

Utbildningssektionen
Jonas Finnman, Karina Petterson Hedman, Stefan
Melén

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

Bygga, bedöma, betygssätta - betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper (SOU 2020:43)

Sammanfattning

Överlag anser SKR att det är ett väl genomarbetat betänkande. Utredningens ambition att minska gymnasieskolans och gymnasiesärskolans fragmentisering samt att ge elever i alla skolformer bättre förutsättningar för lärande är vällovlig. SKR är tveksam till förslaget om genomförande av ämnesbetyg i den omfattning och takt utredningen föreslår. För ämnesbetyg och ämnesutformning saknas en analys av tänkbara konsekvenser för gymnasieskolans programstruktur och organisation, effekter som kan påverka skolhuvudmännen i hög grad.

SKR ser positivt på införandet av kompensatorisk betygsättning då dagens betygssystem inte är förlåtande för enskilda svaga prestationer men är tveksamma till förslaget om ytterligare ett underkänt betygssteg, då nuvarande system redan svarar mot utredningens huvudsakliga argumentation för betygssteget. Utredningens förslag gällande förändring i läroplanen till "allsidig bedömning" välkomnas, dagens skrivning tolkas väldigt olika vilket medför merarbete och osäkerhet för både elever och lärare. Utifrån utredningens uppdrag om likvärdig betygsättning anser SKR att förslagen medför flera utmaningar som bäst omhändertas utifrån en översyn av hela det nationella uppföljningssystemet.

Enligt förslaget ska övervägande del av den kompetensutvecklingstid arbetsgivaren förfogar över för lärarna, under ett och ett halvt år, intecknas för implementering av reformen. Det skulle innebära att många pågående fortbildningsinsatser skulle få stå tillbaka. Den avsatta tiden i avtalet för kompetensutveckling är tänkt för lokala behov, så den fortbildning som behövs utifrån utredningens förslag behöver finansieras fullt ut på sedvanligt sätt genom finansieringsprincipen.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska vara ämnesutformade

Utredningens förslag;

- Den kursutformade gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ersättas av en ämnesutformad gymnasieskola och gymnasiesärskola. Detta innebär att begreppet kurs tas bort i skolförfattningarna för berörda skolformer. Begreppet ämnen och nivåer kommer istället att användas.
- Förslaget medför att en följdändring ska göras i 8 kap. 3 § lag om yrkesförarkompetens som innebär att begreppet kurs byts till begreppet ämne.

Ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Utredningens förslag:

- Ämnesbetyg ska ersätta kursbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

SKR är i grunden positiv till ämnes begreppet och ämnesbetyg, men tveksam till förslaget med genomförandet i den omfattning och takt utredningen föreslår.

SKR menar att utredningen lämnar knapphändiga uppgifter och analyser om hur stor förändring det blir i strukturer och organisation och i vilken omfattning det i så fall påverkar huvudmännen. Utredningen skriver att förslaget om ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola och gymnasiesärskola leder till förändringar av ämnen och ämnesplaner, programstrukturer och kanske även till viss del hur gymnasieskolan är organiserad. Utredningens bedömning är att uppdraget till Skolverket kan anses som omfattande eftersom det förutom själva översynen av ämnen och ämnesplaner även medför omfattande följdändringar inom en rad områden. SKRs bedömning är att en analys behöver göras av omfattningen av dessa förändringar samt hur det fasar in med de konsekvenser förslagen i "*Gemensamt ansvar - en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)*", kan medföra.

En möjlighet som skulle kunna övervägas är att prova modellen i mindre omfattning och succesivt utöka. Detta genom att tillskapa mer omfattande kurser inom ramen för de ämnen som bygger på en hög grad av progression i kunskapsstoffet. Inom dessa ämnen dela in i nivåer med nivåbetyg så som utredningen föreslår och låta de kurser

som är sidoordnade och mer fristående kvarstå som egna kurser som betygssätts när de är avslutade.

