

Cirkulärnr: 2004:37  
Diariernr: 2004:1011  
Handläggare: Mats Söderberg  
Sektion/Enhet: Skolsektionen  
Datum: 2004-05-03  
Mottagare: Kommunstyrelsen  
Gymnasieskola  
Vuxenutbildning  
Ekonomi, finans  
Rubrik: Regeringens proposition om gymnasieskolan.  
Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av  
gymnasieskolan

---

# CIRKULÄR

---

Skolsektionen  
Mats Söderberg

2004-05-03

Kommunstyrelsen  
Gymnasieskola  
Vuxenutbildning  
Ekonomi, finans

## **Regeringens proposition om gymnasieskolan. Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan**

### **Inledning**

Regeringen har 2004-04-28 överlämnat **proposition 2003/2004:140** om gymnasieskolan, Kunskap och kvalitet – elva steg för utveckling av gymnasieskolan. Ett pressmeddelande och propositionen i sin helhet finns att tillgå på regeringens hemsida [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Kommunförbundet och Landstingsförbundet lyfter i detta cirkulär fram några delar av betänkandet som har särskild betydelse ur kommunernas genomförandesynpunkt och kommenterar dessa. Lagförslagen förutsätts - där inte annat anges - gälla för utbildning som påbörjas fr.o.m. den 1 juli 2007. För de elever som påbörjar studierna i gymnasieskolan (vuxenutbildningen) dessförinnan gäller de äldre bestämmelserna.

### **Ämnesbetyg i gymnasieskolan**

Regeringen föreslår att ett nytt ämnesbetyg införs. Ämnesbetygen föreslås ersätta nuvarande kursbaserade betygssystem som togs i bruk så sent som år 1997. Förslaget om ämnesbetyg innebär att en lärare kommer att ha i uppgift att bedöma ”hela vidden av elevens kunskaper i ämnet” efter varje kurs en elev slutför. Elevens tidigare erhållna betyg i ämnet kommer successivt att ersättas av ett nytt betyg för hela ämnet efter varje fullföljd kurs.

Eftersom förslaget får långtgående effekter för skolhuvudmännens verksamhet och detta är en förändring i förhållande till Gymnasiekommitténs förslag vill förbunden här lyfta fram några viktiga frågeställningar. Dagens ämnen i gymnasieskolan är inte konstruerade för att representera helheter i gymnasieskolans studievägar. Därför ställer en förändring mot ämnesbetyg krav på en

kursplaneöversyn och att ämnen ses över eller konstrueras så att de stöder ett system med ämnesbetyg. Några frågeställningar som kommer att behöva tillrättaläggas inför ett nytt ämnesbetygssystem är

- hur man bedömer ett visst betyg i förhållande till hur många kurser man läst (t.ex. ”glidande betygsskala”, lättare att få högre betyg på senare kurser?),
- hur betygsättning för elever som läst kurser i ett ämne som bygger på varandra förhåller sig till betygsättningen för elever som läst sidoordnade kurser,
- över hur lång tidsperiod man kan åberopa tidigare studier för att få ett nytt ämnesbetyg på en ytterligare kurs o.s.v.

Det gäller att en sådan helhetsbedömning inte ger grund för godtycke d.v.s. att betygssystemet fungerar tillfredsställande ur rättsäkerhetssynpunkt. En annan viktig utgångspunkt för ett nytt system blir att ämnen inte konstrueras avgränsade kring befintliga studievägar för undvikande av att de:

- leder till konservering av studievägarna i dagens programstruktur,
- blir hinder för att läsa in en breddkompetens,
- medför återvändsgränder i utbildningssystemet.

Ämnesbetygssystem förväntas enligt propositionen minska påfrestningen för den kategori elever som upplever det stressande med att - som nu - en slutgiltig betygsättning sker efter varje genomgången kurs. Det förväntas också underlätta för de elever som lyckas mindre bra i början av sin studietid men senare ”hämtar upp sig” i relation till andra elever i gymnasieskolan. Det innebär - å andra sidan - att de elever som vill känna sig säkra på att ha klarat av en viss del av sina studier och sedan kan gå vidare - utan att därför riskera ett lägre betyg - kan påverkas negativt i motsvarande grad. Det behöver också diskuteras vilket incitament det ger att läsa vidare i ett ämne så att inte elever väljer att avbryta studierna redan efter en eller ett par kurser för att de inte vill riskera det ämnesbetyg de fått genom att läsa ytterligare kurser i ämnet

Skolverket har skrivit en rapport om ämnesbetyg som propositionen hänvisar till. I den framhåller Skolverket att det är tekniskt möjligt att formulera mål och betygskriterier på ämnesnivå. Samtidigt framgår det att en sådan förändring det blir förenad med stora svårigheter.

