

RiR 2004:11

Betyg med lika värde?

– en granskning av statens insatser

ISBN 91 7086 012 2

RiR 2004:11

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Till regeringen
Utbildningsdepartementet

Datum 2004-06-01
Dnr 2003-0061

Statens insatser för likvärdiga betyg

Riksrevisionen har granskat regeringens och skolmyndigheternas insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan. I granskningen har Riksrevisionen utgått från riksdagens ställningstaganden inom området. Det innebär att det nuvarande betygssystemets grundläggande principer och den rådande ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och profession tagits som givna utgångspunkter.

Granskningen inleddes under Riksrevisionsverket. När Riksrevisionsverket upphörde den 30 juni 2003 överfördes granskningen till Riksrevisionen.

Företrädare för Utbildningsdepartementet, Skolverket och Myndigheten för skolutveckling har faktagranskat innehållet i ett utkast till denna revisionsrapport.

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Inom Riksrevisionen har granskningen genomförts av revisionsdirektör *Leif Svensson* (projektledare), revisionsledare *Rebecca Hort* och revisionsledare *Anders Widholm*. Revisionschef *Annika Nordlander Finn* har deltagit i arbetet.

Kjell Larsson

Leif Svensson

För kännedom

Skolverket

Myndigheten för skolutveckling

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Riksrevisionens granskning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Syfte	11
1.3 Omfattning och avgränsningar	12
1.4 Granskningens genomförande	13
2 Mål- och kunskapsrelaterade betyg	15
2.1 Betygssystemets huvuddrag	15
2.2 Statsmakternas syn på likvärdighet	16
2.3 Betygsättningen brister i likvärdighet	17
2.4 Konsekvenser av bristande likvärdighet	18
2.5 Sammanfattning och iakttagelser	20
3 Styrdokument och kommentarmaterial	21
3.1 Utgångspunkter för statens styrning	21
3.2 Bestämmelser om betyg	22
3.3 Allmänna råd och kommentarmaterial	26
3.4 Skolverkets arbete med styrdokument	29
3.5 Sammanfattning och iakttagelser	30
4 Råd och stöd	33
4.1 Utgångspunkter för statens stöd	33
4.2 Kompetensutveckling	34
4.3 Andra rådgivande insatser	38
4.4 Sammanfattning och iakttagelser	38
5 Nationella prov	41
5.1 Utgångspunkter för nationella prov	41
5.2 Ett nationellt system	41
5.3 Prov som stöd	43
5.4 Prov som resultatuppföljning	44
5.5 Sammanfattning och iakttagelser	45
6 Kontroll och uppföljning	47
6.1 Utgångspunkter för kontroll och uppföljning	47
6.2 Tillsyn och kvalitetsgranskning	48
6.3 Utbildningsinspektionen	49
6.4 Fristående skolor	50
6.5 Uppföljning av betyg	51
6.6 Betyg som uppföljning	52
6.7 Sammanfattning och iakttagelser	53

7	Bedömning och rekommendationer	55
7.1	Ansvar för likvärdig betygssättning	55
7.2	Stöd för likvärdig betygssättning	58
7.3	Uppföljning och kontroll av betygens likvärdighet	60
	Bilaga – Betygens likvärdighet	63
	Referenser	83

Sammanfattning

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att bedöma de åtgärder som regeringen, Skolverket och Myndigheten för skolutveckling vidtagit för att åstadkomma en likvärdig betygssättning efter att det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet infördes 1994.

Betygen är inte likvärdiga

Brister i betygens likvärdighet har konsekvenser för betygen som styr- och uppföljningsinstrument, och för den enskilde elevens rättssäkerhet. Bristande likvärdighet i betygssättningen reser också frågor om utbildningens likvärdighet. Kommer den professionella samverkan inom och mellan skolor, som betygssystemet förutsätter, inte till stånd finns betydande risker att varken utbildning eller betygssättning blir likvärdig.

Flera undersökningar har pekat på betydande brister i betygens likvärdighet (se bilagan). Utifrån den egna granskningen och tidigare undersökningsresultat är Riksrevisionens bedömning att problemet med bristande likvärdighet i betygssättningen till väsentliga delar kvarstår.

Statens insatser är otillräckliga

Det statliga engagemanget för likvärdig betygssättning har successivt ökat under senare år. Förutsättningarna har också förbättrats genom regeringens beslut att renodla Skolverkets roll och bilda en ny myndighet för skolutveckling. Emellertid kvarstår flera problem. Riksrevisionens granskning visar på brister när det gäller tydligheten i huvudmännens och rektorernas ansvar för en likvärdig betygssättning, stödet till kommuner och skolor samt statens uppföljning och kontroll av betygssättningen.

Oklart ansvar för likvärdig betygssättning

Nuvarande betygssystem förutsätter professionell samverkan såväl inom som mellan skolor, för att betygen ska bli likvärdiga. Det ställer i sin tur krav på aktiva insatser av inte minst huvudmän och rektorer.

I enlighet med den grundprincip för statens styrning som riksdagen beslutat om har regeringen ett övergripande och nationellt an-

svar för betygens likvärdighet, medan huvudmännen har ett motsvarande ansvar inom kommunen och rektorerna inom skolan.

Huvudmännens och rektorernas ansvar för likvärdiga betyg framgår emellertid inte tydligt av gällande författningar. Huvudmännens ansvar framgår inte heller klart av Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial.

Enligt Riksrevisionens bedömning är en viktig orsak till att betygskraven inte kalibreras så att de blir likvärdiga inom och mellan skolor att varken regeringen eller Skolverket ställer krav på professionella samtal eller tydligt anger vilket ansvar huvudmännen och rektorerna har för likvärdig betygssättning. Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial ger också begränsat stöd när det gäller form, innehåll och resultat av de professionella samtal lärarna förutsätts genomföra i syfte att kalibrera synen på kunskap och kunskapsbedömningar.

Otillräckligt stöd

Det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet ställer stora krav på lärarnas kompetens. När det nya betygssystemet infördes var emellertid insatserna för att öka lärarnas kunskaper i bedömnings- och betygsfrågor otillräckliga. I Skolverkets kvalitetsgranskningar från 2000 och 2001 konstateras ett fortsatt stort behov av sådana insatser. Riksrevisionens granskning visar att skolmyndigheternas insatser även under senare år varit av begränsad omfattning.

Staten stöder även betygssättningen genom det nationella provsystemet. Nationella ämnesprov har visat sig vara ett effektivt sätt att stödja och kalibrera betygssättningen. Proven innebär konkreta uttolkningar av statens mål och krav och stimulerar till professionella samtal mellan lärare i bedömnings- och betygsfrågor. Nationella ämnesprov finns emellertid bara i grundskolans behörighetsgivande ämnen (svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik). För övriga ämnen finns inget liknande stöd.

Riksrevisionens bedömning är att de stödjande insatser som skolmyndigheterna erbjudit inte varit i nivå med betygssystemets krav. Det gäller såväl Skolverkets tidigare insatser som nuvarande insatser från Myndigheten för skolutveckling. Skolverket har heller inte i tillräcklig utsträckning tillvaratagit möjligheten att stödja en likvärdig betygssättning genom det nationella provsystemet.

Brister i uppföljning och kontroll

Skolverket presenterar ingen egen analys av betygens likvärdighet utifrån den nationella betygsstatistiken, och statistiken utgör heller inget underlag för riktade kontrollinsatser.

Utbildningsinspektionen, som påbörjade sin verksamhet hösten 2003, behandlar översiktligt betygssättning som en av många frågor under de ca 1 000 skolbesök som ska genomföras varje år. Den typ av mer genomgripande granskning som gjordes i den tidigare Kvalitetsgranskningsnämndens regi har inte beretts plats i det nya Skolverket.

Riksrevisionens bedömning är att Skolverkets uppföljning, utvärdering och kontroll av betygens likvärdighet varit alltför begränsad. Det innebär att regeringens och skolmyndigheternas kunskaper om problemets omfattning och orsaker samt vilka åtgärder som behöver vidtas är begränsade. Det innebär sannolikt också att huvudmän och rektorer inte prioriterat frågan på det sätt som en likvärdig betygssättning kräver. Skolverket tillvaratar heller inte de möjligheter betygsstatistiken ger för att analysera utvecklingen och påverka det lokala arbetet för likvärdiga betyg.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen och skolmyndigheterna förbättrar huvudmännens och professionens förutsättningar att lösa sina uppgifter. Det handlar bl.a. om att tydligt klara ut vad de förväntas göra och vilket ansvar de har, samt om att på olika sätt stödja huvudmän och profession genom t.ex. kompetensutveckling och informationsmaterial. Riksrevisionen anser vidare att regeringen med hjälp av Skolverket mer aktivt bör följa upp och kontrollera i vilken mån huvudmän och profession tar ansvar för de uppgifter de ålagts vad gäller betygssättningen. För att statens insatser ska få resultat krävs att regeringen, skolmyndigheterna samt anordnare av lärarutbildning prioriterar frågan och genomför insatser utifrån en samlad strategi.

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör pröva hur huvudmännens och rektorernas ansvar för likvärdiga betyg kan tydliggöras i lag och andra författningar.

- Regeringen bör, i regleringsbrev eller myndighetsinstruktioner, klargöra Skolverkets respektive Myndigheten för skolutvecklings ansvar för att aktivt bevaka och stödja arbetet för likvärdig betygssättning. I sammanhanget bör regeringen betona vikten av att myndigheterna samverkar och utvecklar en gemensam syn på bedömnings- och betygsfrågor.
- Regeringen bör, tillsammans med sin resultatinformation till riksdagen om skolan, regelbundet redovisa en bedömning av betygens likvärdighet och hur likvärdigheten har utvecklats.

Rekommendationer till Skolverket

- Skolverket bör utveckla sina allmänna råd och sitt kommentarmaterial i syfte att tydliggöra hur betygssystemet är tänkt att fungera och hur det ska tillämpas. I sammanhanget bör Skolverket närmare utveckla tankarna kring hur och i vilka former de professionella samtalen ska bidra till betygens likvärdighet.
- Skolverket bör utveckla sina allmänna råd och sitt kommentarmaterial för att öka tydligheten avseende vad som förväntas av huvudmän och rektorer, samt vilket ansvar de har för betygens likvärdighet. I enlighet med sin handlingsplan för likvärdig betygssättning bör Skolverket också utarbeta förtydligande elevexempel.
- Skolverket bör i ökad utsträckning tillvarata det nationella provsystemets möjligheter att stödja en likvärdig betygssättning. Framför allt bör materialet i provbanken utökas till att omfatta fler ämnen.
- Skolverket bör regelbundet inhämta information om och bedöma betygens likvärdighet. Skolverket bör redovisa resultaten av detta arbete till regeringen.
- Skolverket bör aktivt använda sin uppföljningsinformation i syfte att påverka det lokala arbetet för likvärdiga betyg.

Rekommendation till Myndigheten för skolutveckling

- Myndigheten för skolutveckling bör utveckla och förbättra sina insatser i syfte att stödja en likvärdig betygssättning. Myndighetens stöd bör inte enbart styras av skolors och huvudmäns efterfrågan, utan även aktivt utgå från konstaterade behov.

1 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens och skolmyndigheternas insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan. Resultatet av granskningen redovisas i denna revisionsrapport.

1.1 Bakgrund

Under första hälften av 1990-talet förändrades den svenska skolan i väsentliga avseenden. Skolan decentraliserades och mål- och resultatstyrning infördes i stället för den tidigare detalj- och regelstyrningen. Även betygssystemet förändrades i grunden och anpassades till de nya förutsättningarna.

De mål- och kunskapsrelaterade betygen har flera viktiga funktioner att fylla i dagens decentraliserade skola. Detta förutsätter emellertid att betygen sätts på likvärdiga grunder. Att betygssättningen är likvärdig är också viktigt för den enskilde elevens rättsäkerhet.

Flera undersökningar har pekat på brister i betygens likvärdighet och i det lokala arbetet med bedömnings- och betygsfrågor. Huvudmän, rektorer och lärare har härvid alla ett ansvar. Men regeringen och dess myndigheter har, i enlighet med den s.k. ansvarspropositionen, det övergripande och nationella ansvaret för utbildningens kvalitet och likvärdighet samt för den enskildes rättssäkerhet.¹ Eftersom de statliga insatserna för en likvärdig betygssättning inte behandlats av tidigare undersökningar har Riksrevisionen funnit det angeläget att genomföra en sådan granskning.

1.2 Syfte

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att bedöma de åtgärder som regeringen, Skolverket och Myndigheten för skolutveckling vidtagit för att åstadkomma en likvärdig betygssättning. I granskningen behandlas bl.a. följande frågor:

- Är betygssättningen i dagens grundskola likvärdig?
- Hur fungerar i praktiken roll- och ansvarsfördelningen mellan regering, skolmyndigheter, huvudmän, rektorer och lärare?
- Har regeringens och skolmyndigheternas insatser för likvärdig betygssättning varit tillräckliga?

Begreppet likvärdig betygssättning innebär att eleverna ska bedömas på likvärdiga grunder. Med dagens betygssystem innebär det att elever med kun-

¹ Regeringens proposition (1990/91:18) om ansvaret för skolan.

skaper av samma kvalitet ska ha samma betyg, oavsett var i landet de har sin skolgång. Däremot behöver eleverna inte ha kunskaper om samma saker eftersom skolorna själva har frihet att, inom ramen för kursplanerna, välja vilket innehåll som ska behandlas i undervisningen.

1.3 Omfattning och avgränsningar

Regeringens, Skolverkets och Myndigheten för skolutvecklings insatser för att åstadkomma en likvärdig betygssättning inom grundskolan består framför allt av:

- styrdokument och kommentarmaterial i syfte att precisera och underlätta tillämpningen av betygssystemet,
- olika former av stöd i syfte att främja en likvärdig betygssättning,
- det nationella provsystemet, dvs. ämnesprov, diagnostiskt material och provbanken, samt
- uppföljning och kontroll av betygssystemets tillämpning och utfall.

Granskningen avser samtliga aspekter av dessa insatser som rör likvärdig betygssättning. Vid sidan av dessa insatser har även den grundläggande lärarutbildningen och rektorsutbildningen betydelse för hur betygssystemet tillämpas i praktiken. Dessa utbildningar har emellertid inte omfattats av granskningen.

Granskningen avser regeringens och skolmyndigheternas insatser gentemot såväl kommunala som fristående skolor och huvudmän. Däremot ingår inte andra skolformer än grundskolan i granskningen.² Betygssättningen i gymnasieskolan skiljer sig delvis från grundskolan bl.a. eftersom undervisningen i gymnasieskolan bedrivs i olika kurser. Då gymnasieskolan står inför förändringar har vi valt att inte ta med denna skolform i granskningen.³

Granskningen utgår från riksdagens ställningstaganden inom området. Det innebär bl.a. att det nuvarande betygssystemets grundläggande principer och den rådande ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och profession tagits som givna utgångspunkter.

² Betyg sätts också i gymnasieskolan, grundsärskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan, kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda samt i svenskundervisning för invandrare.

³ Regeringen har under våren 2004 lämnat en proposition till riksdagen om gymnasieskolans framtida utformning under våren 2004 (prop. 2003/04:140). Under våren har också en utredning om hur urvalet till högskolan ska gå till lämnat sitt betänkande (SOU 2004:29), vilket får betydelse för betygssättningen i gymnasiet.

1.4 Genomförande

Granskningen bygger på information som inhämtats genom intervjuer, dokument- och litteraturstudier samt analys och sammanställningar av betygsstatistik.

Som underlag för granskningen har de riksdagsbeslut och författningar som reglerar skolverksamheten och betygssättningen använts. De skrifter och utredningar inom området som skolmyndigheterna tagit fram har också varit ett viktigt underlag för granskningen.

På *central nivå* har intervjuer genomförts med tjänstemän på Utbildningsdepartementet samt på Skolverket och Myndigheten för skolutveckling. Vid skolmyndigheterna har intervjuer genomförts med chefer och handläggare vid samtliga sakavdelningar.

På *lokal nivå* har politiker, tjänstemän, rektorer, lärare och elever i tre kommuner (Lund, Sigtuna och Örnsköldsvik) intervjuats. Huvudsyftet med kommun- och skolbesöken har varit att dels få en förståelse för hur betygssättningen går till i praktiken, dels bedöma vad de statliga insatserna kan ha för betydelse för det lokala arbetet med bedömnings- och betygsfrågor.

Granskningen bygger också på resultatet av en förstudie som genomfördes av Riksrevisionsverket (RRV) under 2002/2003. Detta material omfattar intervjuer med forskare, personer som arbetat med betygssystemet samt tjänstemän på central nivå. Dessutom omfattar materialet besök på en grundskola i Stockholm.

Företrädare för Utbildningsdepartementet, Skolverket och Myndigheten för skolutveckling har faktagranskat innehållet i ett utkast till denna revisionsrapport. Tre externa experter, som på olika sätt varit engagerade i betygssystemets tillkomst eller utveckling, har oberoende av varandra läst och kommenterat ett utkast till rapporten.⁴

⁴ Ingrid Carlgren, professor i pedagogik vid Lärarhögskolan i Stockholm som bl.a. har medverkat som expert i Läroplanskommittén (dir. 1991:9, dir. 1991:117). Ulf Linnell, f.d. lärare och skolledare som bl.a. har medverkat i Skolverkets kvalitetsgranskning av betyg 2000 och i den kursplanerevision för grundskolan som avslutades år 2000. Bo Sundblad, fristående konsult i bl.a. bedömnings- och betygsfrågor, som bl.a. medverkade som expert i Betygsberedningen (dir. 1990:62).

2 Mål- och kunskapsrelaterade betyg

I detta kapitel redovisas först huvuddragen i det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet. Därefter följer en bedömning av betygens likvärdighet, baserad framför allt på vad andra utredningar konstaterat. Statsmakternas syn på likvärdig betygssättning redovisas också. Avslutningsvis diskuterar vi vilka konsekvenser bristande likvärdighet kan innebära i relation till betygens funktioner.

2.1 Betygssystemets huvuddrag

Läroplanen för grundskolan (Lpo 94) och det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet som infördes i grundskolan fr.o.m. läsåret 1995/96 innebar en omvälvande förändring i synen på kunskap och kunskapsbedömningar i den svenska skolan. Som bakgrund till granskningen sammanfattas nedan några viktigare kännetecken för det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet.

Elevernas kunskaper bedöms mot mål och kriterier

I det tidigare, relativa, systemet uttryckte betygen hur en elevs kunskaper förhöll sig till andra elevers kunskaper inom samma ämne. För riket som helhet skulle betygsfördelningen i princip vara normalfördelad för varje ämne och årskurs. Däremot angav betygen inte på något tydligt sätt vilka kunskaper en elev hade. I det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet å andra sidan ska eleverna bedömas mot i förväg fastställda kunskapskrav. Dessa nationella krav är uttryckta i termer av generella kompetenser och kunskapskvaliteter.

Skolorna har ansvar för elevernas kunskapsutveckling

De allra flesta elever förväntas uppnå kunskaper motsvarande minst betyget Godkänd. För en del går det snabbare, för andra tar det längre tid. Men det är skolans skyldighet att anpassa undervisningen efter elevernas individuella förutsättningar och behov så att alla elever kan nå målen. Fokus har därmed förskjutits från vad skolorna *lär ut* till vad eleverna *lär in*. Det är resultatet som räknas, och med mål- och kunskapsrelaterade betyg går det på ett annat sätt än tidigare att mäta skolornas resultat.

Systemet förutsätter professionell samverkan

För att kunna planera undervisningen och bedöma elevernas kunskapsutveckling förutsätts lärare tillsammans i professionella samtal inom och mellan skolor uttölka de nationella målen och kraven, samt ge dessa ett konkret

och lokalt anpassat innehåll. Tillsammans med eleverna ska de bestämma innehåll och arbetsmetoder eftersom det inte längre finns några detaljerade centrala anvisningar. För att kunskapskraven i landets skolor ska vara likvärdiga måste lokala uttolkningar av mål och betygskriterier kalibreras med varandra.

2.2 Statsmakternas syn på likvärdighet

Begreppet likvärdighet används vanligen om utbildningen i den svenska skolan med hänvisning till 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100). Där står att "utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet". Enligt regeringen är likvärdig betygssättning en av de mer fundamentala aspekterna av skollagens likvärdighetskrav. Detta har understrukits bl.a. vid intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet.

När det nya betygssystemet beslutades 1993 skrev regeringen att det var nödvändigt med "jämförbara betyg för att mäta kunskapsstandard mellan skolor, kommuner och delar av landet". Eftersom betyget också skulle fungera som offentligt dokument på fullgjord utbildning menade regeringen att det ställdes "krav på nationell standard och jämförbarhet". Riksdagen ställde sig bakom dessa uttalanden av regeringen.⁵

Den regering som tillträdde efter valet 1994 föreslog vissa förändringar i betygssystemet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Förändringarna innebar bl.a. ett betygssystem i tre steg i stället för de tidigare beslutade sex stegen. Dessutom beslutades att betyg skulle sättas fr.o.m. år 8, i stället för fr.o.m. år 7.⁶

I de två propositionerna fördes inget utförligare resonemang om hur betygssättningen skulle bli likvärdig. Regeringen skrev i samband med det andra förslaget till betygssystem att slutbetyget i grundskolan skulle bli nationellt jämförbart genom att betygen skulle sättas med stöd av kursplanernas kravnivå för det nionde skolåret och av centralt fastställda betygskriterier.

I samband med att betygssystemet beslutades underströk utbildningsutskottet vikten av att såväl centralt som lokalt utformade kriterier är tydliga. Elever och föräldrar ska på förhand informeras om vad som krävs och förväntas av eleverna och vad elevernas arbete ska leda fram till. I detta avseende krävs öppenhet av skolan, för att samarbete med arbetsliv och övriga skolformer ska kunna fungera (bet. 1994/95:UbU6).

⁵ Prop. 1992/93:220, 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82.

⁶ Prop. 1994/95:85, 1994/95:UbU6, rskr. 1994/95:136.

2.3 Betygssättningen brister i likvärdighet

Flera undersökningar har visat att betygssättningen brister i likvärdighet. I en bilaga till denna rapport redogör vi mer utförligt för dessa undersökningar. Undersökningarna tar framför allt fasta på att grundläggande förutsättningar för likvärdighet saknas. Genom att visa att vissa grundläggande förutsättningar inte är uppfyllda dras slutsatsen att betygssättningen inte är likvärdig.