En modell för ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Utredningens förslag:

- En modell för ämnesbetyg ska införas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.
- Modellen innebär att ämnen delas in i nivåer med progression mellan nivåerna.
- Det ska finnas ett fastslaget centralt innehåll för varje nivå.
- Betyg i ämnet ska sättas efter varje nivå, och betyget från en nivå ska ersättas av betyget på nästa nivå fram till elevens slutliga betyg i ämnet.
- Betygssättningen ska göras mot en uppsättning betygskriterier som avser hela ämnet.

Det ska finnas möjlighet till undantag från modellens principer

Utredningens förslag:

- Det ska i gymnasieskolans ämnen i undantagsfall vara möjligt med slutliga betyg från mindre delar av ämnet. Dessa ska benämnas block och kunna innehålla en eller fler nivåer. Ett block kan ha en egen uppsättning betygskriterier.

Utredningens bedömning:

- Ämnen som ger meritpoäng kan behöva delas in block för att elever ska vilja välja mer avancerade nivåer.

SKR har inget att erinra mot förslaget men regionala skillnader behöver beaktas

SKR anser att modellen är bra och gynnar det djuplärande utredningen har eftersträvat uppnå genom förslaget. Nivåindelning ska enligt utredningen bidra till likvärdigheten i utbildningen i landet och underlättar byte av program, skola, lärare eller skolform.

Det finns dock en regional problematik som särskilt behöver uppmärksammas när ämnesnivåerna ska läsas i en viss ordning. För glesbygdskommuner med relativt små gymnasieskolor kan man idag läsa vissa sidoordnade och fristående kurser i olika ordningsföljd och därmed samläsa mellan år 2 och 3 för att tillskapa tillräckligt stora

undervisningsgrupper. Det finns en risk att antalet gymnasieprogram av ekonomiska skäl måste reduceras i dessa kommuner genom modellen med nivåbetyg, och som en följd ökar kommunens kostnader genom den interkommunala ersättningen. Det går också emot intentionerna med förslagen i ”*Gemensamt ansvar - en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)*” där en målsättning är att öka, det för eleven tillgängliga utbudet av utbildningar samt att öka resurseffektiviteten i gymnasieskolan. Pendling kan i sin tur påverka elevers motivation att fullfölja en gymnasieutbildning (*Skolverket 2011: Elevers byte av skola och program*)

SKR delar utredningens uppfattning att vissa ämnen kommer behöva delas i block för att motivera elever att läsa mer avancerade nivåer. I de ämnen som ger extra meritpoäng gynnar det eleven med block som ger fler godkända slutliga betyg i ämnet för att inte riskera mindre proportionell utdelning av meritpoäng om eleven läser vidare och sänker sitt ämnesbetyg jämfört med hur det fungerar idag med kursbetyg.

Ämnen och ämnesplaner behöver ses över

Utredningens förslag:

- Statens skolverk ska ges i uppdrag av regeringen att se över och utforma ämnesplaner och ämnen, samt som en följd även programstrukturer, så att de fungerar för ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola och gymnasiesärskola.

SKR tillstyrker förslaget

Utredningen beskriver hur dagens kurser ska omvandlas till ämnen, att kurser som idag bygger på varandra sannolikt kan ämnesutformas med en mindre insats. Ämnen som i nuvarande system innehåller sidoordnade kurser kan däremot komma att behöva byggas om eller delas. Innehållet i mer fristående kurser kan bli en del av ett ämne eller bli ett nytt ämne. SKR ser med viss oro på konsekvenser av ämnesanpassning av bland annat sidoordnade och fristående kurser då det inte ges några exempel i utredningen hur dessa kan se ut.

Utredningen är tydlig med att det inte ingår i deras uppdrag att föreslå förändringar av de nationella programmen men att det inom Skolverkets kommande uppdrag om en ämnesöversyn även kan finnas ett behov av att nuvarande program och inriktningar inom programmen ses över. Utredningen ger uttryck för att uppdraget till Skolverket kan anses som omfattande eftersom det förutom själva översynen av ämnen och ämnesplaner även medför omfattande följdändringar inom en rad områden. Även i betänkandet ”*Gemensamt ansvar - en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)*” görs bedömningen att gymnasieprogrammen bör ses över.

