och ungdomar riskerar att inte få avsedd effekt

I en diskussion om införandet av ett eventuellt gymnasieobligatorium aktualiseras frågan om det borde finnas någon sanktion kopplad till ett sådant obligatorium på motsvarande sätt som det i

---

motsvarande gymnasieskolan. Det finns även möjlighet för ungdomar som är sjuka men inte vårdas på sjukhus att få särskild undervisning som så långt möjligt motsvarar gymnasieutbildning i hemmet eller på annan plats. Se kap. 24 skollagen, särskilda utbildningsformer (utanför skolväsendet).

<sup>25</sup> Kan jämföras med möjligheten att fullgöra skolplikten i grundskolan på annat sätt enligt 24 kap. 23 § skollagen. En sådan möjlighet förutsätter en prövning i varje enskilt fall, det ska gälla en verksamhet som framstår som ett fullgott alternativ och det ska finnas synnerliga skäl. Ett sådant beslut lämnas upp till ett år i sänder.

dag finns för skolplikten i grundskolan. Vad skulle konsekvensen bli om en ungdom inte gick i gymnasieskolan eller någon annan utbildning som bedömts vara godtagbar, trots att detta skulle vara en lagfäst skyldighet? Frågan om sanktioner vad gäller ett eventuellt gymnasieobligatorium handlar enligt utredningens bedömning i första hand om hur verkningfulla sådana sanktioner skulle kunna förväntas vara och i vilket läge sådana åtgärder skulle sättas in.

Utformningen av verktyg för att förmå elever som inte hör samman obligatoriet, inte kommer till utbildningen och inte anses ha skäl att få dispens behöver utgå från vad som kan förväntas vara effektivt för att få ungdomen att faktiskt komma till skolan. En möjlig sanktion skulle kunna vara att göra det möjligt att förelägga vårdnadshavare, eller i förekommande fall ungdomen själv om denna är myndig, med vite. Utredningen uppfattar dock att erfarenheterna av att tillämpa de bestämmelser om vite som redan i dag finns för skolplikt i grundskolan visar att tillämpningen ofta kräver en förhållandevis omfattande administrativ hantering. Vite kan t.ex. vara svårt att använda mot vårdnadshavaren om eleven vägrar att gå till skolan trots att vårdnadshavaren ansträngt sig för att få barnet att gå till skolan. Denna praktiska svårighet torde enligt utredningens bedömning tillta med barnets stigande ålder. Om hot om vite vilar över vårdnadshavare riskerar dessutom förutsättningarna för samarbetet mellan skola, ungdomar och vårdnadshavare att försämrats. Ett hot om vite riskerat bl.a. att leda till att vårdnadshavaren och ungdomen får en negativ inställning till skolans och samhällets erbjudande om insatser som skulle kunna hjälpa och motivera ungdomen att påbörja eller återuppta gymnasiestudier. En sanktion skulle alltså kunna riskera att försämra, snarare än att främja, förutsättningarna för ungdomar att påbörja eller återuppta gymnasiestudier. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att en sanktion skulle riskera att inte vara effektiv och ändamålsenlig vad gäller att främja ungdomars deltagande i gymnasieutbildning.

De internationella exemplen ovan visar att utbildningsplikt kan vara kopplad till ekonomiska incitament snarare än till sanktioner. I detta sammanhang vill utredningen erinra om att de ekonomiska villkoren även i Sverige skiljer sig mellan de ungdomar som studerar i gymnasieskolan och de som inte studerar. Den som studerar i gymnasieskolan och uppfyller övriga villkor har rätt till studiehjälp.

Avbrutna gymnasiestudier får ekonomiska konsekvenser för den enskilda då Centrala Studiestödsnämnden (CSN) kan dra in studiehjälpen<sup>26</sup> för den som har hög ogiltig frånvaro från undervisningen i gymnasieskolan, eftersom ungdomen enligt bestämmelserna om studiestöd då inte längre anses vara studerande. I vilken mån ungdomar studerar kan även få konsekvenser för andra bidrag som ungdomarna eller deras familjer uppbär, t.ex. försörjningsstöd eller bostadsbidrag, vilka beaktar om ungdomar i familjen studerar eller inte. Att gå i gymnasieskolan är alltså även i Sverige förenat med ekonomiska fördelar och att avstå från att gå i gymnasieskolan medför ekonomiska konsekvenser även med de nuvarande bestämmelserna.