Ett betyg ska vid en viss tidpunkt spegla de kunskapskvaliteter en elev tillägnat sig i ett visst ämne. Betyget är resultatet av en bedömningsprocess som pågått under en längre tid, och där olika bedömningsunderlag (lärarobservationer, provresultat, inlämningsuppgifter, etc.) ingått. Hur bedömningsprocessen går till i praktiken eller på vilka grunder en enskild lärare *faktiskt* gör sin bedömning är emellertid inte helt enkelt för en utomstående att veta. Det är naturligtvis också svårt att veta något om detta för lärarkollektivet som helhet.

Att direkt undersöka om lärarnas betygssättning sker på likvärdiga grunder är både svårt och kostsamt, och skulle i praktiken snarast kräva en forskningsinsats. Då återstår att undersöka *betygsutfallet* eller *betygssättningens förutsättningar* för att bedöma betygs likvärdighet.

2.3.1 Variationer i betygsutfallet

Det går inte att med enbart statistik över betygsutfallet säkert uttala sig om betygssättningens likvärdighet. Skillnader i betygsresultat mellan skolor och kommuner kan t.ex. vara befogade utifrån olikheter i elevernas kunskaper. Vissa trender och systematiska skillnader i betygsresultaten reser dock frågor om betygssättningens likvärdighet.

Sedan 1998 har betygsresultaten mätt som genomsnittligt meritvärde ökat något.⁷ För vissa kommuner har ökningen varit mycket kraftig. Spridningen mellan de betygsresultat som skolorna redovisar har också ökat sedan 1998.

Fristående skolor redovisar högre resultat än kommunala skolor. Man kan även se vissa geografiska skillnader där skolor i t.ex. förortskommuner och glesbygdskommuner redovisar högre resultat än rikssnittet. Genom att jämföra betygsresultat med resultat på nationella ämnesprov ser man också en stor skillnad mellan landets olika skolor och kommuner. Detta redovisas mer utförligt i denna rapport's bilaga.

2.3.2 Bristande förutsättningar

Dagens betygssystem förutsätter att centralt fastställda mål och betygskriterier tolkas och anpassas till utbildningens innehåll på lokal nivå. För likvär-

⁷ Meritvärdet baseras på elevens 16 bästa ämnesbetyg.

dighet i såväl utbildning som betygssättning krävs att de lokala tolkningarna jämkas samman och kalibreras inom och mellan skolor.

Flera undersökningar – bl.a. Skolverkets kvalitetsgranskningar från 2000 och 2001 och senare uppföljningar – har emellertid pekat på betydande brister i betygens likvärdighet, framför allt eftersom samverkan inom och mellan skolor inte kommer till stånd på det sätt som en likvärdig betygssättning kräver (Skolverket 2000c och 2002c). Våra intervjuer bekräftar denna bild.

Skolverkets attitydundersökning från 2004 ger också en indikation på problemets omfattning (Skolverket 2004c). I denna attitydundersökning framkommer att professionell samverkan i hög grad är begränsad till den enskilda skolan.⁸ Endast 4 procent av lärarna uppgav att de samverkar med lärare i andra skolor och 2 procent uppgav att de samverkar med lärare i andra kommuner. Drygt en fjärdedel av lärarna uppgav att de inte samverkade alls i samband med betygssättning.⁹

Dagens betygssystem bygger dessutom på ett radikalt nytt sätt att tänka kring kunskap och kunskapsbedömningar jämfört med det tidigare, relativa systemet. För att lärarna på ett korrekt och likvärdigt sätt ska kunna tillämpa betygssystemet krävs att de accepterar och tillägnar sig dessa tankar. Flera undersökningar har visat att denna process tagit mer kraft och längre tid än vad regering och skolmyndigheter uppenbarligen förväntade sig. Undersökningarna har också konstaterat att den kompetensutveckling lärarna erbjudits varit otillräcklig.

Utifrån bl.a. dessa fundamentala brister vad gäller förutsättningarna för likvärdig betygssättning drar såväl Skolverket och Stockholms stads skolinspektörer som enskilda bedömare slutsatsen att det finns betydande brister i betygens likvärdighet. Riksrevisionen delar denna bedömning.

2.4 Konsekvenser av bristande likvärdighet

Fullständig likvärdighet är inte möjlig att uppnå med nuvarande betygssystem. Strävan efter likvärdighet måste också vägas mot eventuella kostnader, i form av ökad centralisering och regelstyrning. Om betygen inte är likvärdiga får det emellertid konsekvenser för de olika funktioner betygen har eller förväntas ha i den mål- och resultatstyrda skolan.

⁸ Det är dock oklart hur begreppet samverkan vid betygssättning ska tolkas. Samverkan kan förekomma i olika utsträckning och påverkar inte nödvändigtvis betygens likvärdighet.

⁹ I attitydundersökningen uppges också att tre fjärdedelar av de tillfrågade eleverna anser att lärarna sätter rättvisa betyg. Detta ger dock begränsad information om betygens likvärdighet, eftersom eleven främst kan förväntas ha inblick i hur betygen sätts i den egna klassen eller skolan. Om eleven tolkat frågan så att svaret innebär att det egna betyget känns rättvist säger det heller ingenting om hur rättvisa andra lärares betyg är. Våra intervjuer med elever indikerar också att elever många gånger anser att olika lärare ställer olika krav vid betygssättningen.

För det första kan betygen förstärka styrningen mot statens kunskapsmål. Men det förutsätter att betygssättningen är likvärdig och avser rätt saker. Elevernas kunskapsutveckling påverkas av hur de bedöms och betygssätts, det visar både erfarenhet och forskning. Om betygssättningen t.ex. ensidigt premierar faktakunskaper på bekostnad av förståelse och sammanhang kommer eleverna att anpassa sina inlärningsstrategier till detta. Det är alltså viktigt att betygssättningen verkligen avser de centralt fastställda kunskapsmålen. I annat fall kan betygen innebära en styrning bort från statens kunskapsmål.

Det finns också en koppling mellan betygssystemet och den enskilde elevens kunskapsrätt. Betyget Godkänd anger den kunskapsnivå alla elever minst har rätt att nå. Om kraven för Godkänd varierar mellan landets skolor varierar också elevernas rätt till kunskap. Detta framstår som svårförenligt med skollagens grundläggande krav på elevernas lika tillgång till likvärdig utbildning.

För det andra ska betygen ge besked om hur väl skolan lyckas med att förmedla kunskaper till eleverna. I en decentraliserad skola har såväl regering och riksdag som medborgarna ett stort och legitimt behov av resultatinformation från skolan. Betygen används i dag både flitigt och okritiskt som en indikator på skolans resultat, bl.a. därför att alternativ i stort sett saknas. Om betygssättningen inte är likvärdig blir resultatinformationen svårtolkad och den bild av skolans måluppfyllelse som regeringen presenterar för riksdagen riskerar att bli missvisande. Delar av variationen över tid och mellan skolor kommer då att bero på skillnader i bedömningsgrunder och inte på skillnader i skolornas resultat.

För det tredje har betygen från grundskolan alltså en funktion att fylla som urvalsinstrument. Avgångsbetyget från år 9 påverkar elevernas möjligheter att komma in på attraktiva utbildningar och skolor, inte minst i stadsområden. Att betygen sätts på likvärdiga grunder är då viktigt framför allt för den enskilde elevens rättsäkerhet men även för utbildningssystemets effektivitet i stort. Konkurrens om eftertraktade utbildningsplatser bör utgå från elevernas kunskaper och inte från olikheter i skolornas betygssättningspraxis.

För det fjärde innebär betygen en officiell värdering av den enskilde elevens kunskaper vilket i sin tur inverkar på den självbild eleven kommer att utveckla.¹⁰ Om uppenbart olika bedömningsgrunder tillämpas kan detta upplevas som orättvist och betygssystemets legitimitet undergrävas.

Det kan också konstateras att korrekt och likvärdig betygssättning i hög grad beror på i vilken utsträckning professionella samtal mellan lärare kommer till stånd och leder till en gemensam syn på vad som är viktig kunskap

¹⁰ En intressant iakttagelse i sammanhanget är att betygssteget heter *Godkänd*, inte *Godkänt*.

och hur den ska bedömas. Detta är viktigt dels för att undervisningen ska bli likvärdig och inriktas mot de statliga målen, dels för att elevernas kunskaper ska bedömas på ett likvärdigt sätt. Kommer professionella samtal inte till stånd i den omfattning och med det resultat som förväntas innebär det betydande risker för att varken utbildning eller betygssättning blir likvärdig.

Sammanfattningsvis har betygen flera viktiga funktioner att fylla i dagens decentraliserade skola – under förutsättning att betygen sätts på likvärdiga grunder.

2.5 Sammanfattning och iakttagelser

- **Det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet innebar stora förändringar.** Den nya läroplanen för grundskolan och det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet innebar en omvälvande förändring i synen på kunskap och kunskapsbedömningar. Dessutom blev skolans ansvar för elevernas kunskapsutveckling tydligare samtidigt som kraven på lärarprofessionen ökade.
- **Betygsresultaten ska vara nationellt jämförbara.** Det har riksdagen ställt sig bakom i de två riksdagsbesluten om betygssystemet.
- **Betygssättningen brister i likvärdighet.** Flera undersökningar, framför allt Skolverkets två kvalitetsgranskningar från 2000 och 2001, har konstaterat betydande brister i betygssättningens likvärdighet.
- **Bristande likvärdighet i betygssättningen har konsekvenser.** Dels för betygen som styr- och uppföljningsinstrument i dagens decentraliserade skola, dels för den enskilde elevens rättssäkerhet. Bristande likvärdighet i betygssättningen reser dessutom frågor om utbildningens likvärdighet.

3 Styrdokument och kommentarmaterial

I detta kapitel redovisas de författningar och det kommentarmaterial som sammantaget utgör betygssystemet. Dessa bestämmelser analyseras utifrån riksdagens krav på tydlighet i systemets utformning och ansvarsfördelning. Betygssystemet är i praktiken en integrerad del av skolans mål- och resultatstyrning. Inledningsvis presenteras därför de grundprinciper som betygssystemet måste harmoniera med.

3.1 Utgångspunkter för statens styrning

Principen om det lokala friutrymmet måste balanseras mot kravet på nationell likvärdighet och den enskildes rättssäkerhet. Betygssystemet ingår som en del av statens styrning av skolan och måste fungera i detta spänningsfält. En ansvarskedja för betygens likvärdighet kan härledas ur riksdagens decentraliseringsbeslut, men detta ansvar är inte klart uttryckt i någon författning eller deras förarbeten.

3.1.1 Statens styrning av skolan

Grundprincipen bakom dagens styrning av skolan är att staten ställer upp nationella mål och ramar för skolväsendet, medan skolhuvudmännen ansvarar för att verksamheten genomförs inom dessa ramar och på ett sådant sätt att målen kan nås. Statsmakterna ska vara tydliga med *vad* skolan ska uppnå, men endast i begränsad omfattning ange *hur* detta ska ske.¹¹

Bestämmelser som inskränker huvudmannens handlingsfrihet bör begränsas till sådant som är betingat av statsmakternas ansvar för kvalitet, nationell likvärdighet och den enskildes rättssäkerhet.

Staten riktar bestämmelser till huvudmännen, men också direkt till rektorer och lärare för att tydliggöra deras professionella ansvar. Huvudmannen har emellertid alltid det yttersta ansvaret för hur skolverksamheten genomförs och att skolpersonalen följer bestämmelserna. Huvudmannen ansvarar också för att verksamheten följs upp och utvärderas.

Staten har ett övergripande ansvar för utbildningen på nationell nivå. Inför decentraliseringsreformen deklarerade därför regeringen sin avsikt att genom uppföljning och utvärdering noga följa skolans verksamhet, bl.a. när det gäller frågan om likvärdighet.

Styrningen av skolan kännetecknas av en inneboende spänning mellan lokal frihet och nationell likvärdighet. En grundtanke med skolans decentrali-

¹¹ Riksdagens beslut om ansvaret för skolan: prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

sering var att öka skolans kvalitet och effektivitet, framför allt genom att tillvarata lärares och rektorers erfarenheter och kompetens. Enligt regeringen får decentraliseringen emellertid inte innebära att "innehållet i utbildningen blir så beroende av lokala beslut eller förhållanden att likvärdigheten kan ifrågasättas" (prop. 1990/91:18).

Styrningen innehåller också en spänning mellan det politiska och det professionella ansvaret på lokal nivå, vilket bl.a. uppmärksammats i Skollagskommitténs betänkande (SOU 2002:121).

3.1.2 *Ansvar för likvärdig betygssättning*

Att betygssättningen ska vara nationellt likvärdig och vem som har ansvaret för detta finns inte direkt uttryckt i författning eller förarbeten. Enligt Rikskommitténs bedömning kan däremot en ansvarskedja härledas ur framför allt den grundprincip för skolans styrning som riksdagen beslutat om samt skollagens bestämmelser om likvärdig utbildning.¹² Enligt vår bedömning är ansvaret för likvärdiga betyg fördelat i en kedja enligt följande:

- Regeringen och dess myndigheter har det övergripande och nationella ansvaret för att betygen sätts på likvärdiga grunder.
- Den kommunala huvudmannen ansvarar för att kommunens skolor tillämpar likvärdiga bedömningsgrunder. Huvudmän för fristående skolor har motsvarande ansvar för sina skolor.
- Rektor ansvarar för att skolans lärare sätter betyg utifrån likvärdiga grunder.
- Den enskilde läraren ansvarar för att hans eller hennes elever bedöms på likvärdiga grunder.

Den direkta myndighetsuppgiften att sätta betyg ligger på läraren.¹³ I sin betygssättning ska läraren följa gällande bestämmelser.

3.2 **Bestämmelser om betyg**

Bestämmelser om betyg i grundskolan finns i grundskoleförordningen (1994:1194), förordningen om läroplan (SKOLFS 1994:1), förordningen om kursplaner (SKOLFS 2000:135) samt Skolverkets föreskrifter om betygskriterier för grundskolans ämnen (SKOLFS 2000:141). Dessutom ger Skolverket ut allmänna råd för bedömning och betygssättning (SKOLFS 2001:15) samt kommentarmaterial som ska förtydliga betygssystemet och underlätta dess tillämpning.

¹² Riksdagens beslut om ansvaret för skolan: prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

¹³ Grundskoleförordningen, 7 kap. 5 §.

Regeringen fattar beslut om grundskoleförordningen, läroplanen samt kursplanerna medan Skolverket beslutar om betygskriterier för grundskolan. I syfte att skapa politisk enighet om skolan har regeringen förankrat läroplanernas utformning samt delar av grundskoleförordningen i riksdagen. Större ändringar i läroplan eller grundskoleförordning kräver således riksdagsbeslut. Riksdagen har också specifikt beslutat om betygssystemets utformning.¹⁴

3.2.1 Skollagen

Skollagen (1985:1100) innehåller inga bestämmelser om betyg för grundskolan.¹⁵ Däremot anger lagen övergripande mål och riktlinjer för verksamheten samt grundläggande krav på kommunerna. I skollagen regleras bl.a. vilka som får anställas som rektorer och lärare samt att huvudmannen har ett ansvar för lärarnas kompetensutveckling. Huvudmannen ansvarar också för att lärarna har ”nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller det offentliga skolväsendet”.

3.2.2 Grundskoleförordningen

Betygsbestämmelser återfinns framför allt i grundskoleförordningen (7 kap. 3–19 §§). Dessa bestämmelser riktar sig huvudsakligen till den enskilde läraren. Att dessa bestämmelser följs kan ses som en nödvändig, men allt annat än tillräcklig, förutsättning för likvärdig betygssättning.

Sammanfattningsvis innebär reglerna framför allt att

- läraren ska sätta betyg varje termin i år 8 och 9,
- det finns tre betygssteg i grundskolan – Godkänd (G), Väl godkänd (VG) och Mycket väl godkänd (MVG),
- slutbetyg ska bestämmas med hjälp av de mål att uppnå som regeringen beslutar om samt betygskriterierna som Skolverket beslutar om,
- nationella ämnesprov ska användas som stöd för betygssättningen vid slutbetyget,
- betyg ska sättas av rektor om två eller fler lärare gemensamt ska sätta betyg och inte kan enas samt

¹⁴ Riksdagen beslutade 1993 om ett nytt betygssystem (prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:81). Efter riksdagsvalet 1994 genomdrev den nya majoriteten en ändring av betygsbeslutet (prop. 1994/95:85, bet. 1994/95:UbU6, rskr. 1994/95:136). Riksdagen har vid ytterligare två tillfällen beslutat om mindre ändringar i grundskoleförordningen om betygssystemet (prop. 1994/95:174, bet. 1994/95:UbU19, rskr. 1994/95:406 samt prop. 1995/96:206, bet. 1996/97:UbU5, rskr. 1996/97:15).

¹⁵ Skollagskommittén (SOU 2002:121) har föreslagit att bestämmelser om betyg som är gemensamma för samtliga skolformer ska införas i skollagen. Regeringen avser att lämna en proposition om ny skollag till riksdagen senast under våren 2005.

- sammanfattande betyg kan sättas för samhällsorienterande och naturorienterande ämnesblock om undervisningen varit ämnesövergripande.

När det gäller betyg i ämnen som inte avslutats (terminsbetyg) ska ”de kunskaper bedömas som eleven inhämtat i ämnet eller ämnesblocket fram till och med den aktuella terminen” (7 §).

När betyg sätts i ett ämne eller ämnesblock som avslutats (slutbetyg) ska betyget bestämmas med hjälp av kursplanernas mål att uppnå (motsvarar betyg G) och fastställda betygsgränser för VG och MVG. Skolverket fastställer betygsgränserna och dessa ska ”precisera vilka kunskaper enligt kursplanerna som krävs för respektive betyg” (8 §).

Om en elev inte når upp till kursplanernas mål att uppnå i ett ämne ska betyg inte sättas i ämnet. I skolår 9 ska i sådana fall ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i ämnet ges där det också kan framgå vilka stödåtgärder som vidtagits (9 §).

Därutöver innehåller grundskoleförordningen bestämmelser om betygs katalog, utfärdande av termins- och slutbetyg samt provning (11–19 §§).

3.2.3 Läroplanen

Läroplanen är en förordning som alla som arbetar inom det offentliga skolväsendet är skyldiga att följa. I läroplanen bestäms de värden som ska ligga till grund för undervisningen. Läroplanen för grundskolan (Lpo 94) innehåller inga tydliga bestämmelser om ansvaret för betygssättningens likvärdighet.

Läroplanen för grundskolan är uppdelad i åtta huvudområden.¹⁶ För varje huvudområde anges mål och riktlinjer för arbetet. Målen är av två slag, dels mål som skolan ska sträva efter att eleverna når, dels mål som skolan ska se till att alla elever kan uppnå.

Enligt läroplanen förutsätter skolans uppdrag en aktiv diskussion i den enskilda skolan om kunskap och kunskapsutveckling. I kunskapsavsnittet anges att ”läraren skall samverka med andra lärare i arbetet för att nå utbildningsmålen”. Vidare sägs att huvudmannen har ett ansvar för att verksamheten utvecklas så att den svarar mot uppställda mål samt att lärare och rektorer har ett professionellt ansvar för att skolan utvecklas kvalitativt.

I avsnittet om bedömning och betyg anges att betyget ”uttrycker i vad mån den enskilda eleven har uppnått de mål som uttrycks i kursplanen för respektive ämne eller ämnesblock. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika kriterier för olika kvalitetssteg.” Som mål anges bl.a. att skolan ska sträva efter att varje elev tar ansvar för sina studier samt utvecklar förmågan att bedöma sina egna resultat. I riktlinjerna för betyg och bedömning

¹⁶ Normer och värden, kunskaper, elevernas ansvar och inflytande, skola och hem, övergång och samverkan, skolan och omvärlden, bedömning och betyg samt rektors ansvar.

anges att läraren vid betygssättning ska ”utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till kraven i kursplanen och göra en allsidig bedömning av dessa kunskaper”.

Under avsnittet ”rektors ansvar” anges att rektorn som pedagogisk ledare har det övergripande ansvaret för att verksamheten inriktas på de nationella målen. Vidare anges bl.a. att rektor har ett särskilt ansvar för att ”personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter”.

3.2.4 Kursplaner

Kursplanerna ska komplettera läroplanen och ange målen för undervisningen i varje enskilt ämne. I kursplanerna beskrivs varje ämne, vad ämnet syftar till och hur det är uppbyggt.

Målen i kursplanerna är liksom i läroplanen av två slag – mål att sträva mot respektive mål att uppnå. *Målen att sträva mot* uttrycker den inriktning undervisningen ska ha när det gäller att utveckla elevernas kunskaper. De ska tydliggöra de kunskapskvaliteter (förmågor eller kompetenser) som är väsentliga i ämnet. Målen att sträva mot ska vara det främsta underlaget för planeringen av undervisningen och sätter inte någon övre gräns för elevens kunskapsutveckling.

Målen att uppnå anger den miniminivå av kunskaper som alla elever ska uppnå det femte respektive det nionde skolåret. Målen uttrycker en grundläggande kunskapsnivå i ämnet vid dessa bägge tidpunkter. Mål att uppnå för det nionde skolåret ska ligga till grund för bedömningen om en elev ska få betyget Godkänd. De allra flesta elever förväntas komma längre i sitt lärande (SKOLFS 2000:141).

3.2.5 Skolverkets föreskrifter

I sina föreskrifter fastställer Skolverket betygs-kriterier för varje ämne i grundskolan. Dessa kriterier ska precisera vilka kunskaper som krävs för att få betyget VG respektive MVG. Det högre betygssteget innefattar kraven för det lägre. Huvudregeln är att eleven ska uppfylla samtliga kriterier för aktuellt betygssteg. För VG och MVG gäller dock att särskilt väl utvecklad förmåga avseende något eller några kriterier kan väga upp brister avseende ett eller ett par andra kriterier.

Om särskilda skäl föreligger kan emellertid läraren bortse från enstaka kriterier. Med särskilda skäl avses då ”funktionshinder eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för eleven att uppfylla kraven för ett visst kriterium”.

I sina föreskrifter redovisar Skolverket för varje ämne också vilka kunskaper och kunskapskvaliteter som ska bedömas oavsett betygssteg, dvs. vilken inriktning bedömningen ska ha.