SKR vill påtala vikten av att Skolverket har en tät dialog, med både huvudmän och SKR, om omfattning och konsekvenser på programstrukturer och organisation när de

nya ämnesplanerna skapas både gällande gymnasiet och vuxenutbildningen. SKRs bedömning är också att en analys behöver göras av omfattningen av dessa förändringar samt hur de båda betänkandenas förslag fasar in i varandra.

Det ska fortsatt vara smidiga övergångar mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen

Utredningens förslag:

- Motsvarande modell för ämnesbetyg i gymnasieskolan ska även införas inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

SKR anser att förslaget behöver föregås av en fördjupad konsekvensanalys

SKR vill poängtera att det är stor skillnad mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen. För gymnasieskolan bidrar en ämnesutformning och ämnesbetyg till att bygga bort den fragmentisering som varit en del av kritiken mot den kursutformade gymnasieskolan och har till syfte att gynna ett djupare lärande över tid. Vuxenutbildningen däremot gynnas av kursutformningen då den ska kunna möta den studerandes behov av att både validera och läsa begränsade delar på kortast möjliga tid. Det finns en farhåga att övergången till ämnesbetyg förlänger studietiden.

Vuxenutbildningen verkar dessutom mellan två världar, dels genom att anpassas till gymnasieskolans form och dels genom att snabbt kunna möta arbetsmarknadens kompetensförsörjningsbehov. För vuxenutbildningen är därför möjligheten till flexibilitet och anpassning en förutsättning. Det finns en risk att övergång till ämnesbetyg, förutom eventuellt förlängd studietid, skapar en tröghet genom parallella system fram till 2029 enligt utredningens förslag om övergångsregler.

SKR ser även en utmaning i och högre kostnader för vuxenutbildningen genom nivåbetyg och möjligheten att hoppa över och välja en högre nivå då de underliggande betygen "inte räknas" i slutbetyget. Det är positivt för den studerande att kunna välja att komplettera på en så hög nivå som möjligt inom ämnet. Men det kommer kräva mer i form av vägledning och tester för att undvika val av för hög nivå och misslyckas eleven så innebär det förlängd studietid och högre studielån.

Det är bra att utredningen har uppmärksammat kopplingen till CSN och att nivåerna, likt dagens kurser, ska ligga till grund för studiemedel.

En timplan behövs inte för att stödja ämnesbetyg

Utredningens bedömning:

- En timplan behöver inte införas för att stödja ämnesbetyg eftersom gymnasiepoängen kvarstår.

SKR delar utredarens bedömning

SKR delar utredarens uppfattningen om att just övergången till ämnesbetyg inte motiverar att reglera gymnasieutbildningens omfattning genom en timplan. Dagens system med garanterad undervisningstid med programmet som ram är ett likvärdigt mått som ger flexibilitet att möta olika elevgruppers behov.

Fokus på uppföljning av undervisningstiden inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet

Utredningens bedömning:

- Såväl skolhuvudmän som Statens skolinspektion bör ha ett särskilt fokus på uppföljning av elevernas undervisningstid i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

SKR delar utredningens bedömning

SKR är positiv till, att såväl huvudmän som Skolinspektionen, tar ytterligare ansvar att kvalitetssäkra att, både den planerade och reella, garanterade undervisningstiden upprätthålls. SKR ser gärna ett samarbete med Skolinspektionen kring formerna för en sådan uppföljning, i syfte att bidra till Skolinspektionens granskningsunderlag och stödja huvudmännen i deras systematiska kvalitetsarbete.

Kompensatorisk betygssättning

Utredningens förslag i korthet:

- Kompensatorisk betygssättning ska införas i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå samt kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.
- Begreppet betygskriterier ska ersätta begreppet kunskapskrav.
- Betygen A–D ska omfattas av en kompensatorisk princip. Det innebär att betygskriterierna för betygen A–D inte behöver vara uppfyllda i sin helhet utan läraren ska vid betygssättningen göra en sammantagen bedömning och sätta det betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper.
- Betygskriterierna för E ska fortsatt vara uppfyllda i sin helhet.