### 10.5.5 Minskad valfrihet – minskad motivation?

Med ett gymnasieobligatorium med begränsade möjligheter till dispens skulle ungdomars formella valfrihet minska, eftersom de inte längre skulle kunna välja att avstå från att gå i gymnasieskolan. Utredningen vill emellertid i detta sammanhang peka på att övrig valfrihet i gymnasieskolan skulle kvarstå vid ett obligatorium. Den bibehållna valfriheten handlar t.ex. om möjligheten att välja program och skola.

Men även om valfriheten skulle kvarstå i dessa avseenden och en mer generell möjlighet till dispens skulle finnas uppfattar utredningen, efter samråd inom ramen för utredningens fokus- och referensgrupper med bl.a. elever, lärare, rektorer, förvaltningschefer, studie- och yrkesvägledare samt personal verksam inom elevhälsan, att många ungdomar skulle kunna uppfatta en obligatorisk gymnasieskola som problematisk. Bland annat är man tveksam till vilka konsekvenserna för elevernas studiemotivation skulle bli och i vilken mån ett obligatorium skulle förbättra förutsättningarna för elevernas lärande. En minskad studiemotivation skulle bl.a. kunna riskera att motverka syftet med obligatoriet, dvs. att få

---

<sup>26</sup> Studiehjälpen omfattar studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Studiebidraget betalas automatiskt ut till svenska ungdomar som är svenska medborgare och under 20 år och som studerar i gymnasieskolan, komvux eller folkhögskola. Utländska medborgare måste ansöka om studiebidraget. Extra tillägg och inackorderingstillägg kräver ansökan och betalas endast ut om vissa villkor är uppfyllda.

fler att påbörja och lyckas fullfölja en gymnasieutbildning. En låg studiemotivation hänger inte sällan samman med tidigare skolmisslyckanden, brist på stöd eller att eleven upplever svårigheter i den studiesociala situationen i skolan.<sup>27</sup> I vilken mån skolan vidtar tillräckliga åtgärder för att dessa problem ska avhjälpas kan för många elever vara avgörande för motivationen att påbörja eller fortsätta sina gymnasiestudier. Även den forskning som visar ett positivt samband mellan en höjd skolpliktsålder och elevers benägenhet att inte avbryta sina studier pekar på betydelsen av att förbättra skolsituationen för eleverna för att förhindra studieavbrott.

## 10.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och bedömning

I kapitlet redogör utredningen för argument för och emot att göra det obligatoriskt för ungdomar att gå i gymnasieskolan. Alternativen som diskuteras är i vilken mån det skulle vara lämpligt och ändamålsenligt att införa en treårig utbildningsskyldighet i gymnasieskolan, vilket skulle motsvara den tid det förväntas ta att gå igenom en gymnasieutbildning, eller om det borde införas en utbildningsskyldighet som sträcker sig fram till dess en ungdom når myndighetsåldern, dvs. 18 år. Utredningen diskuterar även om det skulle vara mer ändamålsenligt att vidta andra åtgärder för att målsättningen att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning ska kunna uppnås utan att ett formellt obligatorium införs.

### 10.6.1 Ett obligatorium signalerar vikten av en gymnasieutbildning

Omfattande forskning visar att en fullföljd gymnasieutbildning är samhällsekonomiskt lönsam och utgör en viktig skyddsfaktor för individens risk att hamna i ekonomiskt och socialt utanförskap.

---

<sup>27</sup> För en diskussion om vad som kan minska ungdomar motivation för sina gymnasiestudier och vad som ska förstås med begreppet studiemotivation, se kapitel 5 *Studieavbrott och ofullständiga studier – orsaker och effektiva åtgärder*.

Genom att fler unga fullföljer en gymnasieutbildning förbättras deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället i stort samtidigt som samhällets kostnader för utanförskap kan minska. En gymnasieutbildning är i dag grundläggande för att få goda förutsättningar att klara sig väl i arbets- och samhällsliv och kan sägas ha blivit informellt obligatorisk.