Skolverket har publicerat grundskolans kursplaner och betygskriterier i ett gemensamt dokument till vilket man även gett ut en särskild kommentar-del.¹⁷

3.3 Allmänna råd och kommentarmaterial

Genom allmänna råd och kommentarmaterial ska Skolverket förtydliga betygssystemet och underlätta dess tillämpning. Som framgått av föregående avsnitt finns förhållandevis få regler kring betygssystemets tillämpning, och inga direkta bestämmelser om ansvaret för likvärdig betygssättning.

3.3.1 Skolverkets allmänna råd

Skolverkets allmänna råd för bedömning och betygssättning är uppbyggda kring 40 frågor från elever och lärare. Frågorna har grupperats i sju huvudområden.¹⁸

Skolverkets ambition med sina allmänna råd har i första hand inte varit att "skapa någon form av manual eller regelbok för tolkningen av mål och kriterier och andra föreskrifter". Skolverket konstaterar att det ibland varit svårt att knyta de allmänna råden om betygssättning till regler och förordningar. I sina allmänna råd betonar Skolverket starkt de professionella samtals avgörande betydelse för likvärdigheten:

Det krävs alltså att lärarna talar med varandra. Någon annan möjlighet ges inte. Styrdokumentens texter är i sig inte tillräckliga för att garantera likvärdighet och rättvisa. De förutsätter uttolkning och bearbetning. De kräver en ständigt aktiv bearbetning av en professionell yrkeskår. Detta kräver i sin tur att staten, Skolverket, kommuner och rektorer tillhandahåller nödvändiga förutsättningar (Skolverket 2001).

Enligt Skolverkets föreskrifter är huvudregeln att samtliga betygskriterier ska vara uppfyllda för att eleven ska få ett visst betyg. Men för VG och MVG gäller att särskilt väl utvecklad förmåga avseende något eller några kriterier kan väga upp brister avseende ett eller ett par andra kriterier. Enligt de allmänna råden ska detta emellertid inte handla om en mekanisk avprickning av varje

¹⁷ Kursplaner och betygskriterier (SKOLFS 2000:135 och SKOLFS 2000:141) samt Kommentarer till kursplaner och betygskriterier (Skolverket 2000b).

¹⁸ 1. Vad skall betygssättas? 2. Är prov viktiga? 3. Måste vi ha lokala betygskriterier? 4. Hur mycket skall nationella prov avgöra? 5. Funktionshinder och måluppfyllelse. 6. Skall eleverna också bestämma? 7. Termins- och slutbetyg i grundskolan.

mål och kriterium, utan läraren måste alltid göra en sammanfattande professionell helhetsbedömning. Eleverna ska vara delaktiga i att fastställa de lokala betygskriterierna. Tillämpningen är emellertid en uppgift för läraren.

Lärarna måste kunna visa att de grundar sina bedömningar på gemensamt uttolgade och preciserade kriterier. Detta behöver emellertid inte innebära att kriterierna ser likadana ut i två klasser eftersom man kan ha valt olika ämnesinnehåll. Men, konstaterar Skolverket, lärarna måste ha diskuterat och gemensamt kommit fram till att kriterierna är likvärdiga även om det valda kunskapsstoffet gör att de har olika utformning.

Skolverket anger i de allmänna råden att det ytterst är rektors ansvar som pedagogisk ledare att se till att förutsättningarna för en dialog mellan lärarna finns och att den verkligen äger rum. Rektor bör ”gripa in” om lärare inte kan enas i frågor som rör betygen. Det konstateras också när det gäller jämförelser mellan skolor att det främst är kommunen som har skyldighet att följa utvecklingen. Som bakgrund nämns att de nationella kvalitetsgranskningarna visat att lärarnas egna initiativ till samverkan mellan skolor har en tendens att rinna ut i sanden om de inte får stöd. Kommunens och rektorernas medverkan och initiativ är nödvändiga förutsättningar för att skapa mötesplatser för lärare från olika skolor och för att se till att sådana möten inte blir engångsföreteelser. Skolverket konstaterar att det inte är rimligt att enskilda lärare på eget initiativ ska organisera samverkan med lärare på andra skolor.

Skolverket konstaterar också att det nuvarande betygssystemet är omöjligt att hantera från likvärdighetssynpunkt om det inte finns en levande dialog på olika nivåer inom kommunen, och även helst mellan kommuner. En lärare som inte har någon att resonera med när det gäller bedömningen har mycket svårt att anpassa sina tolkningar till ”den rådande tolkningsnivån”. Den som bara litar på sina ”inre mallar” och tidigare erfarenhet riskerar att komma i otakt med den syn på kunskap och bedömning som råder inom professionen. Skolverket slår fast att ”samsyn kan endast uppnås genom samverkan”.

Det finns inte några författningsmässiga krav avseende professionell samverkan och ansvaret för detta. Samtidigt är Skolverket i sina allmänna råd mycket tydligt med att professionell samverkan är en helt nödvändig förutsättning för likvärdig betygssättning. Dessutom konstaterar Skolverket att rektor har ett ansvar för att sådana samtal kommer till stånd. Huvudmannens ansvar är emellertid oklart uttryckt i Skolverkets allmänna råd. Skolver-

ket tonar också ned den normerande sidan av sina allmänna råd för betygssättning.¹⁹

Det kan också konstateras att det inte finns några uttalade krav på att lokala mål och kriterier tas fram. Skolverket påpekar att förarbetena till läroplanen utgår från att lokala styrdokument ska tas fram men att detta inte formulerats som krav i någon författning. Skolverket konstaterar också att det inte finns någon förordning som ålägger läraren att följa lokalt utformade kriterier.

I grundskoleförordningen sägs att terminsbetygen ska sättas utifrån en bedömning av de kunskaper eleven dittills har inhämtat. Mot vad denna bedömning ska ske framgår emellertid inte. Eftersom det inte finns några uttalade krav på att lokala betygskriterier ska finnas anser sig Skolverket inte kunna kommentera hur lokala kriterier ska förhålla sig till nationella kriterier. Emellertid konstaterar Skolverket i sina allmänna råd att lokala mål och kriterier bör fastställas lokalt på skolan, och att det inte är rimligt att ställa samma krav för ett visst betyg i år 8 som i år 9.

3.3.2 *Kommentarmaterial*

För att stödja implementeringen av den nya läroplanen och det nya betygssystemet har Skolverket publicerat ett antal skrifter, varav de flesta är tillgängliga på verkets hemsida. Till dessa skrifter hör framför allt:

- Grundskola för bildning – kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier (1996)
- Kommentarer till kursplaner och betygskriterier (2000)
- Bedömning och betygssättning – kommentarer med frågor och svar (2001)
- Att bedöma eller döma – tio artiklar om bedömning och betygssättning (2002)

Skolverkets skrift *Att döma eller bedöma* är en antologi med 10 artiklar om bedömning och betygssättning. Bidragen i antologin representerar ett brett spektrum av problembeskrivningar och åsikter. En del artiklar pekar på betygssystemets inneboende möjligheter medan flera andra ställer sig starkt kritiska till betyg i största allmänhet.

¹⁹ Skolverkets allmänna råd för bedömning och betygssättning (SKOLFS 2001:15) har publicerats tillsammans med kommenterande material i skriften *Bedömning och betygssättning* (Skolverket 2000:3620). Syftet med materialet beskrivs som "att stimulera diskussion och debatt bland dem som är berörda av bedömning och betygssättning i skolan. Det medel som främst använts har varit att försöka diskutera ett antal autentiska frågor som elever och lärare ställt. Ambitionen har inte i första hand varit att försöka ge 'det rätta svaret', eller att skapa någon form av manual eller regelbok för tolkningen av mål och kriterier och andra föreskrifter, även om sådana inslag också finns" (s. 62).

För gymnasieskolan har Skolverket dessutom publicerat två skrifter avseende bedömning och betyg.²⁰ Därutöver har Skolverket även publicerat ett särtryck ur Läroplanskommitténs betänkande som behandlar kunskap och lärande.²¹

Vid sidan av de ovan nämnda rapporterna har skolmyndigheterna gett ut informationshäften och faktablad som beskriver betygen i grundskolan.

Myndigheten för Skolutveckling har gett ut en forskningsöversikt inom området kunskapsbedömning (Myndigheten för skolutveckling 2003). Boken tar upp bedömning som pedagogiskt hjälpmedel och ger en översikt över internationell forskning som belyser bedömningens komplexitet, svårigheter men också möjligheter.

3.4 Skolverkets arbete med styrdokumentet

Skolverkets arbete i samband med styrdokumentet består i att

- ta fram och revidera kursplaner,
- utveckla betygsriterier för alla skolformer,
- utfärda allmänna råd samt publicera kommentarmaterial och referensmaterial,
- följa hur skolorna tillämpar styrdokumentet, t.ex. genom skolbesök,
- besvara frågor och informera skolor och allmänhet samt
- initiera förändringar.

Arbetet med att ta fram och revidera kursplaner sker på regeringens uppdrag. Det är ett omfattande arbete som inkluderar ett stort antal experter. Sedan läroplans- och betygsreformen 1994 har kursplanerna för grundskolan reviderats en gång. De reviderade kursplanerna för grundskolan fastställdes av regeringen 2000.

Som ett led i sin uppföljning av hur skolorna tillämpar styrdokumentet genomför Skolverket omkring 10 skolbesök per år. Skolbesöken är organiserade i flera steg. Först studeras de relevanta dokument som finns tillgängliga på respektive skolas hemsida. Därefter har man en diskussion med skolledningen för att få reda på hur kursplaner och betygsriterier tagits emot lokalt. Sedan genomförs lektionsbesök för att se hur dokumentet omsätts i undervisningen. Avslutningsvis träffar man lärare och elever för att stämma av den bild man fått presenterad av skolledningen.

Skolorna väljs ut slumpmässigt utan några speciella urvalskriterier. Besöken inriktas helt på skolorna och berör inte huvudmannen. Vissa anteckningar förs vid besöken men någon systematisk dokumentation sker inte,

²⁰ *Betygsboken* samt *Betygsboken 2*. Dessa finns emellertid inte tillgängliga på myndighetens hemsida.

²¹ Kapitel 2 "Kunskap och lärande" ur *Skola för bildning* (SOU 1992:94). Kapitlet utgörs av en vetenskapligt grundad genomgång av aktuell pedagogisk forskning inom området.

och det finns heller inga rutiner för att återföra erfarenheter från dessa besök inom verket.

Enligt våra intervjuer har skolpersonalens kunskap om styrdokumenterna ökat något under den senaste 10-årsperioden, men det handlar om små rörelser i ett långt lopp. Fortfarande är det ett stort problem att man inte behandlar kriterierna på rätt sätt ute på skolorna. Den lokala tolkningen består ofta av att man sätter egna ord, ibland knappast det, på de nationella målen och kriterierna. På skolorna har man ofta inte sett sin roll i systemet, och det är mycket som man inte har diskuterat och centrala begrepp man inte har förstått.

En bidragande orsak till detta kan, enligt vår bedömning, vara att det finns vissa oklarheter i Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial. Det gäller t.ex. hur begreppet kunskapskvalitet ska uppfattas (som art eller grad eller bådadera) samt hur lokala betygskriterier ska uppfattas i relation till de centrala betygskriterierna. Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial ger också begränsat stöd när det gäller form, innehåll och resultat av de professionella samtalen lärarna förutsätts genomföra i syfte att kalibrera synen på kunskap och kunskapsbedömningar. Det kan också konstateras att Skolverket, enligt den handlingsplan verket presenterade våren 2004, anser det uppenbart att det tolkningsstöd verket hittills tillhandahållit inte är tillräckligt för att konkretisera betygskriterier och bedömningsnivåer.

3.5 Sammanfattning och iakttagelser

- **Staten har ett övergripande och nationellt ansvar för likvärdig betygssättning.** Detta ansvar vilar primärt på regeringen. I samband med skolans decentralisering uttalade riksdag och regering att staten har ett övergripande och nationellt ansvar för utbildningens kvalitet och likvärdighet samt den enskildes rättssäkerhet. Kravet på likvärdig utbildning finns också uttryckt i skollagen. Enligt regeringen är likvärdig betygssättning en viktig del av kravet på likvärdig utbildning.
- **Huvudmäns och rektorers ansvar för likvärdig betygssättning framgår inte klart av formella regler.** Huvudmännens ansvar framgår inte heller klart av Skolverkets kommentarmaterial. Enligt vår bedömning har, enligt bl.a. den grundprincip för skolans styrning som riksdagen beslutat om, huvudmannen ett ansvar för betygets likvärdighet inom kommunen och rektor ett ansvar för betygets likvärdighet inom skolan.
- **Nuvarande regelsystem har liten inverkan på betygets likvärdighet.** Betygsbestämmelser återfinns framför allt i grundskoleförordningen och riktar sig huvudsakligen till enskilda lärare. Att dessa regler följs kan ses som en första nödvändig, men allt annat än tillräcklig, förutsättning för likvärdig betygssättning.

- **Professionella samtal är en nödvändig förutsättning för likvärdighet i betygssystemet.** Likvärdighet i dagens betygssystem bygger på att de centrala målen och kriterierna uttolkas och anpassas lokalt samt kalibreras inom och mellan skolor. Detta förväntas ske genom att lärare sinsemellan för professionella samtal. Enligt vår bedömning måste betygskriterierna i praktiken också dokumenteras, dels för att de ska kunna kalibreras inom och mellan skolor, dels för att Skolverket ska kunna följa upp och utvärdera de lokala betygskriterierna. Några uttalade krav på att lokala betygskriterier tas fram och dokumenteras finns emellertid inte.
- **Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial beskriver inte särskilt utförligt hur betygssystemet ska förstås och tillämpas.** Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial ger också begränsat stöd när det gäller form, innehåll och resultat av de professionella samtal lärarna förutsätts genomföra i syfte att kalibrera synen på kunskap och kunskapsbedömningar.
- **Skolverket har inte systematiskt tillvaratagit skolornas erfarenheter av styrdokument och kommentarmaterial.** Den uppföljning Skolverket bedriver pekar alltså på ett stort lokalt utvecklingsbehov. Enligt vår bedömning kan oklarheter i Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial samt bristen på tolkningsstöd vara bidragande orsaker till detta.

4 Råd och stöd

En viktig uppgift för skolmyndigheterna i en decentraliserad och målstyrd skola är att tillhandahålla råd och stöd. I detta kapitel analyserar vi skolmyndigheternas stödjande insatser för bedömning och betygssättning. Utgångspunkten är det behov som riksdag och regering uttalat samt de uppdrag som regeringen lagt på skolmyndigheterna.

4.1 Utgångspunkter för statens stöd

Råd och stöd tar ofta formen av olika slags kompetensutveckling för skolans personal. Kompetensutveckling är ett begrepp som bl.a. omfattar fortbildning. Enligt riksdagsbeslut från 1989 har kommunerna ett odelat arbetsgivaransvar för all personal i skolan.²² Skollagen anger att varje kommun ska se till att kompetensutveckling anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Kommunen ska se till att lärarna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för det offentliga skolväsendet, framför allt vad gäller målen för utbildningen.

Regeringen har emellertid iklätt sig ett ansvar för att det finns tillgång till kompetensutveckling av god kvalitet samt att huvudmännen har tillgång till de medel och metoder som behövs för att genomföra verksamheten. Enligt regeringen gäller detta framför allt i samband med statliga reformer. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag.²³ I samband med beslutet om nya läroplaner och det nya betygssystemet 1994 konstaterade regeringen också att förändringarna skulle ställa stora krav på kompetensutveckling hos alla berörda personalkategorier (prop. 1992/93:220).

Regeringen betraktar också kompetensutveckling och fortbildning som viktiga instrument för att åstadkomma likvärdig betygssättning. I budgetpropositionen för 2002 noterade regeringen de brister i betygssättningen som presenterats i kvalitetsgranskningarna från 2000 och 2001. För att åstadkomma en mer rättvis och likvärdig bedömning av elevernas kunskaper ansåg regeringen att man därför skulle ta initiativ till kompetensutveckling av lärare i gymnasieskolan. Detta utvecklades sedan till ett mer allmänt uppdrag till Skolverket om kompetensutveckling.

²² Prop. 1989/90:41, bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.

²³ Prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

4.1.1 *En stödande myndighet*

I mars 2003 delade regeringen Skolverket i två myndigheter. Det nya Skolverket fick därmed mer renodlat uppdraget att granska skolverksamheten, medan Myndigheten för skolutveckling fick en främjande roll. Myndigheten för skolutveckling ska enligt sin instruktion (2002:1161) stödja kommuner och andra huvudmän i deras utveckling av verksamheten så att nationellt fastställda mål och likvärdighet i utbildningen uppnås.

Uppdelningen i två skolmyndigheter innebär inte att det finns en skarp gräns mellan respektive myndighets ansvar. Enligt sin instruktion ska Skolverket informera och sprida kunskap om verksamhetsområdet. Att informera om betygssystemet och sprida kunskap om de riktlinjer och principer som ska vara vägledande vid betygssättning kan emellertid i praktiken många gånger hamna nära de insatser som följer av det utvecklingsuppdrag som ligger hos Myndigheten för skolutveckling. Det kan också konstateras att betygsfrågan inom Skolverket hanteras av flera avdelningar utan något klart ägandeskap.

4.1.2 *Regeringens uppdrag och prioriteringar*

Under senare år har regeringen lämnat uppdrag till skolmyndigheterna som syftat till att stärka likvärdigheten i betygssättningen. Uppdragen ligger i linje med vad utvecklingsplanen 1997 (skr. 1996/97:112) gav uttryck för, nämligen att utveckla det dåvarande Skolverkets roll som regeringens stabsorgan och att i ökad utsträckning anlita verket för utredningar.

Hit räknas ett uppdrag om kompetensutveckling av lärare i kunskapsbedömning och betygssättning samt ett uppdrag om det nationella provsystemet. Bland de regeringsuppdrag som varit viktiga för att stödja en mer likvärdig bedömning och betygssättning finns även uppdraget till Skolverket att ta fram råd för hur betygskriterier ska tillämpas för funktionshindrade. Detta uppdrag resulterade i att Skolverket tog fram allmänna råd för betygssättningen i dess helhet.²⁴

I regleringsbrevet för 2003 anger regeringen två prioriterade områden för Myndigheten för skolutveckling, nämligen basfärdigheter samt utbildningsvillkor för barn och ungdomar i segregerade områden. I regleringsbrevet för 2004 har jämställdhet tillkommit som ytterligare ett prioriterat område.

4.2 **Kompetensutveckling**

Kontinuerlig kompetensutveckling har setts som en förutsättning för likvärdig betygssättning, både av regeringen och i Skolverkets kvalitetsgransk-

²⁴ Det finns även andra uppdrag som berör frågor om stöd för bedömning, t.ex. angående utvecklingssamtal.

ningar från 2000 och 2001. I dessa kvalitetsgranskningar framkom att kommunerna i regel endast hade avsatt ett par tre studiedagar, ofta med externa föreläsare från Skolverket följt av några dagar för konkret arbete med utformning av mål och kriterier i de egna ämnesgrupperna.²⁵ Som jämförelse kan nämnas att det tog två år för en Stockholmsskola att arbeta fram lokala kursplaner (Hortlund 2003).

Forskning som bedrivits inom området pekar på att betygsreformen följdes av förvånansvärt lite implementeringsarbete.²⁶ Även i en antologi utgiven av Skolverket konstaterar en artikelförfattare att betygssystemet vare sig är särskilt utförligt beskrivet, kommunicerat eller uppfattat.²⁷

Dessa bilder bekräftas i våra intervjuer med lärare som var med då det nya betygssystemet infördes. Lärarna menar att de saknade stöd och i hög utsträckning lämnades ensamma med ansvaret och arbetet att uttolka vad som uppfattades som mycket generella mål och kriterier.

I våra intervjuer har många lärare framfört att situationen inte förändrats med åren utan att problemen till stora delar kvarstår. Av Skolverkets uppföljning framkommer dessutom att problemen kvarstår (Skolverket 2003b).

4.2.1 Uppdrag om kompetensutveckling av lärare

Mot bakgrund av de brister som framkom i Skolverkets kvalitetsgranskning lämnade regeringen 2001 ett uppdrag till verket om kompetensutveckling av lärare i kunskapsbedömning och betygssättning.²⁸ Regeringen bedömde att kompetensutveckling var ett viktigt instrument för att komma till rätta med den bristande likvärdigheten i betygssättningen. Regeringen beskrev i bakgrunden till uppdraget att lärarna inte fått reella förutsättningar för att sätta sig in i och förstå systemet från grunden. Skolverket skulle planera kompetensutvecklingen i samverkan med lärarorganisationerna.

Uppdraget, som senare överfördes till Myndigheten för skolutveckling, har tagits om hand av en projektgrupp vid myndigheten.²⁹ Det tog tid innan projektet kom igång. En projektplan upprättades hösten 2002 och avrapporteringarna till regeringen har senarelagts. Samarbetet med lärarorganisationerna har heller inte fått den omfattning som ursprungligen planerades. Den utdragna tiden kan delvis förklaras av Skolverkets delning i två skolmyndigheter.

²⁵ Kvalitetsgranskningen år 2000 (Skolverket 2000c).

²⁶ Tholin 2003a och 2003b.

²⁷ Ingrid Carlgren i Skolverkets antologi *Att bedöma eller döma* (Skolverket 2002).

²⁸ Regeringsbeslut 2001-12-06.

²⁹ En delrapport har lämnats (Skolverket 2003g) och en slutrapport lämnas i november 2004.

Inledningsvis planerade projektgruppen för att betydligt mer omfattande insatser skulle rymmas inom uppdraget. Myndigheten har bl.a. dragit ned på de planerade informationsinsatserna.

Projektet består främst av arbete med s.k. värdkommuner samt olika informationsinsatser. Inledningsvis riktade Myndigheten för skolutveckling en enkät till samtliga kommunala s.k. skolutvecklingsgrupper i landet. Syftet var dels att uppmärksamma betygsfrågorna i kommunen, dels att få gruppernas egen bedömning av frågor med anknytning till bedömning och betygssättning. Enkäten, som besvarades av drygt 200 skolutvecklingsgrupper, visade att lärarna i liten utsträckning efterfrågade kurser eller föreläsare i frågor som rör bedömning och betygssättning. Däremot efterfrågades tid och mötesplatser för återkommande erfarenhetsutbyte med lärare i andra skolor och kommuner.

Förutom enkäten till de kommunala skolutvecklingsgrupperna har Myndigheten för skolutveckling även ställt en enkät till de högsolor som bedriver lärarutbildning. Syftet med enkäten är att kartlägga i vilken mån lärarutbildningen ger den grund som krävs för att lärarna på ett tillfredsställande sätt ska kunna hantera bedömnings- och betygsfrågor.