SKR ställer sig positiv till införandet av kompensatorisk betygsättning och att begreppet kunskapskriterier ersätter kunskapskrav.

SKR delar utredningens problembeskrivning att dagens system inte är förlåtande för enskilda svaga prestationer av en elev samt har bidragit till att lärandet har kunnat vara fragmentiserat, där kunskapskrav prickas av snarare än att ses som en helhet. Det är även positivt om en sådan förändring leder till att lärarens professionella friutrymme ökar. En farhåga som finns är dock om den föreslagna ändringen kan leda till en mer olikvärdig bedömning och betygsättning när regleringen minskar. En sådan utmaning finns dock redan idag. Skolverket har konstaterat att kompensatorisk bedömning och betygsättning redan sker, både medvetet och omedvetet. Kvaliteten i lärares bedömningar ökar dock om det finns möjligheter till didaktiska diskussioner lokalt på skolan om bedömning och betygsättning, kontinuerliga utbildningsinsatser m.m. På så sätt byggs kompetens och bidrar till att systemet blir likvärdigt inför elever och deras vårdnadshavare. SKR delar utredningens förslag att kunskapskriterier, som begrepp, är mer ändamålsenligt vid en ändring till kompensatorisk betygsättning. Ordet kriterier uppfattas mindre strikt och signalerar den variation som eftersträvas.

Ytterligare ett underkänt betygssteg – Fx

Utredningens förslag i korthet:

- Ytterligare ett underkänt betyg – Fx – ska införas i grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.
- Det ska finnas betygskriterier för betyget Fx som innebär att elevens kunskaper i sin helhet inte motsvarar ett godkänt betyg men bedöms vara nära E.
- Betyget Fx ska motsvara 5 poäng och kan ingå i meritvärdet för elever som avslutar sin utbildning inom grundskolan och specialskolan samt för grundskoleämnen inom gymnasieskolans introduktionsprogram. För övriga gymnasieskolan samt för vuxenutbildning på gymnasial nivå ska betyget Fx inte motsvara poäng.

SKR delar utredningens problembeskrivning och att denna behöver adresseras. Däremot ställer sig SKR tveksam till utredningens förslag till lösning. Detta gäller i synnerhet förslaget där betyget Fx ska motsvara 5 poäng.

Det finns idag problem med att betyget F kan upplevas som stigmatiserande och leda till brist på motivation för enskilda elever. En huvudorsak till detta är enligt utredningen att betyg F inte ger information om hur nära eller hur långt ifrån eleven är från ett godkänt betyg. SKR menar att dagens system, om det brukas korrekt, ska fortlöpande ge information till elev och vårdnadshavare om en elevs allsidiga

kunskapsutveckling. Detta är förstås extra viktigt om en elev riskerar att inte få ett godkänt betyg.

En allsidig bedömning av elevens kunskaper

Utredningens förslag korthet:

Riktlinjen i läroplanerna om att läraren vid betygssättningen ska beakta all tillgänglig information om elevens kunskaper tas bort och ersätts med att läraren vid betygssättningen ska göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterierna.

Utredningens bedömning:

Rektorn bör verka för att det finns förutsättningar för en likvärdig bedömningspraktik på skolan, exempelvis genom att skapa rutiner för vad som kan vara valida (giltiga) och reliabla (tillförlitliga) betygsunderlag för olika ämnen.

SKR instämmer i utredningens förslag om ändring gällande en allsidig bedömning. SKR menar att ändringen av texten tillsammans med att rektorn verkar för en likvärdig bedömningspraktik kan leda till bättre arbetsmiljö för samtliga parter samt till en mer likvärdig bedömning och betygssättning.

SKR delar utredningens problembild att det idag görs olika tolkningar av gällande riktlinjer. Följdeffekt blir stress och en upplevelse av otydlighet för vad som gäller hos såväl elever som vårdnadshavare. Nuvarande riktlinjer leder till en ökad arbetsbörda för lärare som behöver pröva elevernas kunskaper vid fler tillfällen. Utrymme för olika tolkningar skapar även en svår situation för rektorn om vem som ska ha tolkningsföreträde.