*Förbunden saknar en redovisning i propositionen över de kostnadskonsekvenser som övergången till ämnesbetyg leder till och hur dessa skall finansieras. Förbunden förutser att de statliga kostnaderna för arbete med konstruktion av ämnen, reviderade kurs- och ämnesplaner samt statliga implementeringsinsatser kommer att uppgå till i storleksordningen 150 – 200 miljoner kronor. Till detta kommer den fortbildningstid för lärarpersonalen som skulle behöva inanspråkats för detta syfte. Förbunden räknar med åtminstone en kvarts miljon fortbildningsdagar (10 dagar per lärare) som ett minimum motsvarande en lönekostnad på i storleksordningen 400 – 500 miljoner kronor.*

### **Ämnesbetyg i vuxenutbildningen**

Regeringen anser att gymnasieskolan och vuxenutbildningen skall ha samma betygssystem. Det innebär att den också avser att införa ämnesbetyg inom vuxenutbildningen. Även fortsättningsvis skall dock orienteringskurser anordnas som lokala kurser vilka inte betygssätts. I vuxenutbildning ingår vägledning, behovsanalys och validering inom ramen för dessa lokalt utformade kurser.

Förbunden finner det vara en viktig fråga hur ett system med ämnesbetyg skall kunna genomföras och fungera väl inom vuxenutbildningen, där - i ökande grad - det stora flertalet elever läser någon eller några kurser på ett mer eller mindre skraddarsytt sätt. Det finns här behov av att de studerande efterhand kommer att bygga på utbildningarna inom ramen för ett livslångt lärande. I ett samhälle och arbetsliv som kännetecknas av snabb förändring behöver man därför noga överväga ändamålsenligheten med det betygssystem för vuxna som väljs.

*Förbunden bedömer att en förändring till ämnesbetyg kommer att medföra omfattande kostnadskonsekvenser – vissa även fortvarigt - och att det blir nödvändigt med omfattande fortbildningsinsatser som ställer krav på statlig finansiering. Här saknas en redovisning i propositionen av de resursinsatser som förändring en av betygssystemet för vuxenutbildningen kommer att leda till och hur detta skall bekostas.*

### **Individuella program, utbildning på heltid**

Elever i individuella program skall enligt regeringens mening ges utbildning på heltid, i sin omfattning likvärdig med utbildning som erbjuds på nationella program. Eftersom eleverna i individuella program är en mycket heterogen grupp med sinsemellan väsentligt olika behov ligger det i sakens natur att programmen även fortsättningsvis måste vara individuellt utformade och därför till sitt innehåll inte styrda centralt. Å andra sidan anser regeringen det nödvändigt att dessa elever ges en lagstadgad rätt att få utbildning i samma utsträckning som eleverna på nationella program. Den skall därtill vara kontinuerlig och jämt fördelad över veckans skoldagar. Lagregleringen föreslås här träda i kraft redan den 1 juli 2006. Regeringen återkommer i höst i budgetpropositionen om finansieringen av det ökade kommunala åtagandet för individuella program.

*Kommunförbundet för i denna fråga diskussioner med regeringen om finansieringen. Överläggningarna är ännu inte avslutade.*

Regeringen framhåller i likhet med Gymnasiekommittén att elever som en gång tagits in på nationella program skall stödjas att fullfölja sin skolgång där i stället för att de avbryter och tar upp studierna på ett individuellt program. För elever som en gång avbrutit ett nationellt program visar sig vägen tillbaka svår. Få elever som avbrutit ett nationellt program och genomgår individuellt program återvänder senare till ett nationellt program. Elever som överväger att

avbryta bör därför i stället erbjudas det stöd som behövs för att fullfölja sina studier på den valda studievägen.

Regeringen avser att i den s.k. ungdomspolitiska propositionen ta upp frågan om en tydligare lagreglering som ålägger kommunerna att hålla sig informerade om hur ungdomarna upp till 20 år i kommunen håller sig sysselsatta.

*Kommunförbundet har framfört att tidpunkten för när en sådan författning träder i kraft bör samordnas med tidpunkten för den ovan redovisade förändrade regleringen av individuella program.*

### **Frisökning**

Regeringen önskar öka elevernas möjlighet att söka utbildning på ett nationellt program utanför den egna kommunen eller dess samverkansområde, även om utbildningen erbjuds där. En sådan sökande tas emot i mån av plats, sedan alla behöriga sökande tagits emot från anordnarkommunen och dess samverkansområde samt från andra kommuner som inte erbjuder dessa utbildningar. Systemet med "frisök" föreslås bli möjligt för en elev både inför årskurs 1 och årskurs 2.