Myndigheten för skolutveckling stöder och initierar nätverk och erfarenhetsutbyte inom området betyg och bedömning. Vissa av myndighetens engagemang ingår i kompetensutvecklingsprojektet och andra ligger inom ramen för de nationellt prioriterade områdena eller ingår i utvecklingsdialogerna. Myndigheten har även medverkat i kommunala program kring bedömning och betyg.

Värdkommuner

Den viktigaste delen i uppdraget utgörs av myndighetens samarbete med s.k. värdkommuner. Enligt de ursprungliga planerna skulle 20 värdkommuner utses, men i mars 2004 fanns endast nio presenterade på myndighetens webbplats.³⁰ Kommunerna har valts ut eftersom de en längre tid arbetat med kompetensutveckling i bedömnings- och betygsfrågor och är villiga att erbjuda andra kommuner och skolor att ta del av erfarenheter som de gjort i det egna utvecklingsarbetet. Varje värdkommun får ett statligt bidrag på 80 000 kronor för detta arbete.

Informationsinsatser

Ambitionen har sänkts när det gäller informationsinsatser inom uppdraget. Från början planerades informationsinsatser på bred front. Genom att utnyttja reklamfilm och annonspelare var tanken att öka allmänhetens kunskap om och intresse för betygssystemet och därigenom skapa ett tryck under-

³⁰ Borås, Katrineholm, Norrtälje, Sigtuna, Skellefteå, Solna, Tidaholm, Tyresö och Upplands Väsby.

ifrån för dessa frågor. Informationssatsningen resulterade i informationshäften till elever och föräldrar som sprids genom myndighetens webbplats.

Tillsammans med Utbildningsradion har Myndigheten för skolutveckling inom uppdraget tagit fram en serie radioprogram om bedömning och betygsfrågor. Myndigheten förmedlar även på webbplatsen lärande exempel som visar hur lärare arbetar med bedömning och betygssättning. På webbplatsen finns också ett utrymme för frågor och svar om betyg.

4.2.2 *Utvecklingsdialoger*

Skolverket har slutit överenskommelser, s.k. utvecklingsdialoger, med många av landets kommuner. Bakgrunden till dialogerna är ett uppdrag från regeringen 2000 om att stödja utvecklingen av förskola, skola och vuxenutbildning.³¹ Skolverket inledde utvecklingsdialoger med 114 kommuner åren 2001/02. I samband med myndighetsdelningen 2003 övergick uppdraget till Myndigheten för skolutveckling. Myndigheten har arbetat som "pådrivande konsulter" och erbjudit såväl ekonomiskt som personellt stöd.

Kommunerna som erbjöds stöd valdes ut av Skolverket men kommunerna hade stor frihet att utforma innehållet i dialogen med Skolverket. Stödet utgick från ett behov hos kommunen av att utveckla verksamheten. Skolverkets redovisning av uppdraget visar att det i två tredjedelar av dialogkommunerna pågick någon form av utvecklingsarbete innan dialogerna med Skolverket inleddes. Det ekonomiska stödet till kommunerna har uppgått till drygt 124 miljoner kronor. Utvecklingsdialogerna har omfattat många olika insatser. I vissa dialoger har bedömnings- och betygsfrågor ingått.

Projektet Lärare lär lärare är ett komplement till de utvecklingsdialoger som Skolverket slutit med enskilda kommuner. I detta projekt har nationella konferenser genomförts och kommunala resurspersoner utbildats för att stödja fortsatt kompetensutveckling på kommunal nivå. Ett av projektets teman var bedömning och betyg. Av de 114 kommuner som ingick i utvecklingsdialogen valde 54 kommuner detta tema. De kommuner som deltagit har fått ett ekonomiskt stöd på 40 000 kronor per kommun (drygt 2 miljoner kronor totalt) för att kunna gå vidare med egna utvecklingsinsatser.

4.2.3 *Kunskap om bedömnings- och betygsfrågor*

Det har vid flera intervjuer under granskningen framförts att det finns ett behov av forskning kring bedömnings- och betygsfrågor. Flera experter och pedagoger har poängterat att en sådan forskningsinsats borde ha genomförts redan när betygssystemet infördes. En förutsättning för att bedriva

³¹ Uppdraget har redovisats i en slutrapport, *Slutredovisning av uppdrag till Statens skolverk avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning m.m.* (Dnr 2003:338).

kompetensutveckling i bedömningsfrågor skulle därför vara att kunskap som i dag inte finns tas fram.

I våra intervjuer med lärare, rektorer och forskare har vi fått en samstämmig bild av att bedömningsfrågor inte prioriteras utan behandlas mycket översiktligt i grundutbildningen för lärare. Kompetens i bedömningsfrågor är därför någonting som lärarna själva får utveckla i sitt arbete.

4.3 Andra rådgivande insatser

Skolverket driver ett s.k. callcenter, där verket besvarar frågor inom sitt verksamhetsområde. På webbplatsen för Myndigheten för skolutveckling finns exempel på hur lärare arbetar med bedömning och betygssättning. De presenteras som exempel på hur lärare arbetar med bedömning och betygssättning på olika skolor. I januari 2004 presenterades två exempel – från Farsta gymnasium och från Åsö grundskola.³² Artikeln om lärarna vid Farsta gymnasium publicerades ursprungligen av utbildningsförvaltningen i Stockholms stad.

I en nyligen framtagen handlingsplan för rättssäker och likvärdig betygssättning (Skolverket 2004b) konstaterar Skolverket att man inte i tillräcklig utsträckning tillhandahållit tolkningsstöd för att konkretisera betygskriterier och bedömningsnivåer. Av handlingsplanen framgår att Skolverket har för avsikt att ta fram ett kommentar- och bedömningsmaterial för lärare i deras bedömning och betygssättning av elever. Materialet kommer bl.a. att innehålla exempel på faktiska elevlösningar med kommenterande texter kring hur prestationen kan bedömas.

4.4 Sammanfattning och iakttagelser

- **Även regeringen har ett ansvar för kompetensutveckling.** Huvudmannen har enligt skollagen det primära ansvaret för sina lärares kompetens och kompetensutveckling. Samtidigt har regeringen iklätt sig ett ansvar för att det finns tillgång till kompetensutveckling av god kvalitet samt att huvudmännen har tillgång till de medel och metoder som behövs för att genomföra verksamheten.

³² Den 28 januari 2004.

- **Insatser för kompetensutveckling var otillräckliga i samband med att reformen infördes.** Betygs- och läroplansreformen innebar en omvälvande förändring för skolan och behovet av kompetensutveckling var därför stort. Den kompetensutveckling som kom skolorna till del när betygssystemet infördes var inte tillräcklig. Den slutsatsen drog kvalitetsgranskarna i Skolverkets granskning av kommunala skolor 2000 och av de fristående skolorna 2001. Bristen på fortbildningsinsatser och annat stöd har även uppmärksammats i fackpress. Våra intervjuer med skolföreträdare och även med personer vid skolmyndigheterna bekräftar att den kompetensutveckling som erbjöds skolorna var otillräcklig.
- **Statens insatser för kompetensutveckling har även under senare år varit av begränsad omfattning.** Skolmyndigheterna har efter de brister som framkom i Skolverkets kvalitetsgranskning genomfört två insatser där kompetensutveckling i bedömnings- och betygsfrågor ingått. I de s.k. utvecklingsdialogerna har bedömning och betyg behandlats som ett bland flera teman i drygt 50 kommuner. Ett projekt om kompetensutveckling pågår för närvarande vid Myndigheten för skolutveckling. Detta projekt har skurits ned kraftigt i förhållande till de insatser som ursprungligen planerades.
- **Det finns ett behov av samsyn och samverkan mellan skolmyndigheterna.** Skolverket ska informera om betygssystemet och sprida kunskap om de riktlinjer och principer som ska vara vägledande för betygssättning. Myndigheten för skolutveckling ska stödja skolutveckling så att likvärdighet i utbildningen nås. Skolmyndigheternas uppgifter skär således in i varandra. Behovet av samsyn och samverkan kring betygssystemet är därför stort.

5 Nationella prov

Det nationella provsystemet för grundskolan består av nationella ämnesprov, diagnostiskt material och en provbank. I detta kapitel analyseras det nationella provsystemet med utgångspunkt från de syften riksdagen beslutat om. Proven ska ge lärare stöd vid såväl undervisning som bedömning och betygssättning. De ska också användas som nationell uppföljning av elevernas kunskaper.

5.1 Utgångspunkter för nationella prov

Riksdagen har beslutat att nationella prov ska vara obligatoriska för det nionde skolåret.³³ Enligt utskottet ska nationella prov syfta till att "bibehålla en likvärdig utbildning över riket och möjliggöra en mätning av kvalitet och kunskaper i såväl det offentliga skolväsendet som i fristående skolor". Riksdagen förutsätter således att de nationella proven både styr utbildningen och mäter dess kvalitet.

Enligt regeringen ska diagnostiskt material och en provbank också utgöra ett stöd för läraren i dennes bedömning av elevens kunskapsutveckling (prop. 1994/95:85).

Ämnesproven regleras i grundskoleförordningen (1994:1194). Det är rektors ansvar att instruktioner och övriga bestämmelser efterlevs när det gäller hur proven ska genomföras (SKOLFS 2003:11).

5.2 Ett nationellt system

Regeringen gav 1994 Skolverket i uppdrag att utveckla ett provsystem. Uppdraget förnyades 1999, vilket för grundskolan innebar vissa förändringar i provens diagnostiska funktion. Inom ramen för ett regeringsuppdrag som rör resultatinformation har Skolverket tagit fram ett omfattande underlag som beskriver provsystemet och dess roll i skolsystemet (Skolverket 2003c). I underlaget lämnas även förslag till hur provsystemets olika funktioner skulle kunna utvecklas.

Utveckling och provkonstruktion sker på Skolverkets uppdrag vid några av landets universitets- och högskoleinstitutioner. Utgångspunkt för konstruktion av de nationella proven i grundskolan är läroplanen (Lpo 94), kursplaner, betygskriterier samt vad som står om bedömningens inriktning i anslutning till betygskriterierna.

³³ Prop. 1994/95:85, bet. 1994/95:UbU6, rskr. 1994/95:136.

Provsystemet består av ämnesprov, diagnostiskt material samt en provbank.³⁴ Provens omfattning sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell Provsystemets omfattning för grundskolan

Skolår	Ämnesprov	Diagnostiskt material	Provbank
F – 5	-	svenska matematik	-
5	svenska engelska matematik	-	-
6 – 9	-	svenska engelska matematik	-
9	svenska engelska matematik	-	hem- och konsument- kunskap

Not: Ämnesproven i år 9 är obligatoriska, i år 5 är de frivilliga. I denna tabell avser ämnet svenska även ämnet svenska som andraspråk.

De statliga utgifterna för provverksamheten var 2003 budgeterad till 45 miljoner kronor.³⁵ Provverksamheten för även med sig kostnader på kommunal nivå, t.ex. genom att lärare ägnar tid åt att rätta och bedöma proven.

5.2.1 Provens utformning

Ämnesprov ges i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik. Ämnesproven för skolår 9 startade vårterminen 1998 och har således genomförts i sex år. Under de tre första åren avsåg ämnesproven svenska, engelska och matematik. De frivilliga ämnesproven för skolår 5 erbjöds skolorna första gången 1996.

Varje ämnesprov för skolår 9 består av tre delprov. Proven i t.ex. svenska består av ett läsförståelseprov, ett muntligt prov och en skrivuppgift. Skolverket lämnar för närvarande inga anvisningar för hur resultaten från delproven skulle kunna summeras till ett samlat provbetyg, förutom i matematik. Lärarna får i stället själva tolka det samlade provresultatet. Under perioden 1998–2001 gav Skolverket däremot anvisningar för samlade provbetyg för samtliga ämnesprov, och fr.o.m. höstterminen 2004 kommer så att vara fallet igen.³⁶

³⁴ Till det nationella provsystemet räknas även kursproven i gymnasieskolan.

³⁵ Enligt kostnadsberäkningar av Skolverket i regeringsuppdrag om det nationella provsystemet (Skolverket 2003c). I internationell jämförelse ligger de svenska kostnaderna för provsystemet inte särskilt högt, enligt Skolverket.

³⁶ Frågan om provbetyg ska användas diskuterades livligt för ett par år sedan. Skolverket ville avskaffa provbetygen men regeringen ville behålla dem. Argumentet mot provbetyg var att det är lärarens

Ämnesproven för skolår 5 innehåller flera delprov som läraren väger samman med sin egen helhetsbedömning av elevens övriga prestationer till en kunskapsprofil. Kunskapsprofilen innehåller även mål som inte omfattas av provet.

Ämnesproven är frivilliga i år 5 till skillnad från i år 9 då alla lärare ska använda dem.³⁷ Trots detta använder nästan alla skolor proven för år 5 (Skolverket 2004).

Till skillnad från många andra länder där prov rättas centralt av särskilt anställda lärare så rättar och bedömer lärarna i Sverige själva sina elevers prov. Våra intervjuer visar att lärarna, när de är osäkra på sin bedömning, ofta vänder sig till kollegor för medbedömning. Till stöd för lärarna lämnar Skolverket anvisningar och mallar där bl.a. olika elevexempel kommenteras.

5.3 Prov som stöd

En viktig uppgift för ämnesproven är att de ska stärka likvärdigheten i lärarnas kunskapsbedömning av eleverna. Detta ska ske på flera sätt. Proven ökar lärarnas kunskap om vad som ska bedömas och hur bedömningen ska ske. Genom proven och de rättningsmallar som medföljer kan lärarna stämma av sina egna kravnivåer med de krav proven förmedlar. Proven ska vidare stimulera till professionella samtal kring bedömning och även undervisningens former, inriktning och mål.

Proven tycks fylla denna funktion väl. De uppföljningar som gjorts av ämnesproven visar att de är uppskattade om än arbetskrävande instrument.³⁸ Lärarna tycker att proven är ett bra stöd vid bedömning av om eleverna nått uppställda mål och vid betygssättning. Proven anses också ge en god konkretisering av kursplanerna.

Denna bild bekräftas av våra intervjuer med lärare. Enligt intervjuerna ger ämnesproven ofta upphov till diskussion bland lärarna. Inte bara om hur olika elevlösningar bör bedömas utan också om frågor av mer grundläggande karaktär, som undervisningens innehåll och ämnets kärna.

Lärare och skolledare ser emellertid även nackdelar med att utvidga provsystemet med ämnesprov i flera ämnen. Även Skolverket är negativt till detta (Skolverket 2003c). Proven skapar stress bland eleverna, och proven kan indirekt styra undervisningen på ett sätt som inte är avsett. Lärarna måste

uppgift att sätta betyg och att staten inte ska styra den processen. Den efterföljande diskussionen resulterade i en kompromiss där provbetyg kvarstår i matematik.

³⁷ När det gäller gymnasieskolan är kursproven fr.o.m. den 1 juli 2000 obligatoriska för lärarna att använda i vissa kärnämnescurser (vissa kurser i svenska, engelska och matematik).

³⁸ Med ämnesproven följer enkäter riktad till de lärare som medverkar med sina elever i proven. Syftet med enkäterna är att lärarnas synpunkter ska ligga till grund för provinstitutionernas utveckling av proven, ett åtagande som följer av Skolverkets uppdrag till provinstitutionerna. Resultaten från enkäterna redovisas ämnesvis i anslutning till elevernas resultat på ämnesproven.

dessutom ägna mycket tid åt att genomföra och rätta proven. Detta arbete kräver i hög grad kollegors medverkan, vilket förutsätter tid och plats för kollegiala möten. Dessa effekter är å andra sidan eftersträvansvärda eftersom de kollegiala samtalen är en av förutsättningarna för likvärdiga betyg.

5.3.1 *Diagnostiskt material*

Upp till det sjätte skolåret tillhandhåller Skolverket genom provinstitutionerna diagnostiskt material i ämnena svenska/svenska som andraspråk och matematik. För åren 6 till 9 tillkommer diagnostiskt material i engelska. Materialet, som till en början benämndes prov, skickas ut till alla grundskolor när nytt material tagits fram. En del av materialet har endast skickats ut vid ett tillfälle, medan annat material reviderats en gång och då skickats ut på nytt.

Skolverket har följt upp användningen av det diagnostiska materialet vid ett tillfälle. Denna uppföljning påbörjades hösten 2002, och då framkom att endast hälften av de lärare som tillfrågades kände till det diagnostiska materialet (Skolverket 2003c). Även vid våra kommunbesök framkom att många lärare inte känner till det diagnostiska materialet.

5.3.2 *Provbanken*

Det nationella provsystemet omfattar även en provbank. I regeringens uppdrag till Skolverket 1994 ingick att utveckla provbanken för framför allt ämnen där nationella prov saknades. Genom provbanken ska Skolverket stödja läraren i dennes bedömning av eleven. Det kan t.ex. handla om skriftliga prov eller övnings- och laborationsuppgifter som lärarna kan hämta från Skolverkets webbplats.

För gymnasieskolan innehåller provbanken bedömningsmaterial för olika språk, fysik, biologi, matematik samt för gymnasieskolans yrkesinriktade program. Först i april 2004 kompletterade Skolverket provbanken med ett ämne för grundskolan: hem- och konsumentkunskap. Skolverkets tidigare arbete med att ta fram bedömningsmaterial i demokratisk kompetens har lagts ned.

5.4 **Prov som resultatuppföljning**

Ämnesproven ska förutom att vara ett stöd för lärarna även fungera som uppföljningsinstrument och ge information om skolans resultat. I 2002 års utvecklingsplan för skolan lyfter regeringen fram provens roll för att följa upp kunskapsutvecklingen. Regeringen menar att ämnesproven i år 5 ger möjlighet till en viktig avstämning av elevernas utveckling mot målen. ”För den nationella nivån utgör de nationella proven en möjlighet för Skolverket att få

en bättre överblick och avstämning av läget i skolan efter halva utbildningstiden” (Skr. 2001/02:188).

Från och med vårterminen 2003 samlas samtliga elevers resultat på ämnesproven för år 9 in. Insamlingen genomförs av SCB på Skolverkets uppdrag. Med en totalundersökning blir det möjligt att redovisa resultatet på skolnivå för hela landet. Resultaten har tidigare baserats på ett urval av skolor som varit representativt på nationell nivå.

Skolverket redovisar och analyserar varje år elevernas resultat på de obligatoriska ämnesproven i år 9.³⁹ Skolverket analyserar också bortfallet i undersökningen. Analyserna visar bl.a. att bland de elever som inte genomför ämnesproven finns en svag överrepresentation av elever som inte uppnår kunskapsmålen. Det innebär att de resultat som presenteras ger en något för positiv bild, vilket Skolverket också påpekar.

Under senare år har ämnesprov kommit i omlopp bland elever innan provtillfället. Detta har minskat provens tillförlitlighet som uppföljningsinstrument och deras användbarhet som stöd vid betygssättningen. Skolverket ställer sig även på andra grunder tveksamt till att använda proven för uppföljning.⁴⁰ Det är t.ex. svårt att jämföra provresultat mellan olika år, eftersom proven inte är likadana från ett år till ett annat. Skolverket har lämnat förslag till ändringar i provsystemet för att proven bättre ska kunna användas som uppföljningsinstrument (Skolverket 2003c).

5.5 Sammanfattning och iakttagelser

- **Provsystemet har två syften.** Riksdagen har uttalat att det nationella provsystemet ska ge lärare stöd vid såväl undervisning som bedömning och betygssättning. Provsystemet ska dessutom användas som nationell uppföljning av elevernas kunskaper.
- **Ämnesproven fungerar bra som stöd.** Nationella ämnesprov har utvecklats av Skolverket i svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik. Uppföljningar visar att ämnesproven fungerar väl som stöd för en likvärdig betygssättning för de fyra ämnena i nians slutbetyg. Proven är dessutom uppskattade av lärarna.
- **Ämnesproven har begränsningar som uppföljningsinstrument.** Bland annat eftersom proven har olika utformning från år till år uppmanar Skolverket till viss försiktighet vid jämförelser av resultat över tid. Det finns dessutom ett systematiskt bortfall i insamlingen av provresultat.

³⁹ Ämnesproven i år 5 är frivilliga och någon insamling av resultaten av dessa prov har hittills inte gjorts. Skolverket har dock föreslagit för regeringen att även resultaten från ett urval av dessa prov ska samlas in.

⁴⁰ Denna tveksamhet kommer till uttryck i de årliga uppföljningarna av ämnesproven i år 9 samt i regeringsuppdraget om provsystemet 2003.

- **Ämnesproven är arbetskrävande och kostsamma.** De innebär relativt stora statliga kostnader och kräver en stor arbetsinsats av lärarna.
- **Lärarna har begränsad kännedom om det diagnostiska materialet.** En första uppföljning har gjorts inom ramen för ett regeringsuppdrag 2003. Denna uppföljning visar att lärarnas kännedom om det diagnostiska materialet är liten. Våra intervjuer bekräftar denna bild. Skolverket följer inte regelbundet upp användningen av det diagnostiska materialet.
- **Provsystemet bidrar till betygssättningens likvärdighet endast i fyra ämnen.** Ämnesproven och det diagnostiska materialet omfattar bara de fyra behörighetsgivande ämnena. För grundskolans övriga ämnen finns inget liknande stöd. Skolverket har dessutom endast utvecklat provbanken för hem- och konsumentkunskap i grundskolan. Skolverket har sedan 1994 haft regeringens uppdrag att utveckla en provbank som stöd för lärarnas bedömning.

6 Kontroll och uppföljning

Den svenska skolan är mål- och resultatstyrd. Kommuner och fristående huvudmän ansvarar för att verksamheten bedrivs inom de ramar staten lagt fast. En viktig uppgift för staten är att kontrollera och följa upp utvecklingen i skolan. I detta kapitel analyseras regeringens och Skolverkets kontroll och uppföljning av betygssättningen med utgångspunkt i det statliga ansvaret för utbildningen. Dessutom redovisas hur regeringen och Skolverket använder betyg för att följa upp skolans resultat.