SKR anser att en ändring av gällande riktlinjer, och framförallt en ny tillämpning, kan göra avgörande skillnad i det vardagliga arbetet samt leda till en bättre bedömning och betygssättning. SKR anser även att det är bäst om tillämpningen hanteras lokalt och inte på nationell nivå, i enighet med utredningens resonemang, då frågan är nära kopplad den enskilda skolans förutsättningar och behov.

Samtidigt lämnar den nya skrivningen också utrymme för tolkning. Utredningen resonerar inte kring hur den nya riktlinjen och bestämmelsen särskilt ska implementeras. SKR vill skicka med att det är viktigt med att erbjuda implementeringsinsatser till befintliga lärare och rektorer. Utbildningsinsatser om den nya riktlinjen bör även genomföras i lärar- samt rektorsutbildningarna.

Betygsinflation och olikvärdig betygsättning

Utredningens bedömning:

Regeringen bör vidare utreda möjligheterna till:

- Ankring av elevernas betyg i de nationella proven i de obligatoriska skolformerna.
- Införande av examensprov i gymnasieskolan.
- Statistisk moderering av betyg med hjälp av nationella prov.

SKR menar att dagens system för resultatuppföljning kan liknas vid ett lapptäcke som har lappats och lagats över en längre tid utan ett helhetstänk. Utredningens förslag för att stärka betygsättningen medför flera utmaningar. Om dessa förslag ska utredas vidare bör man göra en översyn av hela det nationella uppföljningssystemet.

SKR har vid tidigare framfört behovet av en översyn över det sammantagna nationella uppföljningssystemet¹². Om vidare utredningar ska ske behöver de samla de olika reformer som har genomförts för att komma tillrätta med olika delar av det nationella uppföljningssystemet. En sådan utredning skulle kunna skapa ett system för uppföljning som hänger ihop.

SKR delar utgångspunkten för förslagen ovan, att även om det är svårt att empiriskt fastställa, så har betygen ökat på ett sätt som är svårt att förklara - vilket tyder på en betygsinflation. Orsakerna till detta är sannolikt flera, likaså behöver insatserna för att komma tillrätta med problem också vara flera.

I utredningen förs ett resonemang om hur de nationella proven på olika sätt ska stärka betygsättningen. Även förslaget om att införa examensprov handlar om att ersätta dagens nationella prov med examensprov. Examensprov enligt finsk modell, som utredningen skriver om, har för- och nackdelar som liknar vår upplevelse med nuvarande nationella prov. Därmed behandlas dessa nedan utifrån deras roll som nationella prov.

SKR ser problem med utredningens förslag för att stärka betygsättningen bl.a. för att skolor har vitt olika antal elever vilket påverkar slumpens betydelse vid statistiska mätmodeller. Samtidigt har SKR och andra tidigare visat på brister i de nationella proven, framför allt vad gäller mätbarhet över tid och att de endast finns i vissa ämnen och kurser. Vidare mäter de endast en del i ett ämne, vid ett givet tillfälle, på ett givet sätt. Skolverket utreder för närvarande olika aspekter av de nationella proven, vilket ger en osäkerhet hur väl provens syfte och innehåll kommer att påverkas i framtiden.

¹ Yttrande. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt - ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25)

² Yttrande över Slutbetänkande av 2015 års Skolkommision Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)

Det behövs ett samlat system för att följa den nationella kunskapsutvecklingen över tid. Idag läggs stor vikt på de internationella undersökningarna för att veta hur det går i Sverige, trots att det är ett urvalsprov som 4500 elever skriver när nationella prov når hela årskullar. Att resultaten i vissa fall kan variera mellan de nationella och de internationella undersökningarna skapar legitimitetsproblematik till hela uppföljningssystemet och manar till en bredare översyn.