Systemet med "frisök" föreslås inte omfatta berörda nationella program i de kommuner som erbjuder lokala inriktningar på ett nationellt program - även om eleven avser att genomgå en nationellt fastställd inriktning där. Detta innebär att kommun som erbjuder lokal inriktning på ett visst nationellt program ställer sig utanför möjligheten att ta emot "frisökare" på det programmet.

*Kommunförbundet och Landstingsförbundet har ställt sig positiva till möjligheten till frisök eftersom det ökar elevernas möjlighet att välja skola samt att villkoren därmed mer kommer att likna det som gäller mellan kommunala och fristående skolor. Utformningen av förslaget förväntas dessutom påverka kommuner att samverka kring gymnasieskolutbildning utan statliga föreskrifter hur en sådan samverkan skall gå till. Detta ser Kommun- och Landstingsförbunden som viktigt.*

### **Tänkbara kommunala kostnader för "frisöket".**

I propositionen anges att "... frisökning [kan] innebära en kostnadsfördel för kommunsektorn totalt sett eftersom den ger möjlighet för fler kommunala gymnasieskolor att, på samma sätt som fristående gymnasieskolor, optimera sina gruppstorlekar och därmed bli mer kostnadseffektiva."

*Förbundens uppfattning är att ett sådant påstående är grundlöst. Utsagan bygger på att gymnasieskolornas kostnader till sin karaktär vore helt rörliga. Så är inte fallet. Det finns såväl fasta som halvfasta kostnader förenade med att bedriva gymnasieskolverksamhet. Svängningar i elevernas val mellan läsåren till följd av ökad valfrihet och ambitionen att hålla uppe en skolorganisation för elever i glesbygdskommuner är exempel på faktorer som oundgängligen påverkar de kommunala kostnaderna. Eleverna har ju samtidigt rätt att erbjudas ett allsidigt utbud även i glesbygdsregioner. Det är inte meningen att kommunerna skall ta den ekonomiska risken för statliga bestämmelser om ökad valfrihet. Kommun- och Landstingsförbunden har i sitt yttrande över*

*Gymnasiekommitténs betänkande framhållit att omfattningen av dessa effekter omöjligt kan bedömas på förhand. Det innebär inte att de därför kan negligeras. Visar det sig att kostnaderna ökar till följd av reformen med frisöket måste kommunsektorn kompenseras för detta. Regeringen avser att ge Skolverket i uppdrag att följa den närmare utvecklingen av frisöket och analysera konsekvenser för elever och kommuner. Detta är i enlighet med förbundens krav.*

Rätt till inackorderingstillägg föreslås inte utgå för elever som tas emot p.g.a. ”frisök”. Regeringen bedömer att ”frisökandet” därmed kommer att begränsas till sådana skolor som finns inom pendlingsavstånd från hemmet.

*Förbunden finner att det med anledning av detta finns anledning att följa upp om elevernas stöd för dagliga resor kommer att öka till följd av frisöket. Om uppföljningen visar på en sådan ökning måste kommunerna kompenseras ekonomiskt i enlighet med finansieringsprincipen.*

### **Arbetsplatsförlagt lärande**

Alla elever bör genom egna erfarenheter få insikt i arbetslivets förutsättningar och uppgifter. Elever som väljer yrkesinriktade program bör liksom nu få tillgång till minst 15 veckors utbildning förlagd till arbetsplats.

*Förbunden anser att det blir svårt att bereda alla elever arbetsplatsförlagt lärande och att detta riskerar att bli kostnadsdrivande. Förbunden finner vidare att formerna för att förbereda eleverna för yrkeslivet med arbetslivsinslag behöver utvecklas med avseende på arbetslivets sammansättning och utbildningarnas inriktning. Se även nedan under ”Lokalt samråd”.*

### **Gymnasial lärlingsutbildning**

Regeringen avser att ge Skolverket i uppdrag att utveckla gymnasial lärlingsutbildning som attraktivt och valbart alternativ i gymnasieskolan.

*När frågan om gymnasial lärlingsutbildning nu åter aktualiseras av regeringen vore det värdefullt att söka dra några slutsatser av de olika initiativ gällande lärlingsutbildning som hitintills genomförts under 1990- och 2000-talen. Ett förslag till lärlingsutbildningar bör innefatta belysning av kostnadskonsekvenserna för stat, kommuner och företag samt förslag till finansiering.*

### **Lokalt samråd**

Regeringen föreslår att lokalt samråd görs obligatoriskt mellan kommunen och arbetsmarknadens parter i frågor som rör yrkesinriktade program.