Ett formellt och lagfäst gymnasieobligatorium skulle kunna ha flera fördelar och få flera positiva konsekvenser. Ett treårigt obligatorium såväl som ett obligatorium som sträcker sig upp till 18 års ålder skulle sända en tydlig signal till ungdomar, vårdnadshavare, skolor och övriga samhället om betydelsen av en gymnasieutbildning för att kunna stå väl rustad för yrkes- och samhällsliv. Ett obligatorium skulle även kunna innebära att deltagandet i gymnasieutbildning ökar. Viss forskning som gäller förhållandena i USA pekar även på att en höjd skolpliktsålder till 17 eller 18 år kan ha positiva konsekvenser för deltagandet i utbildningen bland ungdomar som annars hade valt att lämna skolan tidigare.

En obligatorisk gymnasieskola skulle vidare innebära att elevernas rätt till utbildning skulle kunna stärkas bl.a. genom kommunernas skolpliktsbevakning och att skolhuvudmännens och skolornas ansvar för att möta elevernas behov för att ge dem förutsättningar att nå utbildningens mål skulle förstärkas. Vidare skulle ett obligatorium markera att elever och vårdnadshavare efter förmåga ska ta ansvar för att ungdomar anstränger sig och aktivt deltar i undervisning och övrig verksamhet.

Ett treårigt obligatorium som skulle omfatta myndiga personer skulle dock innebära ett stort ingrepp i vuxnas rätt till självbestämmande. Att i stället höja skolpliktsåldern till 18 år skulle kunna uppfattas som mindre inskränkande eftersom det då skulle handla om omyndiga ungdomar. Det finns också exempel på att man i andra länder har valt att införa olika former av utbildningsplikt för ungdomar upp till 18 år. I flera av dessa länder omfattar plikten dock inte enbart studier i gymnasieskolan utan har i flera fall inslag av bl.a. praktik och andra åtgärder.



### 10.6.2 Behov av dispenser vid ett obligatorium

Att införa ett gymnasieobligatorium för ungdomar upp till 18 år skulle alltså kunna betraktas som en möjlighet eftersom det rör personer som inte nått myndighetsåldern samtidigt som det skulle stärka elevernas rätt till utbildning och skicka en tydlig signal till elever, vårdnadshavare, skola och övriga samhället om vikten av en gymnasieutbildning. Vid ett införande av ett gymnasieobligatorium till 18 år skulle det emellertid behöva finnas en möjlighet att ge dispens till ungdomar som av olika skäl inte kan eller vill gå i gymnasieskolan. Undantagsbestämmelser skulle även behöva införas för alternativa utbildningar i Sverige och studier utomlands. Behovet av dispens från obligatoriet skulle bl.a. kunna behövas dels för ungdomar som t.ex. vill ta ett studieuppehåll från gymnasieskolan för att studera utomlands eller gå en IB-utbildning (International Baccalaureate), dels för ungdomar som trots olika åtgärder och individuella anpassningar inte finner sig till rätta i gymnasieskolan. I det senare fallet kan det i vissa fall behöva vara möjligt att studera vid folkhögskola eller att delta i någon annan utbildning eller praktik. Handläggningen av dispensansökningar riskerar dock att medföra en administration som skulle ta resurser i anspråk från andra delar av skolans verksamhet. För att säkerställa rättssäkerheten och en likvärdig bedömning av beslut om dispens från obligatoriet behövs dessutom en samordning av vilka skäl som kan utgöra grund för en dispens och vilka utbildningsformer som bedöms vara ett godkänt alternativ till gymnasieutbildning. Bestämmelser om möjligheten att kunna överklaga beslut skulle även behöva utarbetas. Kraven på en rättsäker handläggning skulle behöva vara särskilt höga om kraven för att få dispens skulle vara höga. Om dispenser tvärtom skulle ges frikostigt riskerar ett gymnasieobligatorium att urholkas och bli innehålls- och verkningslöst. Många elever med låg studiemotivation som befinner sig i riskzonen för att avbryta sina gymnasiestudier skulle då kunna söka och beviljas dispens och obligatoriet skulle i en sådan situation inte fylla sitt syfte. För de elever som sökt men fått avslag på en dispensansökan finns också en uppenbar risk att elevens motivation och förutsättningarna för lärande i gymnasieskolan skulle försämrats.