I detta sammanhang vill SKR lyfta fram tre centrala aspekter. För det första är det viktigt att betona att betygen på ett bra sätt förutsäger studief framgång på nästa utbildningsnivå hos eleverna. För det andra är dagens urvalsinstrument gynnsamt för elever utan akademisk bakgrund att komma in på attraktiva utbildningar, vilket är positivt. För det tredje vill SKR särskilt framhålla att det är med betyg och bedömningen som den allsidiga bedömningen görs av elevens kunskapsutveckling och undervisningens kvalitet. Betygens svårförenliga olika syften måste klargöras och prioriteras. SKR skulle därför välkomna en utredning som ser till hela skolans uppföljningssystem där de nationella proven spelar en vital roll.

SKR:s överväganden och synpunkter för den samlade ekonomiska bedömningen och finansiering av utredningens förslag

Betygsutredningen uppskattar kostnaderna för staten till 160 miljoner kronor under perioden 2021 – 2025. Kostnaderna, som utredningen bedömer det, fördelas mellan staten genom statsbidrag, via Skolverket för ämnesbetygspiloter till kommunerna, för implementering av ämnesbetygen samt Skolverkets och Universitets- och Högskolerådets kostnader för omarbetande av styrdokument, föreskrifter, statistikbetyg- och antagningssystem.

Detta innebär att utredningen bedömer att förslagen, i stort, inte kommer att medföra några ökade kostnader i ett mer långsiktigt perspektiv. Kostnader som identifierats och som ska täckas genom statsbidrag via Skolverket härleder alltså utredningen till själva implementeringen av de olika förslagen.

De 160 miljonerna föreslås tas från statsbidrag inom främst den gymnasiala utbildningen som idag inte utnyttjas fullt ut och minska detta med 160 miljoner kronor. Detta avser statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andra språk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare samt statsbidraget för vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år. SKR väljer att inte kommentera den föreslagna prioriteringen. Förbundet vill dock understryka att förslaget att hämta finansiering från statsbidraget till ett fjärde tekniskt år också återkommer i betänkandet *”Gemensamt ansvar - en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)”*.

SKR delar utredningens bedömning om att förslagen inte kommer att innebära några långsiktiga kostnadsökningar. Men när det gäller själva implementeringsfasen anser vi att det kommer att bli kostnadsökningar som huvudmännen inte kommer att få täckning för.

Enligt utredningen kommer förslagen innebära en ökad administrativ belastning under en begränsad tid, då själva implementeringen sker. Under denna tid kommer skolor behöva arbeta i dubbla system med undervisning, betygssättning och provningar. Det medför merarbete som inte ska underskattas, vilket inte heller kan uteslutas medföra tillfälliga kostnadsökningar.

Denna övergångsperiod blir både längre och mer komplicerad för vuxenutbildningen som under ett antal år, fram till 2029, kommer att arbeta i dubbla system. Dessa dubbla system kommer att innebära merarbete och merkostnader både vad gäller huvudmannens planering och organisation av utbildningar och grupsammansättningar, antagning och studie- och yrkesvägledning samt uppföljning av utbildning. Möjligheten för eleven att inom vuxenutbildning komplettera på så hög nivå som möjligt inom ämnet är också något som kommer att leda till merarbete och merkostnader. Det kommer kräva mer av i form av vägledning och tester för att hitta rätt nivå för den studerande för att därigenom undvika val av för hög nivå.

Vidare kan noteras att utredningens förslag också innebär att olika administrativa system kommer att behöva uppgraderas eller bytas ut. Det kan komma att innebära mer eller mindre stora kostnader för huvudmännen. Även om huvudmännen har kostnader för sina administrativa system idag så innebär det inte att nödvändiga uppgraderingar är kostnadsfria. I detta sammanhang ska poängteras att det kan se olika ut i landets kommuner vad gäller behov av systemuppgradering och hur stora de faktiska kostnaderna blir för detta.