*Nya samverkansformer mellan skola och arbetsliv förekommer redan i en stor del av landet. Främjandet av lokala samråd och utvecklandet av samverkansformer är fortfarande ett angeläget utvecklingsområde. Förbunden frågar sig dock om det är statliga föreskrifter om obligatoriska samråd som främjar sådan framgång och om det i så fall finns något gott exempel på detta. Av regeringens proposition 1990/91:18 framgår att det är information och stimulans som är de styrmedel för främjande som är aktuella i ett målstyrt system.*

*Förbunden ser att t.ex. ökade möjligheter till att lägga hela utbildningar på entreprenad, utvecklande av projektarbete med medbedömare från arbetslivet, tillfällen att ta in personal från företag på skolan är faktorer vilka aktivt bidrar till att konstruktiva och framåtsyftande kontaktformer uppstår mellan skolor och arbetslivet. Vi ser inte att statliga regler med den föreslagna karaktären fyller någon funktion i dagens styrsystem.*

### **Översyn av de eftergymnasiala yrkesutbildningarna**

Regeringen anser, mot bakgrund av de förändringar som föreslås i gymnasieskolan och förändringar i arbetslivet att det finns närmare skäl att analysera utbudet av eftergymnasial yrkesutbildning och i vilka utbildningsformer den erbjuds.

*Förbunden ser att planeringen av gymnasieskolans utbildningsutbud lokalt och regionalt i hög grad måste ske tillsammans med eftergymnasiala utbildningar och välkomnar samtidigt den översyn regeringen avser att göra.*

### **Kommunalt utvecklingsarbete kring gymnasieskolans utbud**

Regeringen betonar att en kommuns skyldighet att (själv eller i samverkan) erbjuda utbildning på nationella program bör liksom idag omfatta ett allsidigt utbud. (Tidigare uttrycktes detta som ett allsidigt urval av program, prop. 1990/91:85. I föreliggande proposition anges ”allsidigt urval av program och inriktningar”.)

Regeringen framhåller det viktiga utvecklingsarbete som inletts i många kommuner och regioner för att möta nya mönster vad gäller såväl ungdomars utbildningsval som arbetslivets behov av välutbildad arbetskraft. Dessa utvecklingsinsatser karaktäriseras ofta av en nära samverkan mellan utbildningsanordnare, arbetsliv och högskola. Regeringen ser det som viktigt att sådana insatser fortgår. Inom ramen för en sådan planering kan också gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar ses i ett sammanhang och bidra till att förnya form och innehåll i de olika studievägarna.

*Kommunförbundet och Landstingsförbundet kommer att bedriva insatser med att stödja kommuner och regioner i ett fortsatt arbete med att utveckla samverkan kring utbildning utifrån befintliga och nya gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar som avspeglar dagens och morgondagens behov.*

Lokala kurser kommer att kunna finnas kvar under förutsättning att de prövats och fastställts av Skolverket. Samma regler skall gälla för lokala kurser inom kommunala vuxenutbildningen. Även framöver skall dock lokalt fastställda orienterings- och individuella kurser som ger intyg kunna ges inom vuxenutbildningen.

### **Riksrekrytering**

Beslut om riksrekrytering som tagits före genomförandet av förslagen i propositionen och som inte innehåller någon tidsbegränsning föreslås upphöra från och med den 1 juli 2007. Det kommer även i framtiden att finnas möjlighet för kommuner att söka riksrekrytering för utbildningar som det ”finns ett särskilt nationellt intresse av”. Besluten tas årsvis och gäller för viss tid. Regeringen

kan även besluta om maximalt antal utbildningsplatser. Förutom motiv för och behov av riksrekrytering skall regeringen ta hänsyn till att utbildningen är av godtagbar kvalitet och att kostnaderna står i rimlig proportion till nyttan med utbildningen.

*En nackdel som följer med riksrekrytering är de ringa incitamenten för ekonomisering av verksamheten och att de ibland främjar utbildningsupplägg som på ett eller annat sätt får syftet att skilja sig så mycket som behövs från befintliga lokalt anordnade utbildningar för att medge denna reglering.*

*Med kommunal samverkan och regional planering utifrån behov och sökandintresse kan utbildningar med ett större upptagningsområde anordnas samtidigt som flera av de nackdelar regleringen kring riksrekrytering medför undvikas. Förbunden ser det som nödvändigt att riksrekryteringar medges restriktivt utifrån tydliga principer.*

Motionstiden i Riksdagen går ut den 13 maj 2004.

För närmare information om propositionen hänvisas till regeringens hemsida [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se). Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av Mats Söderberg, tfn. 08-452 79 42.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET OCH LANDSTINGSFÖRBUNDET  
Skolsektionen

Louise Fernstedt

Mats Söderberg