6.1 Utgångspunkter för kontroll och uppföljning

Kontroll och uppföljning ska bidra till att garantera likvärdigheten i den mål- och resultatstyrda skolan. Av riksdagens beslut om skolans kommunalisering framgår att riksdag och regering ska följa och utvärdera de nationella målen och riktlinjerna. Med denna information ska staten kunna bilda sig en uppfattning om vilka resultat som uppnås i skolan.⁴¹

Uppföljningsinformationen är också tänkt att påverka skolor och huvudmän. Genom att Skolverket ställer uppföljningsinformation till förfogande förutsätter regeringen att huvudmän och skolor använder denna information som underlag för det egna förändrings- och utvecklingsarbetet. Informationen från uppföljningen ska också ligga till grund för skolmyndigheternas arbete.

Att betygssättningen ska vara likvärdig följer enligt regeringen av skollagens krav på likvärdig utbildning. Nationellt jämförbara betygsresultat kan således ses som ett krav som staten ska kontrollera.

6.1.1 Det tidigare och det nya Skolverket

Den 1 mars 2003 delades det tidigare Skolverket i två myndigheter: Skolverket och Myndigheten för skolutveckling. En bakomliggande orsak till uppdelningen var att regeringen ville öka kontrollen av skolan. Både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket hade tidigare riktat kritik mot den bristande kontrollen av skolan.⁴² Från och med 2003 ska utbildningsinspektion vara en prioriterad uppgift för det nya Skolverket. Dessutom ska verket bedriva uppföljning och utvärdering av skolan. Dessa uppgifter för myndigheten har inte förändrats i samband med myndighetsdelningen.

⁴¹ Prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

⁴² RRV 2001:24, *Skolverkets tillsyn* samt förs. 2002/03:RR3, *Statens styrning av skolan*.

Kontroll och uppföljning av skolan hör till det nya Skolverkets viktigaste uppdrag. I verkets instruktion (2002:1160) har regeringen reglerat att Skolverket ska granska skolans kvalitet, bedriva tillsyn, följa upp och utvärdera skolväsendet. Skolverket ska också sammanfatta resultaten från detta arbete och lägga fram förslag om åtgärder för regeringen.

6.2 Tillsyn och kvalitetsgranskning

Skolverkets tillsyn innebär en granskning av om verksamheten överensstämmer med gällande skolförfattningar. Tillsyn ska visa om huvudmannen uppfyllt den miniminivå skollagen och andra skolförfattningar kräver. Skolverkets tillsyn har i enlighet med detta inriktats mot om huvudmannen uppfyllt författningarnas krav eller ej.⁴³

Kvalitetsgranskning däremot innebär att utbildningens kvalitet bedöms. Skolverket definierar kvalitet som "hur väl en verksamhet uppfyller uppställda mål och hur väl den svarar mot andra riktlinjer eller kriterier" (Skolverket 2003). De andra riktlinjer eller kriterier som Skolverket nämner är t.ex. aktuella forskningsresultat om vad som definierar en framgångsrik skola. Skolverket skriver vidare att kvalitetsgranskning används på områden där staten uttalat sig i termer av mål snarare än krav.

6.2.1 Tillsyn

Skolverkets tillsyn av betygssättningen har framför allt inriktats mot gymnasieskolan. När Skolverket i sin tillsyn kritiserat en skola för brister i betygssättningen har det handlat om brister som kan hänföras till skolformsförordningarna. Det kan t.ex. handla om elevernas möjligheter till omprövning av betyg, försök att på gymnasieskolan kringgå bestämmelser om kursbetyg samt information till elever och föräldrar om grunderna för lärarnas bedömningar.

6.2.2 Kvalitetsgranskning

Mellan 1998 och 2002 genomförde Kvalitetsgranskningsnämnden inom Skolverket kvalitetsgranskningar i 13 teman. Granskningsteman valdes av regeringen förutom vid två tillfällen då Skolverket valde områden. Betygssättningen i kommunala skolor granskades 2000 och i fristående skolor 2001, båda gånger på initiativ av regeringen. Kvalitetsgranskningarna genomfördes med fallstudier i 20 kommuner respektive 18 fristående skolor.

⁴³ Definitionen av vad tillsyn innebär har dock varierat mellan olika myndigheter. Den utredning som regeringen tillsatte år 2000 för att se närmare på den statliga tillsynen har föreslagit en gemensam definition på tillsyn som utgår från att tillsynens kriterier ska kunna härledas till lag (SOU 2002:14). Skolverkets tolkning av begreppet kan sägas överensstämma med denna strikta syn på tillsyn.

Urvalet av kommuner och skolor gjordes så att granskningarna skulle ge en representativ bild av läget i riket.

Kvalitetsgranskningarna har lett till att regeringens och skolmyndigheternas uppmärksamhet fästs på problemen med betygssättningen. Däremot tycks kvalitetsgranskningarna haft relativt begränsad effekt när det gäller kommunernas och skolornas arbete för en likvärdig betygssättning.

Skolverket gjorde 2003 en uppföljning av resultaten av kvalitetsgranskningarna från 2000, bl.a. den granskning som behandlade betygssättningen (Skolverket 2003b).⁴⁴ I kvalitetsgranskningen framkom att en avgörande faktor för att betygssättningen ska vara likvärdig är att lärare har möjlighet att åstadkomma en gemensam syn på bedömning genom professionella samtal. I uppföljningen av kvalitetsgranskningen konstaterar Skolverket att i stort sett ingenting har hänt i denna fråga i de kommuner som besökts. Även den enkätundersökning som Skolverket genomförde inom ramen för uppföljningen visar att kvalitetsgranskningens effekter på arbetet med bedömnings- och betygsfrågor varit begränsade.

Under våra skol- och kommunbesök har det framkommit att kvalitetsgranskningen har bidragit till att uppmärksamma problemet med bristande likvärdighet i betygssättningen även på lokal nivå. Kopplingen mellan probleminsikt och åtgärder är dock inte alltid så tydlig. De problem som kvalitetsgranskningen uppmärksammade var många gånger kända sedan tidigare. Trots detta hade inget arbete för att stärka likvärdigheten inletts.

6.3 Utbildningsinspektionen

Utbildningsinspektionen i det nya Skolverket ska enligt regeringen vara en prioriterad verksamhet. Inspektionen innebär att tillsyn och kvalitetsgranskning integreras och att samtliga kommunala och fristående skolor i landet inspekteras regelbundet.

Under en period på sex år ska Skolverket genomföra utbildningsinspektion i landets samtliga kommuner och hos alla fristående huvudmän. Det innebär att Skolverket kommer att behöva inspektera ca 1 000 skolor per år. Inspektionsverksamheten inleddes under 2003, men Skolverket räknar inte med att komma upp i önskad omfattning på inspektionen förrän under 2005.

För att inspektionen ska komma upp i den omfattning som regeringen avsett har resurser omprioriterats till utbildningsinspektionen från alla de verksamheter som bedrevs inom Skolverket före delningen 2003. Genom inrättandet av utbildningsinspektionen har regeringen markerat att den kontrollerande verksamheten ska stärkas.

⁴⁴ Se rapportens bilaga för en kortfattad redogörelse av Skolverkets studie.

Inspektionen riktas främst mot huvudmannen, även om själva granskningen genomförs på skolnivå. Rapporterna ska ställas till huvudmannen. På sikt är det också tänkt att utbildningsinspektionen ska lämna en årlig, samlad bild av skolan till regeringen.

Som resultat av en inspektion kan Skolverket påpeka brister i förhållande till författningar. Kommunen ska i sådana fall åtgärda dessa brister och återkomma inom en viss tid till Skolverket med en redovisning om vidtagna åtgärder. Dessutom kan Skolverket i inspektionsrapporten identifiera angelägna utvecklingsområden för kommunen eller skolan. Detta medför inga krav på huvudmannen att vidta åtgärder. Skolverket avser dock att inom två år efter inspektionen följa upp vad som gjorts inom de områden som identifierats.

6.3.1 *Inspektionens granskning av betygssättningen*

Enligt Skolverket är likvärdig betygssättning en viktig fråga för inspektionen. Även regeringen förväntar sig att frågan behandlas av inspektionen. De första inspektionsrapporter som Skolverket presenterat visar också att bedömnings- och betygsfrågor utgjort en del av inspektionerna.

Utbildningsinspektionen har ett brett uppdrag att granska hela skolans verksamhet. Samtidigt måste inspektionen arbeta under relativt hård tidspress för att klara av närmare 1 000 skolor om året. Betygssättningen är dessutom endast en av många frågor som inspektionen har att undersöka. Förutsättningar för likvärdig betygssättning, t.ex. förekomsten av professionella samtal och lokala kriterier, kommer dessutom att behandlas som ett utvecklingsområde av inspektionen. Det innebär att Skolverket via utbildningsinspektionen inte kommer att ställa några krav på kommuner eller skolor vad gäller dessa förutsättningar.

6.4 **Fristående skolor**

För att starta en fristående skola krävs Skolverkets tillstånd. Fristående skolor ska enligt skollagen (9 kap. 11 §) också stå under tillsyn av Skolverket. Om en fristående skola inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen ska godkännandet återkallas (12 §). Skolverkets praxis är att genomföra tillsyn vid en fristående skola under det andra året efter att skolan startats. De fristående skolorna kommer i och med inrättandet av utbildningsinspektionen att, liksom kommunala skolor, bli föremål för såväl tillsyn som kvalitetsgranskning.

I kvalitetsgranskningen av fristående skolor 2001 konstaterades i stort sett samma brister som framkommit i den tidigare granskningen av kommunala skolor. Dessutom kännetecknades de fristående skolorna av bristande transparens vad gäller betygs-kriterier samt isolering från andra skolor. Kvalitets-

granskarna pekade också på att fristående skolor redovisade ett högre betygsresultat än kommunala skolor.

6.5 Uppföljning av betyg

Uppföljning är framför allt ett sätt för staten att skaffa sig information om måluppfyllelsen och läget i skolan. Regeringen förutsätter också att uppföljningen ska påverka skolan i en viss riktning. Detta framkommer i regeringens regleringsbrev till Skolverket för 2004. Genom att ställa information till kommuners och skolors förfogande, förutsätter regeringen att informationen används lokalt för att utveckla verksamheten. Uppföljningsinformationen ska dessutom ligga till grund för skolmyndigheternas insatser. Myndigheten för skolutveckling ska t.ex. inte bedriva någon egen uppföljning, förutom att följa upp effekten av egna insatser. Den nationella uppföljningen ska alltså fungera som ett underlag för förändring i skolor och kommuner, som en väckarklocka för staten och som ett underlag för statens insatser.

Genom den nationella uppföljningen samlar Skolverket in betygsresultat samt (fr.o.m. 2003) resultaten från de nationella proven. Betygssättningen följs således upp genom att resultatinformation som betygsresultat och resultat från nationella prov presenteras. Det är svårt att påvisa bristande likvärdighet i betygssättningen enbart utifrån betygsstatistiken. Skillnader mellan skolor och kommuner samt över tid kan bero på både skillnader i elevernas kunskaper och på skillnader i hur eleverna bedöms.

Skolverket använder inte uppföljningsinformationen för att regelbundet undersöka likvärdigheten i betygssättningen. Endast vid två tillfällen sedan betygssystemet infördes har Skolverket presenterat analyser av skillnader mellan betyg och resultat på de nationella proven.⁴⁵ I båda dessa analyser kunde Skolverket visa på skillnader mellan slutbetyg och resultat på nationella prov.

Skolverket har inte prioriterat uppföljningen av betygssättningen. Vid våra intervjuer har det framkommit att Skolverket anser att dess uppgift framför allt är att tillhandahålla statistik som grund för kommunernas egen uppföljning.

Skolverkets resurser för uppföljning och utvärdering binds till stor del upp av den i lag reglerade nationella uppföljningen. Ytterligare resurser binds upp genom regeringens uppdrag till Skolverket att delta i internationella studier eller att följa upp särskilda insatser från regeringen på utbildningsområdet.

⁴⁵ Detta har gjorts i rapporten *Ämnesproven skolår 1998 – Analys av resultaten* (1998) och i redovisningen av ett regeringsuppdrag om det nationella provsystemet, *Redovisning av uppdrag avseende resultatinformation, del E* (2003).

Det är i stället utbildningsinspektionens roll att bidra till statens kunskaper om läget i skolan. Genom att besöka närmare 1 000 skolor varje år skulle inspektionen kunna fungera som en väckarklocka för staten genom att upptäcka och uppmärksamma problem med bristande likvärdighet i betygssättningen.

6.5.1 *Skolverkets utvärdering*

Skolverket bedriver också utvärdering. Målen för utvärderingen är att öka statens förståelse för hur skolan fungerar. Regeringen har bl.a. uttryckt att Skolverkets utvärdering ska undersöka sambandet mellan resurser och resultat samt orsakerna till de variationer i måluppfyllelse som iakttas mellan olika huvudmän och skolor.

Under 2004 presenterar Skolverket en nationell utvärdering av skolan där elevernas kunskaper utgör en del av utvärderingen. En liknande utvärdering av hela skolan gjordes senast 1993. I övrigt har inte betygssättningens likvärdighet varit föremål för Skolverkets utvärdering.

6.5.2 *Kommunernas uppföljning – kvalitetsredovisningarna*

Varje skola och kommun är skyldig att årligen upprätta en kvalitetsredovisning (förordning 1997:702). Detta gäller även fristående skolor. Redovisningen ska innehålla en bedömning av i vilken mån de nationella målen för utbildningen har uppnåtts och en redogörelse för vilka åtgärder skolan avser att vidta om målen inte har uppnåtts.

Skolverket har i redovisningen av ett regeringsuppdrag konstaterat brister i kommunernas kvalitetsredovisningar (Skolverket 2002b). Genomgången visade att knappt hälften av landets kommuner under 2001 levde upp till de krav som ställs på kvalitetsredovisning. Regeringen har därför givit Skolverket i uppdrag att utveckla nationella kvalitetsindikatorer som ska ingå i kommunernas och skolornas kvalitetsredovisningar. Uppdragets första del redovisades i februari 2004 (Skolverket 2004d). Enligt verkets förslag ska skolorna bl.a. själva bedöma i vilken utsträckning eleverna garanteras en likvärdig betygssättning.

Kommuners och skolors kvalitetsredovisningar har inte regelbundet granskats av skolmyndigheterna eller regeringen. Redovisningarna har endast granskats i samband med ovan nämnda regeringsuppdrag.

6.6 **Betyg som uppföljning**

På grund av skolans decentralisering har regering och riksdag ett stort behov av information om skolans måluppfyllelse, dvs. skolans resultat i förhållande till de mål som statsmakterna beslutat om. Regering och riksdag har angivit

ett stort antal mål för skolan. Kunskapsmålen har särskilt betonats av regeringen i samband med regleringsbrev till de olika skolmyndigheterna. Efterfrågan på resultatinformation från skolan förstärks dessutom av att skolan är ett område av stort intresse för både politiker och allmänhet.

En stor del av den information om skolan som regeringen redovisar för riksdagen är däremot mer att betrakta som processinformation, dvs. information om hur kommunerna arbetar för att uppnå de mål som statsmakterna har beslutat. Sådan processinformation kan omfatta personaltäthet, lärartäthet, antal elever och genomsnittlig kostnad per elev. I samband med att ansvaret för skolan decentraliserades till kommunerna menade regeringen dock att uppföljningen av skolan borde ge en samlad bild av såväl utbildningens mål och resultat som organisatoriska, personella och ekonomiska villkor för skolan. Skolan var alltför viktig för att endast dess resultat skulle följas upp. Riksdagen motsatte sig heller inte regeringens ställningstagande i denna fråga.⁴⁶

I sin redovisning av skolans resultat för riksdagen använder regeringen t.ex. betygsresultat samt resultatet från olika internationella studier. På uppdrag från regeringen deltar Skolverket i internationella studier som genomförs inom t.ex. OECD. I internationella jämförelser klarar sig den svenska skolan normalt mycket bra. Internationella studier speglar emellertid inte skolans resultat i relation till de mål som riksdag och regering satt upp.

Det finns således få alternativ till betygen som indikator på skolans målpåfyllelse när det gäller kunskapsmålen. Betyg är den flitigast använda indikatorn och utgör en stor del av resultatinformationen om skolan.

6.7 Sammanfattning och iakttagelser

- **Regeringen har ett ansvar att kontrollera och följa upp betygssättningens likvärdighet.** Det framkommer dels i riksdagsbeslutet från 1990 om skolans styrning, dels i de två riksdagsbesluten från 1993 och 1994 om det nya betygssystemet. Skolverket ska som regeringens myndighet följa upp och kontrollera betygssättningen.
- **Tillsyn behandlar i begränsad omfattning betygssättningens likvärdighet.** Tillsynen utgår från krav i författningarna. Bestämmelserna om betygssättningen som finns i skolförfattningarna har dock liten inverkan på betygssättningens likvärdighet (se kap. 3). Efterlevnaden av dessa regler är inte en tillräcklig förutsättning för likvärdig betygssättning.

⁴⁶ Prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

- **Kvalitetsgranskningarna har uppmärksammat problemet, men har haft begränsad effekt på betygens likvärdighet.** Granskningarna från 2000 och 2001 gjordes på regeringens initiativ. Det var en omfattande insats som ledde till att problemen med bristande likvärdighet i betygssättningen uppmärksammades i skolor och kommuner. Denna granskning av betygssättningen har dock i begränsad utsträckning påverkat betygssättningen i de granskade skolorna och kommunerna. Det framkommer i Skolverkets uppföljning av granskningen.
- **Utbildningsinspektionen är en prioriterad verksamhet.** Inspektionen inrättades 2003 och ska omfatta alla landets skolor under en period på sex år. Det innebär att resurser har omprioriterats till utbildningsinspektionen från de övriga verksamheter som Skolverket och Myndigheten för skolutveckling bedriver.
- **Betygssättningen behandlas översiktligt av utbildningsinspektionen.** Skolverket måste arbeta under relativt hård tidspress för att klara av att inspektera närmare 1 000 skolor per år. Betygssättningen är dessutom endast en bland många frågor som ska granskas av inspektionen.
- **Inspektionen ställer inga krav på att förutsättningarna för likvärdig betygssättning är uppfyllda.** Förutsättningar för likvärdig betygssättning, såsom förekomsten av professionella samtal och lokala kriterier, behandlas av utbildningsinspektionen som ett utvecklingsområde. Skolverket kommer därför inte att ställa några krav på huvudmannen om verket finner brister i dessa avseenden.
- **Skolverket följer inte upp betygssättningen.** Verket gör ingen egen bedömning av betygssättningens likvärdighet utifrån tillgänglig statistik. Skolverket har regeringens uppdrag att presentera resultatinformation, t.ex. i form av betygsstatistik. Kommuner och skolor förväntas sedan använda denna resultatinformation för att själva utveckla sin verksamhet. Skolverket har t.ex. endast vid två tillfällen sedan betygssystemet infördes jämfört resultat från nationella prov med betygsresultat.
- **Betygsresultaten används okritiskt.** Att använda betygsresultat för att mäta skolans måluppfyllelse kan ifrågasättas eftersom betygssättningen brister i likvärdighet. Betygsresultat är den flitigast använda resultatindikatorn för skolans kunskapsmål och används i regeringens resultatinformation till riksdagen. Betygsresultaten får dessutom stort genomslag i den allmänna debatten.

7 Bedömning och rekommendationer

Flera undersökningar har pekat på betydande brister i betygens likvärdighet (se bilagan). Det statliga engagemanget för likvärdig betygssättning har successivt ökat under senare år. Förutsättningarna har också förbättrats genom regeringens beslut att renodla Skolverkets roll och bilda en ny myndighet för skolutveckling. Emellertid kvarstår flera problem. Riksrevisionens granskning visar på brister när det gäller tydligheten i huvudmännens och rektorernas ansvar för en likvärdig betygssättning, stödet till kommuner och skolor samt statens uppföljning och kontroll av betygssättningen.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och skolmyndigheterna syftar till förbättringar i dessa avseenden, framför allt för att tydliggöra kraven på och öka förutsättningarna för huvudmän och profession att ta sitt ansvar för likvärdig betygssättning. Det handlar dels om att tydligt klara ut vad de förväntas göra och vilket ansvar de har, dels om att på olika sätt stödja huvudmän och profession genom t.ex. kompetensutveckling och informationsmaterial. Det handlar också om att regeringen med hjälp av Skolverket måste följa upp och kontrollera i vilken mån huvudmän och profession tar ansvar för de uppgifter de ålagts vad gäller betygssättningen.

För att statens insatser ska få resultat krävs att regeringen, skolmyndigheterna samt anordnare av lärarutbildning prioriterar frågan och genomför insatser utifrån en samlad strategi.

7.1 Ansvaret för likvärdig betygssättning

Principen om det lokala friutrymmet, dvs. huvudmännens och skolornas frihet att inom de ramar staten fastställer bestämma hur verksamheten ska organiseras och genomföras, måste balanseras mot kravet på nationell likvärdighet och den enskildes rättssäkerhet. Betygssystemet ingår som en del av statens styrning av skolan och måste fungera i detta spänningsfält. En ansvarskedja för betygens likvärdighet kan härledas ur riksdagens decentraliseringsbeslut, men detta ansvar är inte klart uttryckt i någon författning eller deras förarbeten.

7.1.1 Huvudmäns och rektorers ansvar

I enlighet med den grundprincip för skolans styrning som riksdagen beslutat om ger varken regeringen eller Skolverket längre några detaljerade anvisningar för hur undervisningen ska bedrivas eller vilka moment den ska innehålla. I stället ges generella riktlinjer och mål för vilken typ av kunskap som ska utvecklas samt hur denna ska bedömas.

Detta ställer krav på att skolorna tolkar och konkretiserar de centralt fastställda målen och kriterierna i relation till det lokala utbildningsinnehållet. För likvärdig betygssättning krävs vidare att det skapas en överensstämmelse mellan dessa lokalt framtagna krav så att de blir likvärdiga. Kraven måste med andra ord kalibreras såväl inom som mellan skolor och kommuner.

Skolverket betonar starkt de professionella samtalens betydelse för likvärdighet i dagens decentraliserade skola. Genom professionella samtal ska lärare komma fram till en gemensam syn på vad som är väsentligt att eleverna lär sig, hur detta bäst kan uppnås samt hur man ska bedöma elevernas kunskapsutveckling. Att sådana samtal kommer till stånd och kontinuerligt upprätthålls är en viktig förutsättning för att dels lärarna ska bedöma elevernas kunskaper på likvärdiga grunder, dels undervisningen ska bli likvärdig och inriktas mot de nationella målen.

Skolverkets kvalitetsgranskning och dess uppföljning tillsammans med flera andra undersökningar inklusive Riksrevisionens intervjuer visar emellertid att professionell samverkan alltfjämt inte kommer till stånd i den omfattning eller med den inriktning som krävs för en likvärdig betygssättning. En bidragande orsak till detta är att huvudmän och rektorer inte ger förutsättningar för eller ställer krav på och följer upp att sådan samverkan kommer till stånd.