SKR anser också att de omkring 300 ämnesbetygpiloterna som enligt utredningen ska få som uppdrag att ansvara för implementeringen av ämnesbetyg lokalt troligtvis inte är tillräckligt för att säkerställa en likvärdig implementering över hela landet. När det gäller implementeringen är det viktigt att hitta en hållbar väg framåt med kollegialt lärande i fokus. Statsbidraget för ämnespiloterna bör beräknas på en helårsanställning, inte bara fyra månader under hösten och fem under våren. Lärarna får ferie- och semesterlön som grundas på den anställning de haft under läsåret. Det blir dubbla kostnader för kommunerna om de ska betala sommarmånaderna både för pilotläraren och hans vikarie.

Utredningen resonerar vidare kring huvudmannens ansvar att tillhandahålla den kompetensutveckling som krävs för att lärare ska kunna genomföra sitt uppdrag, ett riktmärke är 104 timmar per läsår. Enligt utredningen är det rimligt att huvudmannen under implementeringsfasen avsätter majoriteten av dessa timmar för att ge lärarna i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunernas vuxenutbildning på gymnasial

nivå möjlighet att sätta sig in i och diskutera de nya ämnesplanerna och den delvis nya betygssättningen.

SKR anser att det inte är rimligt att använda dessa timmar för ändamålet. Det skulle innebära att många pågående fortbildningsinsatser skulle få stå tillbaka. SKR vill poängtera dels att den avsatta tiden i avtalet för kompetensutveckling är tänkt för lokala behov, dels att den enbart omfattar de kommunala huvudmännen. Den fortbildning som behövs utifrån föreliggande förslag behöver finansieras fullt ut på sedvanligt sätt genom finansieringsprincipen.

För vuxenutbildningens del kommer det att krävas kompetensutveckling för många yrkesgrupper då både antagning, vägledning och uppföljning berörs, likväl berörs dem som arbetar med planering och organisering av utbildning. Det är alltså inte enbart lärarna som behöver kompetensutveckling och konsekvenserna av att bedriva undervisning inom dubbla system måste tydliggöras för alla berörda.

Mot bakgrund av detta menar SKR att de ekonomiska kostnaderna för huvudmännen behöver ses över och räknas om. De 160 miljoner som föreslås är inte tillräcklig kompensation för de kostnader som kommer att uppstå för huvudmännen.

Ikraftträdande

Utredningens förslag: Förslaget om kompensatorisk betygssättning ska träda i kraft den 1 juli 2021 och tillämpas från och med den 1 juli 2022 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå samt för vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år. Förslaget medför att begreppet betygskriterier ska ersätta begreppet kunskapskrav, där betyg sätts i dessa skolformer, och för vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år samt även för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå och i svenska för invandrare.

För årskurser och skolformer där betyg inte sätts ska begreppet kriterier för bedömning ersätta begreppen kunskapskrav och kravnivåer. Förslaget avser årskurs 1 och 3 i grundskolan och sameskolan, årskurs 1 och 4 i specialskolan, årskurs 3 i grundsärskolan samt för ämnesområden i grundsärskolan och gymnasiesärskolan.

Förslaget om betyget Fx ska träda i kraft den 1 juli 2021 och tillämpas från och med den 1 juli 2022 i grundskolan, special-skolan, sameskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå samt för vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år. Kravet om att läraren vid betygssättning ska ”utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper”, som framgår av läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen, ska tas bort. En omformulering som förtydligar att läraren ska göra en ”allsidig bedömning av elevens kunskaper”, ska införas. Läroplanerna i sin nya lydelse ska träda i kraft den 1 juli 2021 och börja tillämpas från och med den 1 juli 2022.

Förslaget om ämnesbetyg ska träda i kraft den 1 januari 2022 och tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2024 i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå. För vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år ska ämnesbetyg tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2027. Förslaget om ändring i lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens ska träda i kraft den 1 januari 2022.

SKR tillstyrker delvis förslaget enligt ovan.

Förslaget avseende ikraftträdande är ambitiöst och innebär bland annat att Skolverket redan under innevarande år behöver få ett förberedande uppdrag för att kunna säkerställa en omfattande implementeringsprocess som inte blir forcerad eller som missar väsentliga delar. SKR vill också uppmärksamma att skolhuvudmännen, rektorerna och lärarna dessutom ska ha tid till att planera för och vid behov organisera sin verksamhet så att den är anpassad till en ämnesutformad gymnasial utbildning med ämnesbetyg. Dessutom är implementeringen av det nya systemet en mycket mer komplex fråga för vuxenutbildningen som ska verka inom dubbla system.