Också frågan om vilka konsekvenserna skulle bli för elever och vårdnadshavare till elever som inte kommer till skolan trots att de

inte beviljats dispens från ett obligatorium behöver beaktas. Att ställa krav på att påbörja och delta i gymnasieutbildning utan att detta förenas med en sanktion skulle dels skilja sig kraftigt från skolplikten i grundskolan, dels riskera att kravet enbart framstår som en rekommendation. Att införa ett förfarande som medger att man förelägger vårdnadshavare eller ungdomar med vite att infinna sig i gymnasieskolan ser utredningen dock som en sanktion som endast skulle kunna tas till i undantagsfall, t.ex. om skolan inte får kontakt med elever eller vårdnadshavare. I de länder som utredningen har studerat och som har någon form av utbildningsplikt upp till 18 år tillämpas sällan sanktioner som t.ex. vite. Systemen bygger i stället på någon form av uppföljning av vad ungdomen är sysselsatt med och på erbjudanden om olika insatser.

### 10.6.3 Andra åtgärder än ett obligatorium är att föredra

Utredningen ser sammantaget att en skyldighet att gå i gymnasieskolan upp till 18 års ålder är ett möjligt alternativ som har vissa fördelar. Utredningen menar att ett tänkt obligatorium främst ska ses som ett sätt att främja ett ökat deltagande i gymnasieutbildning. I Sverige börjar dock de flesta elever gymnasieskolan efter grundskolan och flertalet elever deltar i utbildning i tre år. I dag påbörjar endast mellan ca 0,5–0,7 procent av alla ungdomar som går ut grundskolan inte en gymnasieutbildning inom två år.<sup>28</sup> Denna andel skulle kunna minska ytterligare om gymnasieskolan gjordes obligatorisk. (Om ungdomar som invandrar i gymnasieåldern, se vidare kapitel 4 *Påbörja och fullfölja studier i gymnasieskolan* och kapitel 9 *Rätten till utbildning i gymnasieskolan*.) Vissa av de tidiga studieavbrotten som beräknas uppgå till ca 5 procent<sup>29</sup> skulle kunna undvikas om en plikt att delta i gymnasieutbildning upp till 18 år infördes. Frågan om i vilken mån ett gymnasieobligatorium skulle

<sup>28</sup> Det saknas samlad statistik över andelen ungdomar som invandrar i gymnasieåldern som börjar i gymnasieskolan. Många ungdomar i gymnasieåldern har under senare år invandrat till Sverige och börjar i gymnasieskolan utan att först ha gått i grundskolan. Asylsökande ungdomar under 18 år har rätt att påbörja studier i gymnasieskolan. Asylsökande som har påbörjat en gymnasieutbildning före 18 års ålder har även rätt att fortsätta studera efter det att de uppnått myndighetsåldern. Asylsökande över 18 år har dock inte rätt att påbörja studier i gymnasieskolan.

<sup>29</sup> För en närmare beskrivning av studieavbrott, se kapitel 5 *Studieavbrott och ofullständiga studier – orsaker och effektiva åtgärder*.

ha en positiv inverkan på elevernas lärande och möjligheten att nå målen för sin utbildning är central för utredningen. Även om införandet av en skyldighet att gå i gymnasieskolan skulle kunna medföra ett ökat deltagande i gymnasieutbildning bedömer utredningen att en sådan skyldighet riskerar att inte vara en tillräckligt verkningsfull åtgärd för att säkerställa att ungdomar ges förutsättningar att nå målen för en gymnasieutbildning. Problem med svaga förkunskaper, brist på stöd och en dålig studiesocial situation i skolan är några orsaker som många elever anger till att de känner sig omotiverade och till att de avbrutit eller inte nått målen med sina studier. För att motverka dessa problem bedömer utredningen att andra åtgärder som starkt betonar vikten av en gymnasieutbildning och samtidigt kan ge en större hanterbarhet i dialogen med elever och föräldrar är att föredra framför ett obligatorium. Dessa åtgärder bedömer utredningen kan bidra till att förbättra förutsättningarna för elevernas lärande och att ungdomar i högre utsträckning än i dag påbörjar och fullföljer en gymnasieutbildning. Utredningens samlade förslag presenteras i kapitel 25 *Förslag*.