Enligt den grundprincip för statens styrning som riksdagen beslutat om i samband med skolans decentralisering har regeringen ett övergripande och nationellt ansvar för betygens likvärdighet, medan huvudmän har ett motsvarande ansvar inom kommunen och rektorer inom skolan. Ansvar består framför allt i att ge underliggande nivåer förutsättningar för att utföra ålagda uppgifter samt att följa upp och kontrollera att så sker.

För huvudmännens och rektorernas del framgår emellertid inte detta ansvar tydligt och direkt av gällande författningar eller deras förarbeten. När det gäller huvudmännens ansvar är inte heller Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial särskilt tydliga avseende ansvaret för betygssättningens likvärdighet.

Det kan också konstateras att Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial inte särskilt utförligt beskriver hur betygssystemet ska tillämpas. Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial ger också begränsat stöd när det gäller form, innehåll och resultat av de professionella samtal lärarna förutsätts genomföra i syfte att kalibrera synen på kunskap och kunskapsbedömningar.

Riksrevisionens bedömning

- En viktig orsak till att betygskraven inte kalibreras på avsett sätt inom och mellan skolor är att varken regeringen eller Skolverket ställer krav på professionella samtal eller tydligt anger vilket ansvar huvudmännen och rektorerna har för likvärdig betygssättning. Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial ger också begränsat stöd när det gäller form, innehåll och resultat av de professionella samtal lärarna förutsätts genomföra i syfte att kalibrera synen på kunskap och kunskapsbedömningar.

7.1.2 Samverkan mellan skolmyndigheterna

Det nationella ansvaret för likvärdig betygssättning vilar primärt på regeringen. Under regeringen har skolmyndigheterna, framför allt Skolverket, att bevaka frågan. Regeringen delade i mars 2003 dåvarande Skolverket i två myndigheter – en med i huvudsak granskande uppgifter (Skolverket) och en med främjande uppgifter (Myndigheten för skolutveckling). I praktiken innebär delningen emellertid inte någon knivskarp gräns mellan myndigheterna. Det finns områden där myndigheternas ansvar överlappar varandra. Ett sådant område handlar om hur betygssystemet ska konkretiseras och kommuniceras genom framför allt allmänna råd, informations- och kommentarmaterial, konferenser och telefonrådgivning.

Riksrevisionens bedömning

- Behovet av samverkan och samsyn mellan skolmyndigheterna i betygsfrågor är uppenbart och av stor betydelse för det lokala arbetet för likvärdig betygssättning. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att förtydliga skolmyndigheternas respektive ansvar för likvärdig betygssättning.

7.1.3 Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör pröva hur huvudmännens och rektorernas ansvar för likvärdiga betyg kan tydliggöras i lag och andra författningar.
- Regeringen bör, i regleringsbrev eller myndighetsinstruktioner, klargöra Skolverkets respektive Myndigheten för skolutvecklings ansvar för att aktivt bevaka och stödja arbetet för likvärdig betygssättning. I sammanhanget bör regeringen betona vikten av att myndigheterna samverkar och utvecklar en gemensam syn på bedömnings- och betygsfrågor.

Rekommendation till Skolverket

- Skolverket bör utveckla sina allmänna råd och sitt kommentarmaterial i syfte att tydliggöra hur betygssystemet är tänkt att fungera och hur det ska tillämpas. I sammanhanget bör Skolverket närmare utveckla tankarna kring hur och i vilka former de professionella samtalen ska bidra till betygs likvärdighet.

7.2 Stöd för likvärdig betygssättning

Huvudmännen har ansvaret för att skolverksamheten genomförs inom de ramar riksdag och regering lagt fast och på ett sådant sätt att statsmakernas mål kan uppnås. Staten, i form av regeringen och skolmyndigheterna, ska stödja huvudmännen och se till att de har rimliga förutsättningar att genomföra verksamheten. Regeringen har därvid iklätt sig ett ansvar för att det finns tillgång till kompetensutveckling av god kvalitet samt att huvudmännen har tillgång till de medel och metoder som behövs för att genomföra verksamheten.

7.2.1 Kompetensutveckling

Det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet ställer stora krav på lärare och deras professionalism. Enligt Riksrevisionens granskning finns emellertid fortfarande uppenbara svårigheter att förankra och vinna förståelse för de grundläggande tankarna i betygssystemet.

Det mest påtagliga och direkta resultatet av Skolverkets kvalitetsgranskningar från 2000 och 2001 var ett kompetensutvecklingsprogram för lärare i bedömning och betygssättning. Ambitionsnivån för detta arbete har efterhand minskat avsevärt.

De stödinsatser som Myndigheten för skolutveckling ansvarar för bygger på att kommuner själva identifierar ett behov och efterfrågar en viss typ av kompetensutveckling. Regeringen och skolmyndigheterna har emellertid inte tydligt för huvudmän och skolor betonat vikten av bedömnings- och betygsfrågor eller huvudmännens ansvar i frågan. Efterfrågan på stöd i bedömnings- och betygsfrågor riskerar därför att bli begränsad från skolor och huvudmän.

Riksrevisionens bedömning

- De stödjande insatser som skolmyndigheterna erbjudit har inte varit i nivå med betygssystemets krav. Det gäller såväl Skolverkets tidigare insatser som nuvarande insatser från Myndigheten för skolutveckling.

7.2.2 *Det nationella provsystemet*

Nationella ämnesprov har visat sig vara ett effektivt sätt att stödja och kalibrera betygssättningen i landets skolor. Proven innebär konkreta uttolkningar av statens mål och krav, och de stimulerar till professionella samtal mellan lärare i bedömnings- och betygsfrågor. Det finns också ett utbrett stöd för ämnesprov bland lärare.

De nationella ämnesproven bidrar dock bara till likvärdig betygssättning i behörighetsgivande ämnen (svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik). För grundskolans övriga ämnen finns inget liknande stöd eftersom det diagnostiska materialet inte utvecklats för dessa ämnen och provbanken för grundskolan endast består av material för hem- och konsumentkunskap.

Skolverket fick redan 1994 i uppdrag av regeringen att utveckla material för provbanken. Skolverket har hittills för grundskolan endast utvecklat material för hem- och konsumentkunskap som infördes i provbanken i april 2004.

Riksrevisionens bedömning

- Skolverket har inte i tillräcklig utsträckning tillvaratagit möjligheten att stödja en likvärdig betygssättning genom det nationella provsystemet.

7.2.3 *Riksrevisionens rekommendationer*

Rekommendationer till Myndigheten för skolutveckling

- Myndigheten för skolutveckling bör utveckla och förbättra sina insatser i syfte att stödja en likvärdig betygssättning. Myndighetens stöd bör inte enbart styras av skolors och huvudmäns efterfrågan, utan även aktivt utgå från konstaterade behov.

Rekommendationer till Skolverket

- Skolverket bör utveckla sina allmänna råd och sitt kommentarmaterial för att öka tydligheten avseende vad som förväntas av huvudmän och rektorer samt vilket ansvar de har för betygens likvärdighet. I enlighet med sin handlingsplan för likvärdig betygssättning bör Skolverket också utarbeta förtydligande eleve exempel.
- Skolverket bör i ökad utsträckning tillvarata det nationella provsystemets möjligheter att stödja en likvärdig betygssättning. Framför allt bör materialet i provbanken utökas till att omfatta fler ämnen.

7.3 Uppföljning och kontroll av betygens likvärdighet

Statens ansvar för en nationellt likvärdig betygssättning innebär att staten aktivt måste följa upp och kontrollera betygssättningen. Eftersom nuvarande regelsystem i så liten utsträckning inverkar på betygens likvärdighet kan kontrollen inte inskränkas till formella frågor om rätt eller fel. Den måste även omfatta och ställa krav på kvaliteten i huvudmännens och professionens insatser för likvärdig betygssättning. En effektiv kontroll är också ett tydligt sätt för staten att markera vikten av en likvärdig betygssättning för huvudmän och rektorer.

7.3.1 *Användningen av betygsstatistik*

Genom den nationella betygsstatistiken ställer Skolverket ett uppföljningsinstrument till kommunernas förfogande. Kommuner och skolor förväntas använda statistiken bl.a. för att utveckla och bedöma sin egen likvärdighet. Av flera undersökningar, inklusive Riksrevisionens granskning, framgår emellertid att betygsstatistiken endast i begränsad omfattning används för att bedöma betygssättningens likvärdighet. Däremot används betygsstatistiken flitigt som resultatinformation, trots dess brister från likvärdighetssynpunkt.

Skolverket presenterar ingen egen analys av betygssättningens likvärdighet utifrån betygsstatistiken, och statistiken utgör heller inget underlag för riktade kontrollinsatser.

Uppföljning av betygens likvärdighet skulle för Skolverkets del t.ex. kunna innebära att sammanställa och kritiskt analysera betygsstatistik och på basis av bl.a. detta underbygga en beskrivning av hur likvärdigheten utvecklas i landet och över tiden. Enbart sådan analys räcker inte för att avgöra betygens likvärdighet, men kan utgöra ett viktigt underlag för fortsatta insatser inom och utanför myndigheten.

Riksrevisionens bedömning

- Skolverket tillvaratar inte de möjligheter betygsstatistiken ger för att analysera utvecklingen och påverka det lokala arbetet för likvärdiga betyg.

7.3.2 *Kontroll och uppföljning*

Kvalitetsgranskningarna 2000 och 2001 behandlade framför allt förutsättningarna för likvärdig betygssättning. Förutom dessa granskningar har frågan inte varit föremål för statlig kontroll. Skolverkets tillsyn av betygssättningen har avsett författningarnas krav på betygssättningen och har inte behandlat förutsättningarna för likvärdig betygssättning. Skolverket har inte systematiskt följt upp vilka lokala mål och kriterier som tas fram, eller klart uttryckt någon uppfattning om kvaliteten i dessa.

Utbildningsinspektionen, som inledde sin verksamhet under hösten 2003, är ett uttryck för att staten tar ett större ansvar för likvärdigheten i den svenska skolan. Både regeringen och Skolverket har uttryckt att betygssättningen ska vara en av de frågor som utbildningsinspektionen ska behandla. De första inspektionsrapporter som Skolverket presenterat under våren 2004 visar att betygssättningen behandlas översiktligt som en av många frågor. Såväl kvalitetsgranskningarna som Riksrevisionens kommun- och skolbesök visar att det krävs en relativt omfattande arbetsinsats för att kartlägga och bedöma betygssättningens likvärdighet.

Den typ av mer genomgripande granskning som gjordes i den tidigare Kvalitetsgranskningsnämndens regi har inte beretts plats i det nya Skolverket. Utbildningsinspektionen kan heller inte ensam påverka likvärdigheten i betygssättningen. Kvalitetsgranskningarna av betygssättningen har haft begränsad effekt i de skolor och kommuner som granskats. Både kvalitetsgranskningarna och Riksrevisionens intervjuer vid kommunbesöken pekar på att kommuner och skolor behöver långsiktigt och substantiellt stöd för att utveckla bedömning och betygssättning. Insikt om problemen är endast ett första, om än nödvändigt, steg.

Riksrevisionens bedömning

- Skolverkets uppföljning, utvärdering och kontroll av betygens likvärdighet har varit alltför begränsad. Det innebär att regeringens och skolmyndigheternas kunskaper om problemets omfattning och orsaker samt vilka åtgärder som behöver vidtas är begränsade. Det innebär sannolikt också att huvudmän och rektorer inte prioriterat frågan på det sätt som en likvärdig betygssättning kräver.

7.3.3 Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendation till regeringen

- Regeringen bör, tillsammans med sin resultatinformation till riksdagen om skolan, regelbundet redovisa en bedömning av betygens likvärdighet och hur likvärdigheten har utvecklats.

Rekommendationer till Skolverket

- Skolverket bör regelbundet inhämta information om och bedöma betygens likvärdighet. Skolverket bör redovisa resultaten av detta arbete till regeringen.
- Skolverket bör aktivt använda sin uppföljningsinformation i syfte att påverka det lokala arbetet för likvärdiga betyg.

Bilaga – Betygens likvärdighet

Betygsättningen brister i likvärdighet. Det är slutsatsen från de olika rapporter och analyser som presenteras i denna bilaga. Frågan har behandlats i rapporter från Skolverket och Stockholms skolinspektörer. I denna bilaga sammanfattar vi några av dessa undersökningar. Dessutom sammanfattas resultatet från våra egna intervjuer i skolor och kommuner. Avslutningsvis redovisar vi statistiska sammanställningar av betygsutfallet som enligt vår bedömning reser frågor om betygens likvärdighet.

Hur kan man undersöka betygens likvärdighet?

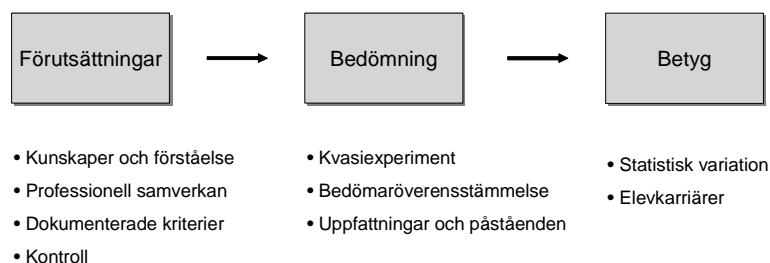
Ett betyg ska spegla de kunskapskvaliteter en elev tillägnat sig i ett visst ämne vid en viss tidpunkt. Betyget är resultatet av en bedömningsprocess som pågått under en längre tid, och där olika bedömningsunderlag (lärarobservationer, provresultat, inlämningsuppgifter etc.) ingått. För år 9 ska läraren allsidigt bedöma elevens kunskaper i relation till målen i kursplanerna med hjälp av centralt fastställda betygsriterier (och mål att uppnå för betyget G). För att kunna använda målen och kriterierna krävs att lärarna tolkar och anpassar dessa till det lokala utbildningsinnehållet.

Likvärdighet innebär att ett visst betyg i ett visst ämne representerar likvärdiga (inte samma) kunskaper oavsett var i landet det har satts eller vilken lärare som satt det. Hur bedömningsprocessen går till i praktiken eller på vilka grunder en enskild lärare *faktiskt* gör sin bedömning är emellertid inte helt enkelt för en utomstående att veta. Det är naturligtvis också svårt att veta något om detta för lärarkollektivet som helhet. Att direkt undersöka om lärarnas betygssättning sker på likvärdiga grunder är både svårt och kostsamt och skulle i praktiken snarast kräva en forskningsinsats.

En forskningsinriktad ansats skulle t.ex. kunna vara kvasiexperimentella undersökningar där olika lärare efter en längre undervisningstid fick sätta betyg på klasser med så långt möjligt samma egenskaper. Ett mindre ambitiöst – och i praktiken förekommande – upplägg skulle vara att låta lärare oberoende av varandra bedöma samma elevprestationer för att på så sätt få en uppfattning om bedömaröverensstämmelsen. En variant på detta är att bedöma om elever med samma betyg från olika klasser, skolor eller kommuner har likvärdiga kunskaper i väsentliga avseenden. Också denna metod används i praktiken vid jämförelser mellan nationella provresultat och betyg. Ett generellt problem för dessa två varianter är att de enbart omfattar vissa aspekter av kunskapsmålen. Ytterligare ett sätt – som bl.a. Skolverket använder i sina attitydundersökningar – är att låta elever uttala sig om hur de

uppfattar att de bedöms. Det finns uppenbara problem med sådana undersökningar men de kan ändå ge vissa indikationer på betygens likvärdighet inom t.ex. en skola. Slutligen kan man undersöka de faktiska grunderna för betygssättning genom att titta på vilka kriterier läraren *säger* sig använda. Om den enskilde läraren, ämneslärarna inom skolan eller kanske t.o.m. hela kommunen har tagit fram och dokumenterat gemensamma bedömningsgrunder kan dessa studeras och jämföras med andra betygskriterier för att bedöma likvärdigheten. Om sedan läraren faktiskt *använder* de dokumenterade kriterierna är en annan sak.

Att undersöka lärarnas bedömningar är således svårt. Då återstår att undersöka betygsutfallet eller betygssättningens förutsättningar som metoder för att bedöma betygens likvärdighet (se nedanstående figur).



Studier av utfallet av bedömningsprocessen, dvs. betygen, kan göras förhållandevis enkelt och förekommer också ganska ofta. Framför allt handlar det om att på olika nivåer (klass, skola, kommun eller riket som helhet) identifiera variation (över tid eller mellan enheter) som inte framstår som rimlig. Detta kan ofta vara ett lämpligt första steg innan man går vidare med en mer närgående undersökning av t.ex. skolor eller klasser som framstår som avvikande i det ena eller andra avseendet. Problemet med det första steget är att det aldrig kan ge annat än *indikationer* på bristande likvärdighet, eftersom variationerna kan bero på skillnader i elevernas kunskaper såväl som skillnader i lärarnas bedömningar.

Ytterligare ett tillvägagångssätt handlar om att studera de förutsättningar under vilka betygen sätts. Har betygssättande lärare tillräckliga kunskaper och förståelse om tankarna bakom betygssystemet för att kunna tillämpa det på ett korrekt och likvärdigt sätt? Förekommer professionell samverkan på skolan så att lärarna kan öka sina egna kunskaper om de kunskapskvaliteter som ska bedömas i ämnet, och för att kalibrera sina betygskrav med varandra? Har läraren kort eller lång erfarenhet? Sympatiserar läraren med nuvarande betygssystem eller försöker man medvetet bli kvar i det gamla? Är läraren utsatt för påtryckningar i den ena eller andra riktningen? Förekommer kontroll av lärarens betygssättning, och är läraren medveten om detta?

Inte heller undersökningar om betygssättningens förutsättningar ger säkra empiriska bevis för betygens likvärdighet. Däremot kan de bidra med starka argument mot betygens likvärdighet i en logisk argumentationskedja, om det visar sig att grundläggande förutsättningar för likvärdig betygssättning inte är uppfyllda.

Kvalitetsgranskningar 2000 och 2001

Mellan åren 1998 och 2003 genomfördes nationella kvalitetsgranskningar av skolverksamheten. Granskningarna genomfördes av Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd. Uppdraget kom direkt från regeringen och det var även regeringen som (med enstaka undantag) valde vilka områden som skulle granskas.

År 2000 granskades arbetet med att säkra en likvärdig och rättvis betygssättning (Skolverket 2000c). Granskningen avsåg kommunala skolor och huvudmän, och kompletterades 2001 med en granskning av fristående skolor och huvudmän (Skolverket 2002c). Granskningen av det kommunala skolväsendet omfattade ett hundratal skolor i 20 kommuner. I granskningen av betygssättningen i fristående skolor granskades 18 skolor. Granskningens underlag bestod dels av dokumentation om verksamheterna, dels av intervjuer och iakttagelser under inspektionsbesöken.

Som vägledning för bedömningarna använde utbildningsinspektörerna följande kriterier för vad man ansåg vara ett gott arbete vid betygssättningen:

- Diskussioner om undervisningsmål och betygsfrågor förs på kommun- och skolnivå, mellan och inom skolor såväl som mellan och inom ämnen.
- Lärarna genomgår kompetensutveckling för att kunna utföra de uppgifter som krävs för en likvärdig och rättvis betygssättning.
- Lärarna ges förutsättningar för samverkan och diskussioner om mål och betygssättning.
- Det förs en dialog mellan rektor och lärare om betygssättningen.
- Skolorna har gjort lokala bearbetningar av de nationella betygskriterierna och dessa revideras återkommande.
- Rektor följer upp betygssättningen från likvärdighetssynpunkt på ämnes-, klass-, program- och skolnivå.
- Det pågår ett arbete för att göra undervisningsmål och betygskriterier kända för alla berörda.
- Eleverna är informerade om kriterierna för bedömning av deras kunskaper.
- De nationella proven används, resultaten diskuteras och utgör stöd vid betygssättningen.
- Eleverna känner förtroende för betygssättningen.

Granskningarna visade att det fanns betydande brister vad gäller rättvis och likvärdig betygssättning. Man konstaterade att det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet innebar ett radikalt nytt sätt att tänka kring betygssättning jämfört med det tidigare relativa betygssystemet. Det fanns stora oklarheter gällande förståelsen av tankarna bakom betygssättningen och styrsystemet i dess helhet. Granskningen av de kommunala skolorna visade att huvudansvaret för betygens likvärdighet förskjutits och delegerats från skolhuvudmannen till professionella och från rektor till enskilda lärare. Det hade blivit lärarnas eget ansvar att sätta sig in i och tolka systemet, vilket utbildningsinspektörerna ansåg vara en orimlig situation. Inspektörerna ansåg vidare att såväl stat som kommun kraftigt underskattat komplexiteten i det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet och den tid och kraft som var nödvändig för att genomföra det.

För det nya betygssystemet anslogs vid införandet 1994/95 i de flesta kommuner ett par tre studiedagar, ofta med externa föreläsare, följt av ett internt arbete på de enskilda skolorna för att försöka tolka de nationella kursplanerna och betygskriterierna samt formulera lokala konkretiseringar. I kvalitetsgranskningen konstaterades att det fortsatta arbetet med betygsfrågor därefter hade haft låg prioritet.

Utbildningsinspektörerna menade att det hade saknats reella förutsättningar för lärarna att i grunden sätta sig in i systemet samt tid och möjligheter till ett långsiktigt kontinuerligt arbete med bedömnings- och betygsfrågor kopplade till läroplans- och kursmål. Granskningen visade att det förekom förvånansvärt få strukturerade och planerade diskussioner om betygsfrågor inom och mellan skolor, skolformer och kommuner. Inspektörerna pekade på att lärare därför gjorde olika tolkningar av kraven för att elever ska få betyget Godkänd.

Fristående skolor

I stora drag gjordes samma iakttagelser vid granskningen av de fristående skolorna som vid granskningen av de kommunala skolorna. Vissa skillnader kunde dock noteras.

Den inbördes variationen var större mellan de fristående skolorna än mellan de kommunala skolorna. Det gällde t.ex. synen på lärande, tolkningen av styrdokumentet, hur elevernas kunskaper värderades, synen på betygens roll samt hur skolan förmått involvera eleverna i arbetet kring mål och kriterier.

De fristående skolorna uppvisade höga genomsnittliga betygsresultat vid jämförelse med kommunala skolor. Huvudmännen för de fristående skolorna visade också ett större intresse för höga betygsresultat än de kommunala huvudmännen.