Mot bakgrund av den kompetensutveckling som behöver genomföras i anslutning till införandet av de olika förslagen anser SKR att tidplanen förefaller väl optimistisk. Betygssystemet är en komplex fråga och det är viktigt att en eventuell reform ges den tid och vikt den förtjänar. Förslagen i utredningen är omfattande och innebär troligtvis en mer kostsam förändring än vad som görs gällande.

Det är därför betydelsefullt att utredningens förslag sätts in i ett bredare sammanhang tillsammans med andra avslutade/pågående utredningar. Till exempel ”*Gemensamt ansvar - en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)*” och ”*En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)*” och generellt mycket som är uppe för diskussion som kommer att påverka skolsystemet. SKR anser att alla olika utredningar inom skolområdet måste ses i sin helhet där det är centralt att de olika förslagen som genomförs harmonierar så att vi får en sammanhållen reformering av skolan.

Övergångsbestämmelser enligt betygsutredningens förslag

Utredningens förslag;

De elever som påbörjat sin utbildning innan den 1 juli 2024 ska ha rätt att fullfölja sin utbildning enligt äldre bestämmelser på ett nationellt program i gymnasieskolan, på introduktionsprogram i gymnasieskolan, på program i gymnasiesärskolan samt inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock meddela föreskrifter om att dessa elever, fem år efter att de påbörjat sin utbildning, ska fullfölja utbildningen enligt de ämnesplaner som gäller i den ämnesutformade gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

En gymnasieexamen och en gymnasieingenjörsexamen får utöver betyg i ämnen innehålla kursbetyg enligt äldre bestämmelser. Det ska även gälla gymnasiesärskolebevis, gymnasieintyg och studieintyg.

Det ska införas en övergångsbestämmelse där Skolverket får meddela föreskrifter om vilka kurser enligt de ämnesplaner som tillämpades före den 1 juli 2024 som motsvaras av ämnen och nivåer enligt de ämnesplaner som tillämpas efter den 30 juni 2024.

Utredningen föreslår också en övergångsbestämmelse för ansökan om att en utbildning ska godkännas som särskild variant, om att en utbildning ska vara riksrekryterande eller om att få en avvikelse i form av så kallade riksrekryterande utbildning. Ansökan ska få göras något senare (31 mars 2023 i stället för 31 januari) inför den termin ämnesbetyg införs så att de nya ämnesplanerna är kända när huvudmännen ska utforma sina ansökningar.

SKR tillstyrker delvis förslaget enligt ovan.

Om reformen genomförs är det viktigt att det sker under ordnade förhållanden och här spelar övergångsbestämmelserna en betydande roll. Rätten att fullfölja sin utbildning inom samma system är ett bra utgångsläge. Som utredningen också påpekar behövs viss flexibilitet mellan systemen. SKR vill lyfta vissa risker med dubbla system som behöver tas i beaktande.

Övergångsreglerna leder till att huvudmännens systematiska kvalitetsarbete kommer att ha sin utgångspunkt i två olika system, vilket under denna begränsade tid innebär både merarbete och svårigheter med att jämföra och följa upp vissa elevkullar. Övergångsreglerna kommer även att innebära att planering av utbildning och grupsammansättningar försvåras, detta då eleverna studerar inom två olika system men ska delta i samma utbildning. Även antagningsprocessen blir mer komplicerad i de dubbla systemen. Risken är att vuxenutbildningens behov av flexibilitet och snabb anpassning minskar.

Flexibilitet mellan systemen, något som i grunden är bra, kan leda till otydlighet om det inte är klarlagt vad exakt flexibiliteten innebär. För vuxenutbildningens del är det viktigt att den nuvarande flexibiliteten och anpassningsförmågan i systemet inte minskar.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
ordförande

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet lämnar gemensamt särskilt yttrande enligt bilaga.