De faktiska förutsättningarna för att samverka inom och mellan ämnesgrupper och mellan olika skolor och skolformer var sämre hos de fristående skolorna än hos de kommunala skolorna. Friskolorna hade oftast inga kontakter med andra fristående eller kommunala skolor med liknande utbildning.

Rekommendationer

Utbildningsinspektörerna menade att mycket gick att göra för att öka betygens likvärdighet och lämnade förslag till utvecklingsområden, såväl på nationell som lokal nivå.

På lokal nivå pekade utbildningsinspektörerna på att behovet av fortbildning för att skapa klarhet och större förståelse kring tankarna bakom betygssättningen och styrsystemet i dess helhet var påtagligt. Kommun och skolledning uppmanades att ta aktivt ansvar för att skapa nödvändig tid och utrymme för detta arbete.

Utbildningsinspektörerna pekade även på behovet av att tydliggöra ansvarsfrågorna. Varje kommun måste definiera vilka i styrkedjan som har ansvar för att betygssättningen i den egna kommunen är likvärdig och rättvis. Både huvudman och rektor borde ta ett tydligare ansvar i frågor som gäller bedömning och betygssättning i kommunen, respektive den enskilda skolan. Huvudmännen uppmanades även att ta mer aktivt ansvar när det gällde uppföljning av lärarnas betygssättning.

På skolnivå uppmanades rektor ta ett större ansvar för att diskussioner skulle komma till stånd om betygsfrågor. På kommunnivå borde huvudmännen ta initiativ till att former för samråd mellan skolor och skolformer och helst även utanför kommunen skapades.

På nationell nivå pekade utbildningsinspektörerna på att staten borde förtydliga sina instrument när det gäller

- de nationella betygskriterierna och frågan om i vilken utsträckning närvaro, flit etc. är kriterium på kunskap,
- om en elev måste uppfylla samtliga kriterier för att få ett visst betyg eller om lärare kan tillämpa kompensatorisk bedömning samt
- konkretiseringar beträffande vad de nationella betygskriterierna avser i fråga om kunskap.

Utbildningsinspektörerna föreslog dessutom att uppföljningen av betygssystemets tillämpning på nationell nivå borde fortgå kontinuerligt. Försök borde även göras för att systematiskt utveckla former för kollegialt samarbete vid betygssättningen.

Som ett resultat av granskningen av de fristående skolorna övervägde Skolverket att som ett kriterium för godkännande av en fristående skola där

betygsättning är aktuell, begära att huvudmannen skulle redovisa hur man avsåg att arbeta för att betygens likvärdighet säkerställs.

Uppföljning

År 2003 följde Skolverket upp resultatet av kvalitetsgranskningen som behandlade bl.a. betygssättningen (Skolverket 2003b). I denna undersökning framkom att lite förändrats sedan kritiken i kvalitetsgranskningarna presenterades. Uppföljningen genomfördes dels i form av en enkät som riktades till samtliga 20 kommuner som ingick i kvalitetsgranskningen, dels i form av en intervjuundersökning i 8 av de 20 kommunerna.

Enkätundersökningen riktades såväl till kommun- som skolnivå. Drygt en tredjedel av de svarande angav att man på skolnivå inte vidtagit någon åtgärd eller att man inte visste om någon åtgärd vidtagits. Knappt hälften ansåg att åtgärder vidtagits. Med vidtagna åtgärder avsågs diskuterats, beslutats, påbörjats eller genomförts.

På kommunnivå ansåg knappt hälften att man inte vidtagit någon åtgärd eller inte kände till om någon åtgärd vidtagits. Drygt en tredjedel ansåg att någon form av åtgärd vidtagits.

Svaren från intervjuerna visar att problemen som togs upp i kvalitetsgranskningarna i stor utsträckning fanns kvar:

- Lärarna upplevde att mycket ansvar fortfarande låg på dem som initiativtagare till likvärdighetsdiskussioner. Mest problematiskt föreföll det fortfarande vara för lärare som ofta är ensamma i sitt ämne och som inte har någon naturlig samtalspartner.
- Kvalitetsgranskningen 2000 liksom dess uppföljning visade att professionell samverkan inskränkte sig till samarbete mellan enskilda lärare på den egna skolan. Nästan inget samarbete kring betygssättningen förekom mellan olika kommuner och relativt lite samarbete mellan skolor inom kommunen.
- Allmänt förelåg stor osäkerhet kring betygssättningen även mellan skolor inom kommunen. Oftast förekom ingen analys och inga åtgärder vidtogs på grundval av hur betygsfördelningen såg ut.
- Intrycket från den nationella kvalitetsgranskningen 2000 om att behovet av kompetensutveckling var stort inom området tycktes kvarstå i åtminstone hälften av de besökta kommunerna i effektstudien. I flera kommuner fick lärarna på egen hand sköta sin kompetensutveckling.

- Den nationella kvalitetsgranskningen 2000 pekade på att elever och föräldrar inte fick tillräcklig information om betygssättning och bedömning. Eleverna förelades färdiga kriterier som kunde vara mer eller mindre svårtolkade. Samma bild framkom i uppföljningens intervjuer. Eleverna uppgav i intervjuer att betygssättning ofta var knutet till vad enskilda lärare tyckte. Eleverna var inte heller delaktiga i att ta fram lokala mål och kriterier. Elever och föräldrar hade enligt uppföljningen liten kunskap om hur betygssättningen borde gå till.

I kvalitetsgranskningen 2000 framkom att kommunerna inte hade tillräckligt utvecklade system för utvärdering och uppföljning av kvaliteten i sin skolverksamhet. Enligt Skolverkets uppföljning tycktes dock flera kommuner sedan dess ha hittat formerna för utvärdering och uppföljning.

Andra statliga rapporter

Betygens bristande likvärdighet har även konstaterats i andra statliga rapporter, framför allt från Skolverket.

Skolverkets attitydundersökning

Skolverkets senaste attitydundersökning innehåller frågor om bedömning och betyg (Skolverket 2004c). Attitydundersökningarna genomförs vart tredje år och fångar upp attityder till skolan bland elever, lärare, föräldrar och allmänhet. Den senaste undersökningen visade att tre fjärdedelar av eleverna anser att alla eller de flesta lärarna sätter rättvisa betyg, vilket är en högre andel än vid föregående undersökning. Var tionde elev anser att alla lärare eller nästan alla lärare sätter orättvisa betyg.

Enligt undersökningen samverkade 70 procent av lärarna i sin betygssättning med andra lärare inom den egna skolan, medan drygt 25 procent inte gjorde det. Samverkan med lärare på andra skolor förekom endast i mycket blygsam omfattning. Endast 4 procent av lärarna uppgav att de samverkar med lärare i andra skolor och 2 procent uppgav att de samverkar med lärare i andra kommuner. Enligt Skolverket är lärarnas bristande samverkan ett hot mot likvärdigheten i betygssättningen.

Skolverkets rapport om det nationella provsystemet

Skolverket har i en rapport till regeringen gett en utförlig beskrivning av provsystemet och dess roll i skolsystemet (Skolverket 2003d). Rapporten togs fram inom ramen för ett regeringsuppdrag som rör resultatinformation. I rapporten konstaterades att ett viktigt syfte med de nationella proven är att stödja en likvärdig och rättvis betygssättning.

I rapporten jämförs resultaten mellan provbetyg och slutbetyg för grundskolans ämnesprov i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik. Jämförelsen visar bl.a. att skillnaderna mellan provbetyg och slutbetyg är störst i matematik. Där har en fjärdedel av eleverna ett högre slutbetyg än provbetyg. I engelska skiljer sig slutbetyg och provbetyg för en femtedel av eleverna. Ungefär lika många elever har högre slutbetyg än provbetyg som tvärtom. Svenskämnet hamnar mellan matematik och engelska när det gäller skillnaden mellan provbetyg och slutbetyg.

Enligt Skolverkets rapport går det inte att komma fram till ett säkert svar om betygens likvärdighet utifrån de nationella ämnesproven när det gäller likvärdigheten i betygssystemet. Verket konstaterade emellertid att det finns mer som talar för än emot brister i likvärdigheten.

Skolverkets handlingsplan

Efter att Riksrevisionen inlett sin granskning har Skolverket presenterat en handlingsplan för rättssäker och likvärdig betygssättning (Skolverket 2004b). I handlingsplanen konstaterar verket att betygssättningen inte har en sådan kvalitet att alla elever garanteras en rättvis och likvärdig bedömning och betygssättning. Till grund för verkets bedömning ligger framför allt kvalitetsgranskarnas rapporter. Enligt handlingsplanen har insatserna för att stödja en likvärdig betygssättning generellt sett inte varit tillräckliga. Exempelvis har det tolkningsstöd Skolverket tillhandahållit inte varit tillräckligt för att konkretisera betygs-kriterier och bedömningsnivåer.

Skolverket ska enligt sin handlingsplan ta fram ett kommentar- och bedömningsmaterial för lärarnas bedömning och betygssättning. Materialet ska bl.a. innehålla exempel på faktiska elevlösningar med kommenterande texter kring hur prestationen kan bedömas. Vidare anger handlingsplanen att utbildningsinspektionen ska se över sina arbetsrutiner i syfte att ge en bättre bild av hur skolorna arbetar för att säkerställa en likvärdig betygssättning.

Tillträdesutredningen

Gymnasiebetygens likvärdighet har berörts i en utredning med uppdraget att se över och lämna förslag till nya regler för tillträde till grundläggande högskoleutbildning (SOU 2004:29). Med hänvisning till Skolverkets statistik ansåg utredaren att det finns alarmerande brister.

Dessa brister tar sig olika uttryck. Dels visas de genom att bestämmelser tillämpas olika i landets kommuner. Det gäller framför allt hur man beviljar elever s.k. reducerat program. Med reducerat program kan eleven lättare förväntas nå målen i samtliga kurser. Ytterligare ett tecken på att likvärdigheten brister är att den genomsnittliga betygspoängen varierar kraftigt mellan kommunerna. Utredaren konstaterade att detta kan vara tecken på en faktisk

skillnad i elevernas prestationer mellan landets kommuner. Men sannolikt är skillnaden i större utsträckning en illustration av att tolkningen av betygskriterierna varierar. Vidare pekade utredaren på hur relationen mellan provbetyg och slutbetyg varierar mellan ämnen, mellan skolor och mellan program. Slutligen tog utredaren upp att den genomsnittliga betygspoängen för gymnasieskolan ökat under årens lopp. Mellan 1997 och 2002 var ökningen drygt 10 procent. En av anledningarna till att den genomsnittliga betygspoängen ökat är att betyget Mycket väl godkänd blivit allt vanligare medan andelen kurser som betygssatts med Godkänd minskat. Utredaren drog slutsatsen att betygens likvärdighet över tid uppvisar sådana brister att man vid urval inte kan jämföra en sökande från gymnasieskolan med slutbetyg från 1997 med en sökande från 2002 på ett rättssäkert sätt.

Stockholms stads undersökningar

Bedömning och betygssättning av elever i skolan har uppmärksammats i Stockholms stad. Här följer en kort sammanfattning av några problem från skolinspektörernas rapporter från senare år.⁴⁷ Inspektörernas uppdrag har bl.a. varit att granska de enskilda skolornas mål och kravnivåer avseende tydlighet och överensstämmelse med nationella mål och stadens kravnivåer. Inspektörerna har också haft i uppdrag att granska tillämpningen av dessa lokala mål och kravnivåer.

Skolinspektörernas underlag har omfattat dokumentstudier, intervjuer med rektorer, lärare och elever samt besök vid lektioner. Såväl kommunala som fristående skolor har omfattats av inspektörernas granskning. Till grund för inspektörernas årsrapport 2002/03 låg besök vid 75 kommunala och fristående grundskolor.

Bristfälliga lokala styrdokument

Av de skolor som skolinspektörerna besökte 2002/03 var det ytterst få som undgick någon form av anmärkningar rörande de lokala kursplanerna och betygskriterierna i de granskade ämnena. Inspektörerna ansåg i vissa fall att dokumenten var ambitiöst skrivna, men att de saknade struktur beträffande mål å ena sidan och betygskriterier å den andra. I andra fall var styrdokumentet så undermåligt skrivna att de knappast kunde utgöra grund vare sig för önskad inriktning på elevernas kunskapsutveckling eller för bedömning av elevernas kunskaper i ett ämne. I bästa fall kunde de fungera som lärar-

⁴⁷ Skolinspektörernas årsrapport 2001/02 respektive 2002/03 för grundskolan; Kvalitetsredovisning för skolväsendet i Stockholms stad 2002; Slutbetyg och nationella ämnesprov för skolår 9 läsåret 2000/01; Sambandet mellan grundskolebetyg och gymnasiebetyg läsåret 2001/02; Slutbetyg för skolår 9 läsåret 2001/02. Samtliga rapporter är utgivna av utbildningsförvaltningen i Stockholms stad.

nas planeringsunderlag för läsåret. Målen att uppnå i de lokala dokumenten kunde många gånger uppfattas som en checklista för avhandlat stoff.

Trots att skolorna ägnade mycket tid och arbete åt styrdokumenterna ansåg inspektörerna att dessa var ofullständiga och otydliga. Skolorna saknade kunskaper och goda förebilder. Skolinspektörerna fann det anmärkningsvärt att de båda huvudaktörerna inom skolområdet, Skolverket och anordnarna av lärarutbildning, inte engagerat sig i de lokala styrdokumenterna.

På flera skolor angav elever i grundskolans högre årskurser att styrdokumenterna var ofullständiga och otydliga och att det inte var ovanligt att skolorna saknade en gemensam och tydlig strategi för information till elever och föräldrar om mål att sträva mot, kursmål och betygskriterier. Inspektörernas slutsats var att elevernas rättssäkerhet sattes på spel i dessa skolor.

Variationer i betygssättningen

Skolinspektörerna konstaterade att betygssättningen varierade mellan klasser, ämnen och lärare. Betygssättningen utgick inte bara från kravnivåer utan påverkades också av elevernas uppförande. Lärarna var medvetet återhållsamma med de högre betygen i skolår 8. Trovärdigheten i ett betygssystem med fasta mål försvagas, enligt skolinspektörerna, av att lärarna i samförstånd med elever och föräldrar tillämpar en strängare bedömning i förhållande till målen för år 8 än för år 9.

Inspektörerna menade att både personal och elever hade svårt att frigöra sig från volymtänkande när det gäller formulering av krav och redovisning av kunskaper och färdigheter. Elever som frågade "Hur långt skall vi läsa?" var fortfarande vanligare än de som frågade "Vad skall vi kunna?". På många håll förstärktes det kvantitativa tänkandet av provens konstruktion och användning av tilläggen plus och minus i anslutning till betygsangivelser.

Inspektörerna konstaterade också att det på en del skolor fanns betydande skillnader mellan elevernas resultat på de nationella proven och slutbetygen, vilket lärarna i flertalet fall hade svårt att motivera. Vanligast var att eleverna fick högre betyg än vad provresultaten visade.

Bristande uppföljning

Skolinspektörerna konstaterade att det alltför ofta visat sig att betygsstatistiken inte stämde. Det vanligaste felet var att antalet betyg i olika ämnen inte stämde eftersom någon eller några elever inte fått betyg i ett eller flera ämnen. På ett par skolor var differenserna mycket stora. Detta medförde t.ex. att det var svårt att se huruvida det fanns en samstämmighet mellan resultaten i de nationella proven och betygssättningen.

Skolinspektörerna pekade på flera orsaker till att problemen med redovisningar uppstått, t.ex. att det saknades tydliga riktlinjer från staden eller

stadsdelarna. Inspektörerna drog i rapporten från 2002/03 slutsatsen att betygsstatistiken troligen visade för högt resultat.

Skolinspektörerna konstaterade att alla skolor i Stockholm dock hade tillgång till statistik från kommunala och nationella prov och betyg. Dessutom använde sig flera skolor av LUS (läsutvecklingsschema) för att mäta elevernas läsutveckling. De flesta skolor hade även andra typer av prov och utvärderingar. Skolorna var ofta mycket bra på att göra proven och samla in resultaten, men skolinspektörerna menade att det sedan brast i diskussionerna och analyserna av dessa.

Kalibrering av betygssättningen

Flertalet skolor hade utifrån kursplaner arbetat fram lokala ämnesmål och kriterier för de flesta ämnena. Men enligt inspektörerna var dessa av mycket skiftande kvalitet. Många saknade t.ex. mål att sträva mot och de måldokument som fanns var oftast inte framtagna i ett perspektiv som sträckte sig över hela skoltiden eftersom möjligheterna för gemensamma diskussioner och möten var mycket begränsade ute på skolorna. Enligt både lärare och elever medgav kursplaner, mål och kriterier ett stort tolkningsutrymme. Skolinspektörerna konstaterade att många elever var mycket kritiska till att bedömningarna skiftade.

Skolinspektörerna konstaterade att för att betygen skulle kunna vara likvärdiga krävs att lärarna samarbetar med varandra om hur kriterierna ska tolkas. Till stor del saknade skolorna ett gemensamt förhållningssätt i fråga om bedömningsgrunder. Enligt skolinspektörerna förekommer få strukturerade och planerade diskussioner om bedömning och betygssättning på skolorna. Bristen på samverkan med andra skolor gjorde det svårt för många lärare att få perspektiv på likvärdigheten i undervisning och mål. Lärarna uttryckte en strävan att finna former för att öka likvärdigheten men angav att det saknades tid och forum för detta.

Elever pekade i skolinspektörernas rapporter på skillnader i lärarnas bedömning och betygssättning. Många gånger utgick betygssättningen inte bara från kravnivåer utan även från uttalade eller outtalade beteendekriterier.

Kommun- och skolbesök

Här redovisas hur de kommun- och skolbesök som ingått i vår granskning genomförts samt kortfattat några viktigare iakttagelser. Syftet med kommun- och skolbesöken har dels varit att öka vår egen förståelse för hur man i skolor och kommuner arbetar med betygssättning, dels att bedöma vad de statliga insatserna kan ha för betydelse i det lokala arbetet med betygs- och bedömningsfrågor.

Genomförande

Undersökningen bygger på ett begränsat underlag och resultaten kan i strikt mening inte generaliseras. De kommuner vi besökt framstår emellertid generellt sett som aktiva i sitt arbete med skolutvecklingsfrågor. Enligt vår mening är det därför inte troligt att den problembild som framträder skulle vara en överskattning i relation till problemen för riket som helhet.

Vi har intervjuat kommunpolitiker, kommunala tjänstemän, rektorer, lärare och elever från tre kommuner: Lund, Sigtuna och Örnsköldsvik. Två av kommunerna ingick i Skolverkets kvalitetsgranskning av betygssättningen. En av kommunerna (Sigtuna) har utsetts till värdkommun i det kompetensutvecklingsprogram avseende bedömning och betyg som Myndigheten för skolutveckling ansvarar för. Inom ramen för den förstudie som genomfördes på Riksrevisionsverket besöktes också en grundskola i Stockholm.

I varje kommun har två betygssättande grundskolor besökts. Skolorna representerar olika socioekonomiska upptagningsområden och betygresultat inom varje kommun. I två av tre kommuner har också en gymnasieskola besökts för att få en bild av betygens likvärdighet i ett mottagarperspektiv. I en av kommunerna besöktes en icke-betygssättande grundskola (F–6) för att få en uppfattning om hur man på den nivån arbetar med frågor om kunskapsutveckling och bedömning i relation till statliga mål och krav.

På kommunnivå har vi intervjuat ansvariga politiker och tjänstemän. På skolorna har vi genomfört intervjuer med skolledning, lärare samt i flertalet fall också elevrepresentanter. Vid kommunbesöken har vi också tagit del av dokument som speglar kommunens och skolornas arbete med bedömnings- och betygsfrågor.⁴⁸

Intervjuerna har genomförts som en diskussion med öppna frågor inom fem områden:

- betygssystemets utformning samt skolpersonalens och elevernas förståelse av systemet,
- de intervjuades uppfattning om betygssättningens likvärdighet och problemets omfattning,
- de intervjuades uppfattning om ansvaret för en likvärdig betygssättning,
- vilket lokalt arbete som bedrivs på skolan eller i kommunen för att åstadkomma likvärdiga betyg samt
- hur de intervjuade har uppfattat statliga insatser på området.

⁴⁸ Sammanlagt har intervjuerna omfattat 11 kommunala politiker och tjänstemän, 19 rektorer och biträdande rektorer, 59 lärare samt 26 elever.

Några viktigare iakttagelser

Generellt sett bekräftar bilden från våra skol- och kommunbesök flera av de iakttagelser som gjorts i tidigare undersökningar.

Ansvar för betygs- och bedömningsfrågor ligger främst på enskilda lärare och lärargrupper. Rektorerna upplever som regel att de har ett ansvar för betygens likvärdighet men har i de flesta fall inte tagit några initiativ för att följa upp eller stödja en likvärdig betygssättning.

Betygsstatistiken används nästan uteslutande som resultatindikator och i stort sett aldrig som underlag för att följa upp betygens likvärdighet. Antalet elever som inte når betyget Godkänd får därvid stor uppmärksamhet på såväl skol- som kommunnivå.

Professionell samverkan mellan lärare förekommer i varierande utsträckning inom skolor, framför allt ämnesvis. Samverkan mellan skolor förekommer endast i mycket begränsad omfattning i de skolor vi besökt, och samverkan med skolor utanför den egna kommunen är mycket ovanlig. I den mån samverkan har förekommit med andra skolor inom kommunen, handlar det om enstaka möten med begränsad omfattning och ambitionsnivå.

Huvudmännen uppfattar sig som regel inte ha något ansvar för betygens likvärdighet, utan uppfattar detta helt som en angelägenhet för professionen. Skolornas resultat (inte minst i termer av betyg utfall) väcker stort intresse, men frågan om betygen är en rättvisande resultatindikator har en mycket undanskymd plats. I samtliga kommuner vi besökt ges entydigt en bild av det stora genomslaget Skolverkets betygsstatistik får när det gäller att presentera skolornas resultat. Lokala massmedier ger som regel den frågan mycket stor uppmärksamhet.

Sigtuna utgör i flera avseenden ett undantag från den bild som presenterats ovan. Där har man utvecklat kommungemensamma kravnivåer för åren 3, 6 och 9. Initiativet till detta har enligt våra intervjuer framför allt kommit från ett nätverk av rektorer. Enligt våra intervjuer har detta rektorsinitiativ sedan vunnit gott gehör på tjänstemannanivå, och efterhand även hos lärare och lokala skolpolitiker. Arbetet med att ta fram gemensamma kravnivåer har varit omfattande och tidskrävande.

Bilden från Sigtuna är alltså att huvudman och rektorer tagit ett betydligt större ansvar för betygens likvärdighet än vad som är fallet i de övriga kommunerna, framför allt genom att de aktivt intresserat sig för och försökt skapa förutsättningar för en likvärdig betygssättning.

Från våra intervjuer kan man bl.a. också göra följande iakttagelser:

- Lärare och rektorer anser att lokala tolkningar av mål och kriterier måste göras för att betygssättningen ska kunna bli likvärdig. Det har framkommit att lärarna känner ett stort behov av att bedriva ett lokalt arbete för att trygga betygssättningens likvärdighet.

- Lärare och rektorer har framfört att lärarna har klara incitament att sätta andra betyg än vad de egentligen anser vara rätt. Till exempel har lärarna framfört att man ofta känner sig pressad att godkänna elever som egentligen inte uppnått målen. Lärare och elever har också berättat att betygssättningen ofta utgår från ett relativt tänkande.
- De nationella ämnesproven upplevs av de personer som intervjuats som ett väl fungerande instrument för att trygga betygens likvärdighet. Samtidigt säger flera lärare att betygens likvärdighet i de ämnen där man inte har tillgång till nationella ämnesprov är betydligt sämre. De flesta lärarna skulle dessutom gärna se att nationella ämnesprov infördes för fler ämnen.
- De personer vi talat med anser generellt att statens insatser haft begränsad effekt lokalt. Det finns däremot en stor förhoppning om ökat statligt engagemang, framför allt kopplat till utbildningsinspektionen och Myn-digheten för skolutveckling.
- Betygssättning och bedömningsfrågor har, enligt samtliga personer som vi intervjuat, en mycket undanskymd plats i den statliga lärarutbildning-en. Flera lärare har berättat att de känt sig dåligt förberedda för att be-döma och betygssätta elever när de först börjat arbeta som lärare.

Sammanställning av Skolverkets statistik

Genom betygsstatistiken kan man påvisa skillnader i betygsresultat mellan skolor och kommuner. Det är dock mycket svårt att påvisa att dessa skillnader i betygsresultat inte är befogade utifrån elevernas kunskaper i olika skolor och kommuner. Vissa trender och systematiska skillnader i betygsresultaten reser dock frågor om betygssättningens likvärdighet.

Skolverket presenterar betygsstatistik tillsammans med en mängd andra uppgifter via databasen SIRIS (Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem), tillgänglig via verkets webbplats. Statistik finns tillgänglig från 1998, då de första eleverna fick slutbetyg enligt det målrelaterade betygssystemet. Skolverket presenterar också regelbundet statistik i olika publikationer.

Genom databasen SIRIS presenteras inte statistik för skolor med mindre än 10 elever. Orsaken är att det inte ska gå att peka ut enskilda elever genom statistiken. För 2003 års uppgifter saknas information från 56 av 1 205 kommunala skolor och från 103 av 237 fristående skolor.

I denna bilaga presenteras endast statistik gällande grundskolan.

Olika sätt att redovisa betygsstatistik

För att kunna jämföra betyg mellan elever i samband med t.ex. intagning till gymnasiet räknar man fram meritvärdet av betygen. Varje G är då värt 10 poäng, varje VG är värt 15 poäng och varje MVG är värt 20 poäng. Poängen för elevens 16 bästa betyg summeras sedan till meritvärdet. Det innebär att en elev kan få ett meritvärde på högst 320 poäng (dvs. 20 poäng x 16 ämnen = 320 poäng). Om en elev kommer upp i betyget G i samtliga ämnen får eleven ett meritvärde på 160 poäng. Ett meritvärde som är lägre än 160 poäng innebär att eleven inte blivit godkänd i ett ämne eller fler.

Ett annat sätt att redovisa betygsstatistik är andelen elever som inte blivit godkända i något eller några ämnen. Man kan också se andelen elever som ett visst år blivit behöriga för att söka till ett nationellt program på gymnasiet. För sådan behörighet måste en elev i grundskolan ha blivit godkänd i ämnena: svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik. En elev kan således vara behörig till ett nationellt program på gymnasiet trots att denne endast har godkänt i tre ämnen och således har ett meritvärde på 30 poäng.

Betygsresultaten har ökat sedan 1998

Det genomsnittliga meritvärdet för rikets grundskoleelever med slutbetyg har ökat från 202 poäng år 1998 till 205 poäng år 2002. Samtidigt har andelen elever med behörighet till gymnasieskolans nationella program minskat under samma period. Detta visas i tabell A nedan.

Tabell A Betygsresultatet för hela riket 1998–2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Genomsnittligt meritvärde	201,2	202,1	202,9	202,9	204,6	205,4
Andel behöriga elever till gymnasieskolans nationella program	91,4 %	90,3 %	89,4 %	89,2 %	89,5 %	89,9 %

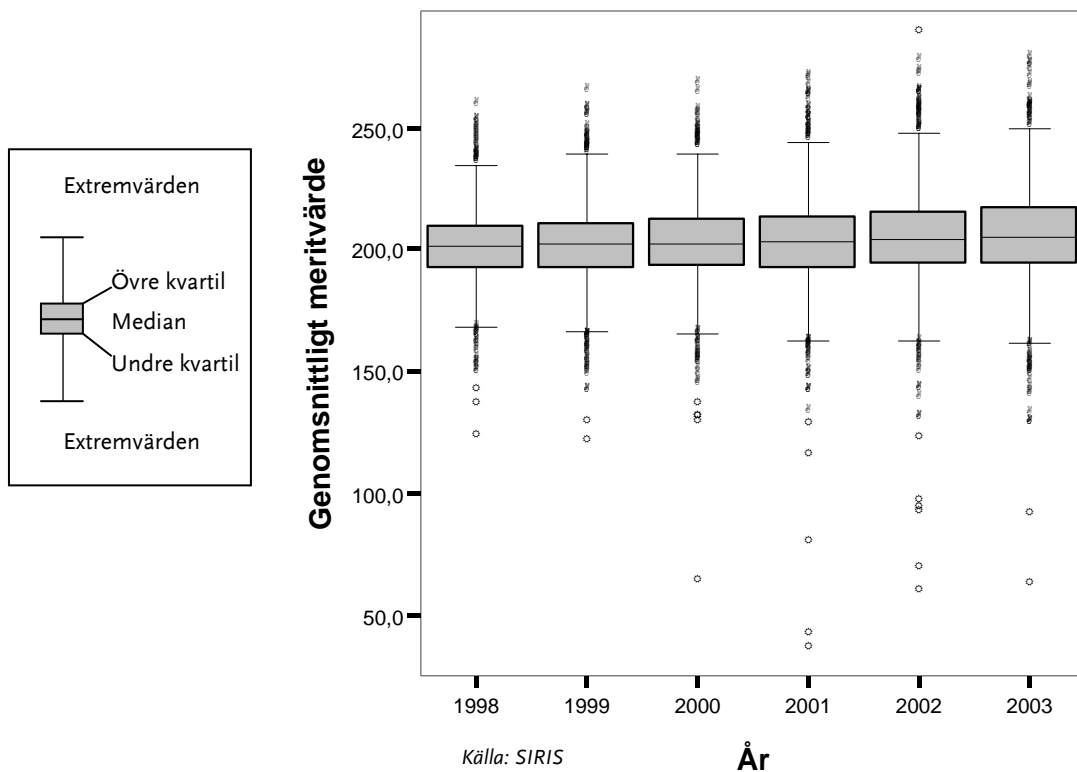
Källa: Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror (Skolverket) 2001–2003

Förändringarna är relativt måttliga på nationell nivå. För vissa kommuner är dock förändringarna tydligare. I ett antal kommuner har t.ex. det genomsnittliga meritvärdet ökat kraftigt under perioden.

Spridningen mellan skolor har ökat

Enligt SIRIS har spridningen mellan skolor vad gäller det genomsnittliga meritvärdet ökat något sedan 1998. Detta illustreras i nedanstående diagram.

Diagram I Spridningen i det genomsnittliga meritvärdet för kommunala och fristående skolor 1998–2003



Spridningen mellan skolorna har ökat under perioden. Samtidigt har antalet skolor som ingår i redovisningen av statistiken ökat sedan 1998. I SIRIS redovisas resultaten från drygt 1 000 skolor 1998 medan nästan 1 300 skolor ingår i redovisningen för år 2003. De skolor som redovisat extremt låga resultat (lägre än 100) åren 2000–2003 ingår inte, med enstaka undantag, i underlagen för övriga år. Orsaken till att en skola inte ingår i underlaget kan vara att skolan hade färre än 10 elever det aktuella året.

Även om man bortser från extremvärden har dock spridningen i betygsresultaten ökat sedan 1998. Det framgår t.ex. av att kvartilavståndet (avståndet mellan den undre och den övre kvartilen) ökat under perioden.

Geografiska skillnader

Kommunförbundet delar upp landets kommuner i nio olika kommuntyper. Det genomsnittliga betygsresultatet för respektive kommungrupp framgår av tabell B nedan.

Tabell B Betygsresultat för olika kommungrupper 2003

Kommungrupp	Antal	Genomsnittligt meritvärde 2003	Andel behöriga till gymnasiets nationella program 2003
Förortskommun	36	209,8	91,5 %
Storstad	3	207,8	86,0 %
Glesbygdskommun	29	206,2	91,0 %
Större stad	26	205,1	89,7 %
Övrig mindre kommun	42	204,2	91,5 %
Landsbygdskommun	30	202,2	90,8 %
Medelstor stad	40	201,7	90,2 %
Övrig större kommun	31	201,3	90,1 %
Industrikommun	53	198,1	88,4 %

Källa: Skolverket, Barn, elever, personal och utbildningsresultat 2004

Utifrån denna indelning ser man att de tre storstäderna, förortskommunerna och glesbygdskommunerna 2003 redovisade de högsta genomsnittliga meritvärdena. Däremot redovisade t.ex. de tre storstäderna relativt låga resultat vad gäller andelen elever behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Fristående skolor redovisar högre resultat

Enligt Skolverkets kvalitetsgranskning är det genomsnittliga meritvärdet för fristående skolor generellt sett högre än i kommunala skolor, såväl för grund- som för gymnasieskolor. Verket konstaterade också att friskolornas relativt små elevgrupper ledde till kraftiga svängningar i betygsresultaten över tid (Skolverket 2002c). Det genomsnittliga meritvärdet för fristående skolor visas i tabell C nedan.

Tabell C Genomsnittligt meritvärde för elever i fristående skolor, jämfört med hela riket 1999–2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Genomsnittligt meritvärde:					
Fristående skolor	227,3	225,1	228,0	227,9	222,3
Kommunala skolor	201,6	202,4	202,2	203,8	204,5
Differens	25,7	22,7	25,8	24,1	17,8
Andel behöriga elever:					
Fristående skolor	92,9 %	93,4 %	93,1 %	92,5 %	93,0 %
Kommunala skolor	90,2 %	89,3 %	89,1 %	89,4 %	89,7 %

Källa: Skolverket, Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror för åren 2000–2004

Tabellen ovan visar att fristående skolor under perioden 1999–2003 har redovisat högre betygsresultat än kommunala skolor. Skillnaden i det genomsnittliga meritvärdet mellan fristående och kommunala skolor minskade dock 2003.

Jämförelser med nationella prov

Ett sätt att mäta betygssättningens likvärdighet kan vara att jämföra elevernas betygsresultat på de nationella proven med det slutbetyg som läraren sätter. Om elevens slutbetyg skiljer sig alltför mycket från betygsresultatet på det nationella provet skulle man kunna dra slutsatsen att läraren inte bedömt eleven korrekt. Variationer mellan skolor och kommuner i skillnaden mellan provbetyg och slutbetyg skulle således vara en indikator på bristande likvärdighet i betygssättningen.

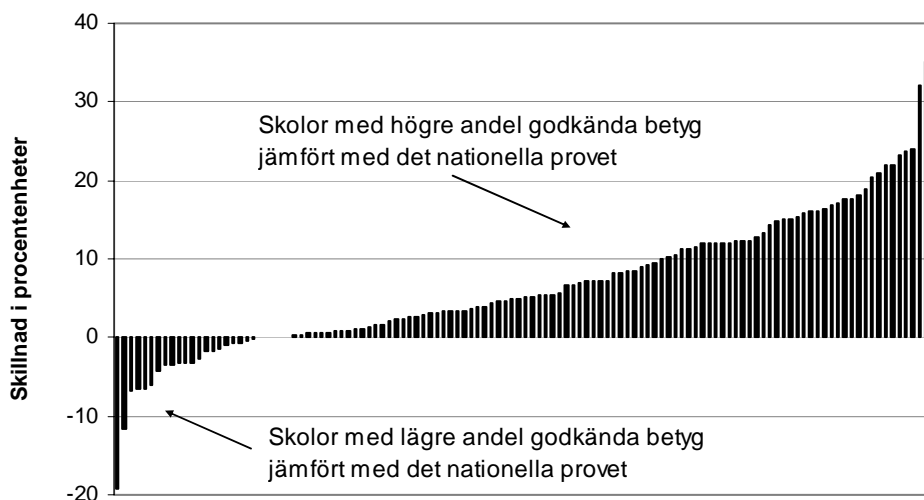
Det finns dock flera rimliga skäl för en lärare att sätta ett annat betyg på eleven än det betyg som eleven uppnådde på det nationella provet. Eleven kan ha utvecklats vidare från den tidpunkt då det nationella provet skrevs till den tidpunkt då slutbetyget sattes. Det nationella provet är dessutom en bedömningsgrund bland flera när läraren ska sätta betyg.

Den tillgängliga statistiken över resultaten på de nationella proven byggde t.o.m. 2002 på ett urval av skolor. Bortfallet i urvalsundersökningen är enligt Skolverket betydande. Verket har beräknat bortfallet till mellan 15 och 20 procent (Skolverket 2003d). Skolverket skriver att den bild som presenteras med statistiken över de nationella proven antagligen inte är representativ för hela landet. Statistiken för de nationella proven ger en för positiv bild av provresultaten för hela riket (Skolverket 2002e).

Skolverket presenterade för 2002 statistik över resultaten på de nationella proven för 143 grundskolor (i 92 olika kommuner). En jämförelse av provresultaten för de utvalda skolorna i varje kommun och betygsresultatet för kommunen i stort visar att skillnaderna mellan de olika skolorna är stora.

I diagram II nedan visas skillnaden mellan den andel elever vid en skola som ansetts uppnå målet i matematik (dvs. fått betyget Godkänd, Väl godkänd eller Mycket väl godkänd) och andelen elever som uppnådde målet i matematik på det nationella provet 2002. Varje skola i urvalet presenteras av en stapel. Ett positivt värde för skolan, t.ex. 10, innebär att andelen elever som blev godkända i matematik var 10 procentenheter högre än den andel som blev godkända på de nationella proven.

Diagram II Betygens avvikelse från de nationella proven för matematik år 2002



Källa: SIRIS

Diagrammet ovan visar dels att skillnaden mellan elevernas resultat på det nationella provet i matematik och deras slutbetyg på vissa skolor kan vara stor, dels att dessa skillnader varierar kraftigt mellan olika skolor. Detta kan ses som ett tecken på att betygssättningen inte är likvärdig mellan landets skolor.

Skolverket har i en redovisning av ett regeringsuppdrag gjort motsvarande analys och kommit fram till samma resultat. Verket konstaterar att liknande skillnader mellan skolor även finns för svenska och engelska samt även för övriga år sedan 1998 (Skolverket 2003d).

Sammanfattande bedömning

Majoriteten av de undersökningar som redovisas i denna bilaga belyser betygens likvärdighet genom att studera betygssättningens *förutsättningar*. Genom att visa att vissa grundläggande förutsättningar för likvärdighet inte är uppfyllda dras slutsatsen att betygssättningen inte är likvärdig.

Dagens betygssystem förutsätter att centralt fastställda mål och betygskriterier tolkas och anpassas till utbildningens innehåll på lokal nivå. För likvärdighet i såväl utbildning som betygssättning krävs att de lokala tolkningarna jämkas samman och kalibreras inom och mellan skolor. Flera undersökningar – bl.a. Skolverkets kvalitetsgranskningar från 2000 och 2001 och senare uppföljningar – har emellertid pekat på betydande brister i betygens likvärdighet, framför allt eftersom samverkan mellan lärare inte kommer till stånd på det sätt som en likvärdig betygssättning kräver.

Dagens betygssystem bygger också på ett radikalt nytt sätt att tänka kring kunskap och kunskapsbedömningar jämfört med det tidigare, relativa systemet. För att lärarna på ett korrekt och likvärdigt sätt ska kunna tillämpa betygssystemet krävs att de accepterar och tillägnar sig dessa tankar. Flera undersökningar har visat att denna process tagit mer kraft och längre tid än vad regering och skolmyndigheter uppenbarligen förväntade sig. Flera undersökningar har också konstaterat att den kompetensutveckling lärarna erbjudits varit otillräcklig.

Utifrån bl.a. dessa fundamentala brister vad gäller förutsättningarna för likvärdig betygssättning drar såväl Skolverket och Stockholms stads skolinspektörer som enskilda bedömare slutsatsen att det finns betydande brister i betygens likvärdighet. Riksrevisionen delar denna bedömning men kan samtidigt konstatera att det för närvarande saknas mer detaljerad kunskap om problemets art och omfattning.

Slutsatsen om bristande likvärdighet styrks också av betygsstatistiken och jämförelser mellan betyg och nationella prov. Det gäller t.ex. skillnader mellan ämnen, geografiska skillnader och skillnader mellan kommunala och fristående skolor.

Referenser

- Hortlund, Torbjörn; *Från kursplaner till rubrics*, i tidskriften *Skolbarn*, nr 5 2003
- Tholin, Jörgen (2003a); *En roligare dans? Svenska skolors första tolkning av innebörden i lokala betygskriterier i tre ämnen för skolår 8*, Högskolan i Borås 2003
- Tholin, Jörgen (2003b); *Hur betygssätter skolor språkligt lärande?*, i tidskriften *Skolbarn*, nr 5 2003

Rapporter och utredningar

- Myndigheten för skolutveckling (2003), *Kunskapsbedömning – hur, vad och varför*, Forskning i fokus nr 13
- Riksdagens revisorer (förs. 2002/03:RR3), *Statens styrning av skolan*
- Riksrevisionsverket (2001:24), *Skolverkets tillsyn*
- Skolverket (1996), *Grundskola för bildning – kommentarer till läroplaner och betygskriterier*
- Skolverket (1998), *Ämnesproven skolår 1998 – Analys av resultaten*
- Skolverket (2000b), *Kommentarer till kursplaner och betygskriterier*
- Skolverket (2000c), *Nationella kvalitetsgranskningar 2000*. Skolverkets rapport 190
- Skolverket (2001), *Bedömning och betygssättning – kommentarer med frågor och svar*
- Skolverket (2002), *Att bedöma eller döma – tio artiklar om bedömning och betygssättning*
- Skolverket (2002b), *Kvalitetsredovisning i landets kommuner samt Skolverkets åtgärder för att stödja detta arbete*
- Skolverket (2002c), *Nationella kvalitetsgranskningar 2001 – 2002, Betygsättningen i fristående skolor*
- Skolverket (2003), *Redovisning av plan om utbildningsinspektionen till regeringen den 1 november 2003*
- Skolverket (2003b), *Effekter av nationell kvalitetsgranskning*
- Skolverket (2003c), *Redovisning av uppdrag avseende resultatinformation, del E*
- Skolverket (2003e), *Ämnesproven skolår 9 2002*

Skolverket (2003f), *Slutredovisning av uppdrag till Statens skolverk avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning*, dnr 2003:338

Skolverket (2003g), *Ett uppdrag till Statens skolverk (överfört till Myndigheten för skolutveckling) om kompetensutveckling av lärare*, dnr 2003:721

Skolverket (2004), *Ämnesproven i skolår 5. Insamling av resultat – hur, vad och varför?*

Skolverket (2004b), *Handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygsättning*, dnr 00-2004:556

Skolverket (2004c), *Attityder till skolan 2003*

Skolverket (2004d), *Förslag till indikatorområden och kvalitetsindikatorer vid kvalitetsredovisning*, dnr 2003:2038

SOU 1992:94, *Skola för bildning*

SOU 2002:14, *Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag*

SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*

SOU 2004:29, *Tre vägar till den öppna högskolan*

Riksdagstryck och regeringsbeslut

Regeringens proposition 1989/90:41, *Kommunalt huvudmannaskap för lärare m.fl. på skolområdet*

Regeringens proposition 1990/91:18, *Ansvar för skolan*

Regeringens proposition 1992/93:220, *Ny läroplan för grundskolan m.m.*

Regeringens proposition 1994/95:85, *Betyg i det obligatoriska skolväsendet*

Regeringens proposition 1994/95:174, *Vissa betygsfrågor m.m.*

Regeringens proposition 1995/96:206, *Vissa skolfrågor m.m.*

Regeringens skrivelse 1996/97:112, *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*

Regeringens skrivelse 2001/02:188, *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*

Utbildningsutskottets betänkande 1989/90:UbU9, *Kommunalt huvudmannaskap för lärare m.fl. på skolområdet*

Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UbU4, *Ansvar för skolan*

Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU1, *Ny läroplan för grundskolan, m.m.*

Utbildningsutskottets betänkande 1994/95:UbU6, *Betyg i det obligatoriska skolväsendet*

Utbildningsutskottets betänkande 1994/95:UbU19, *Vissa betygsfrågor m.m.*

Utbildningsutskottets betänkande 1996/97:UbU5, *Vissa skolfrågor*

Författningar

Förordning (1994:1194), Grundskoleförordning

Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet

Förordning (2002:1161) med instruktion för Myndigheten för skolutveckling

Förordning (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk

Lag (1985:1100), Skollag

SKOLFS 1994:1, *Förordning om läroplan för det obligatoriska skolväsendet*

SKOLFS 2000:135, *Förordning om kursplaner för grundskolan*

SKOLFS 2000:141, *Skolverkets föreskrifter om betygskriterier för grundskolans ämnen*

SKOLFS 2001:15, *Allmänna råd för bedömning och betygssättning*

SKOLFS 2003:11, *Skolverkets föreskrifter om obligatoriska ämnesprov år 9 i grundskolan läsåret 2003/04*

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet