



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:23

Lika betyg, lika kunskap?

En uppföljning av statens styrning mot
en likvärdig betygssättning i grundskolan

Till riksdagen

Datum: 2011-06-09

Dnr: 31-2010-1551

RiR: 2011:23

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna för en likvärdig betygssättning i grundskolan. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Utbildningsdepartementet, Skolverket och Skolinspektionen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Utbildningsdepartementet, Skolverket och Skolinspektionen.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Jesper Antelius* har varit föredragande. Revisor *Anna Weinholt* och Revisionsdirektör *Rutger Banefelt* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Jesper Antelius

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet
Skolverket
Skolinspektionen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskning	13
1.2 Syfte	15
1.3 Bedömningsgrunder	15
1.4 Genomförande och avgränsningar	17
2 Betygen brister i likvärdighet	19
2.1 Betygens funktion	19
2.2 Rapporter från Skolverket	20
2.3 Rapporter från Skolinspektionen	21
2.4 Konsekvenser av bristande likvärdighet i betygssättningen	22
2.5 Enligt lärare och rektorer finns flera orsaker till att betygssättningen inte är likvärdig	23
2.6 Sammanfattande iakttagelser	25
3 Styrningen av skolan	27
3.1 Ansvaret för betygssättningen	29
3.2 Bestämmelser om betyg	30
3.3 Statligt stödmaterial för en likvärdig betygssättning	31
3.4 Sammanfattande iakttagelser	31
4 Regeringens styrning mot en likvärdig betygssättning	33
4.1 Åtgärder som regeringen vidtagit	34
4.2 Sammanfattande iakttagelser	36
5 Skolverkets styrning mot en likvärdig betygssättning	37
5.1 Åtgärder som Skolverket vidtagit	37
5.2 Skolverkets stödmaterial	38
5.3 Skolverkets insatser för att informera om stödmaterial	42
5.4 Skolverkets målgruppsundersökningar	46
5.5 Andra indirekta vägar att sprida information om stödmaterial	48
5.6 Skolverkets uppföljning och utvärderingar angående betygssättning	50
5.7 Sammanfattande iakttagelser	52
6 Skolinspektionens kontroll av betygssättningen	53
6.1 Tillsyn och kvalitetsgranskning	53
6.2 Skolinspektionens omrättning av nationella prov	55
6.3 Sammanfattande iakttagelser	55

forts.

7	Huvudmännens och skolornas arbete med en likvärdig betygssättning	57
7.1	Huvudmannens ansvar	57
7.2	Läro- och kursplan som utgångspunkt?	58
7.3	Utrymme för professionell diskussion	59
7.4	Systematiskt kvalitetsarbete	59
7.5	Sammanfattande synpunkter på den lokala nivåns arbete med en likvärdig betygssättning	61
8	Slutsatser och rekommendationer	63
8.1	Riksrevisionens slutsatser	63
8.2	Rekommendationer	68
	Referenser	69
	Bilaga 1 Riksrevisionens enkät till lärare och rektorer	73

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan.

Granskningens bakgrund

Motiv: Betygen fyller flera viktiga funktioner. Först och främst ska de mäta elevernas kunskaper men de fungerar även som urvalsinstrument till nästa utbildningsnivå och de används också som indikatorer i uppföljningen av och avstämningen mot de nationella kunskapsmålen av både huvudmän och av riksdag och regering. Det är därför viktigt att betygen sätts på ett likvärdigt sätt.

Skolmyndigheterna, Skolverket och Skolinspektionen, har under en rad år konstaterat i olika utvärderingar och undersökningar att betygen och betygssättningen brister i likvärdighet. Även Riksrevisionen har tidigare granskat statens insatser för att åstadkomma en likvärdig betygssättning. Regeringen och skolmyndigheterna har sedan dess vidtagit omfattande åtgärder, dock kvarstår bristerna i betygssättningen.

Syfte: Granskningen har inriktats på att undersöka om regeringen och skolmyndigheterna, genom styrningen av skolverksamheten, framtagandet av stödmaterial samt informationsinsatser om detta material, gett huvudmän, rektorer och lärare förutsättningar för att åstadkomma en likvärdig betygssättning. I granskningen har även undersökts om skolmyndigheterna genom uppföljning, utvärdering och tillsyn av betygssättningen skaffat sig tillräckligt underlag för att inrikta styrningen och stödet mot en mer likvärdig betygssättning. Med styrdokument och stödmaterial avses dels Skolverkets föreskrifter, författningskommentarer och allmänna råd, dels prov, diagnostiskt material och annat bedömningsstöd som Skolverket tagit fram i syfte att stödja en likvärdig betygssättning.

Genomförande: Granskningens iakttagelser och slutsatser grundar sig på intervjuer, dokument- och litteraturstudier samt enkäter till lärare och rektorer i grundskolan. Riksrevisionen har inte gjort någon egen undersökning av huruvida betygssättningen är likvärdig. Riksrevisionens bedömning att betygssättningen brister i likvärdighet grundar sig istället på de rapporter och undersökningar som Skolverket och Skolinspektionen gjort.

Granskningens resultat

Betygssättningen sker fortfarande inte på ett likvärdigt sätt. Problemet med bristande likvärdighet i betygssättningen har varit känt under lång tid och omfattande insatser har vidtagits för att åtgärda problemet, hittills utan uppenbara framgångar. Bland annat har de författningar som styr hur betyg sätts ändrats för att ge ökade förutsättningar för en likvärdig betygssättning. Riksrevisionens granskning tyder på att de metoder som Skolverket hittills har använt för att styra mot en mer likvärdig betygssättning genom olika typer av stöd inte har fått ett tillräckligt genomslag bland de betygssättande lärarna. Någon bred utvärdering av orsakerna till att betygssättningen fortfarande inte är likvärdig har heller inte gjorts.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att med det nya regelverket finns en viktig komponent för en tydligare styrning mot likvärdiga betyg. Vilka insatser skolmyndigheterna därutöver behöver göra riktat mot de lärare som sätter betyg bör bygga på en analys av orsakerna till nuvarande brister. Särskilt viktigt är det att undersöka varför det statliga stödet inte når fram och kommer till användning i skolorna.

Delat ansvar mellan stat och huvudman komplicerar styrningen. Skollagen innebär att elever har rätt till en likvärdig utbildning. En likvärdig betygssättning ingår som en del av detta offentliga åtagande. Ansvar för att genomföra det offentliga åtagandet är uppdelat mellan staten och kommunala eller enskilda huvudmän. Den bild som framträder i granskningen är att en bidragande orsak till att betygssättningen ännu inte sker på ett likvärdigt sätt är att staten inte fullt ut använder sitt mandat att styra över betygssättningen och följa upp att verksamheten genomförs så som det är tänkt. Det kan ha sin grund i en osäkerhet om hur ansvaret är fördelat mellan staten och skolhuvudmännen. Granskningen ger indikationer om att det råder viss osäkerhet hos skolmyndigheterna om hur långt de bör utnyttja sitt mandat i fråga om styrning och stöd i förhållande till skolhuvudmännen. Det är inte effektivt och det riskerar att leda till att målen om en likvärdig betygssättning inte uppnås. Riksrevisionen anser att regeringen borde förtydliga för skolmyndigheterna hur långt de bör utnyttja sina respektive mandat för att styra och stödja den lokala nivån för att åstadkomma en likvärdig betygssättning.

Staten bör samordna sin styrning, uppföljning och kontroll. För att statens styrning och kontroll ska fungera så effektivt som möjligt är det viktigt att Skolverket och Skolinspektionen har rutiner för informationsutbyte med varandra. Tillsammans ger de båda myndigheternas uppföljnings- och kontrollverksamheter en god bild av var bristerna i betygssättningen finns. Enligt Riksrevisionen skulle resultaten av

de insatser som skolmyndigheterna gör kunna användas på ett mer effektivt sätt för att få genomslag för styrningen mot en likvärdig betygssättning. Riksrevisionen bedömer att informationsutbytet mellan skolmyndigheterna kan utvecklas så att de gemensamma erfarenheterna tillvaratas och läggs till grund för styrning, uppföljning och kontroll av skolornas betygssättning. Riksrevisionen anser att det är särskilt viktigt att det finns rutiner, myndigheterna emellan, för att uppmärksamma skolor som har anmärkningsvärda avvikelser mellan betygen på de nationella proven och slutbetygen i årskurs 9 och som därför bör bli föremål för ytterligare tillsyn.

Är statens styrmedel tillräckligt verkningsfulla? I granskningen har det framkommit att Skolverkets stödmaterial trots ökade insatser inte upplevs som tillräckligt omfattande och ingående och att de inte heller når fram till betygssättande lärare i tillräcklig utsträckning. Att framställa och sprida material som inte når fram eller kommer till användning är, enligt Riksrevisionens mening, inte effektivt. Det är viktigt att Skolverket utvecklar sitt stödmaterial och sina informationsspridningsvägar ytterligare. Myndigheten bör även göra återkommande uppföljningar av hur materialet uppfattas och används bland lärare och rektorer.

De nationella ämnesproven har många mål och syften. Både Skolverket och Skolinspektionen har påtalat att detta är problematiskt. Enligt Riksrevisionens mening bör de nationella ämnesproven ha en mer renodlad roll för att åstadkomma en likvärdig bedömning och betygssättning. Riksrevisionen anser därför att regeringen bör skärpa provens roll att vara vägledande för betygssättningen genom att se över målen och syftena med de nationella ämnesproven.

Otillräckliga förutsättningar på den lokala nivån. Både de rektorer och lärare som besvarat Riksrevisionens enkäter pekar på otillräckliga förutsättningar på lokal nivå som en förklaring till att betygssättningen inte blir likvärdig. De anger brist på tid för att sätta sig in i och tillämpa Skolverkets stödmaterial. Det saknas även tid för professionella samtal inom och mellan skolor för att kalibrera betygssättningen lärare emellan. Eftersom problemen med den bristande likvärdigheten i betygssättningen varit kända under lång tid, är det anmärkningsvärt att en så stor andel av lärare och rektorer uppger bristande förutsättningar på den lokala nivån som en orsak till att problemet kvarstår. Skollagen har nu ändrats så att huvudmännens och rektorernas ansvar generellt har blivit tydligare. Det är viktigt att Skolverket analyserar vad skolhuvudmännens tydligare roll innebär och utifrån den analysen inriktar sin styrning så att skolhuvudmännens ansvar för att skapa förutsättningar för en likvärdig betygssättning får effekt.

Riksrevisionens rekommendationer

Problemet med en bristande likvärdighet i betygssättningen har funnits under en lång tid. Regeringen och dess skolmyndigheter har vidtagit omfattande åtgärder som syftat till att åtgärda bristerna. Trots detta konstaterar både Skolverket och Skolinspektionen att problemet kvarstår.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- förtydliga för skolmyndigheterna hur långt de bör utnyttja sina respektive mandat för att styra, stödja och följa upp grundskolornas arbete med likvärdig betygssättning
- renodla de nationella ämnesprovns roll som vägledande för betygssättningen genom att se över syftena och målen med proven.

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att

- använda sitt mandat så att styrningen och stödmaterialet når ända fram, samt återkommande följa upp hur lärare och rektorer uppfattar och använder stödmaterialet.

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket och Skolinspektionen att

- öka sin samordning i syfte att använda de samlade resultaten av myndigheternas uppföljning och kontrollverksamhet mer effektivt.

Faktaruta

Ansvaret för skolan är delat mellan stat och skolhuvudmän. Ansvar för en likvärdig betygssättning är fördelat på ett stort antal aktörer. Riksdagen och regeringen anger nationella mål och riktlinjer. Skolverket fattar beslut om betygskriterier samt producerar stödmaterial i syfte att underlätta en likvärdig betygssättning. Skolinspektionen utövar tillsyn över skolornas arbete.

Inom dessa ramar är det kommunala och enskilda huvudmän som ansvarar för att genomföra skolverksamheten. Huvudmannen ansvarar för att ge skolorna tillräckliga förutsättningar. Rektorerna har ansvar för att lärarna har rätt kompetens och nödvändiga kunskaper för att sätta betyg på ett likvärdigt sätt. Det är dock läraren som har det direkta ansvaret för att betygssättningen av eleverna sker på rätt sätt.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Betygen har flera viktiga funktioner. De ska först och främst mäta enskilda elevers kunskaper. Betygen kan också användas på olika sätt av statsmakterna och skolorna för att mer generellt mäta i vilken utsträckning eleverna nått de nationellt uppställda kunskapskraven. Betygen används dessutom som urvalsinstrument i olika sammanhang. Om betygssättningen inte sker på ett likvärdigt sätt kan det få allvarliga konsekvenser för enskilda elever. Brister i betygssättningen kan också få till följd att betygen inte kan användas för alla de ändamål som de används för idag. Elevers rätt till kunskap kan inte tillgodoses och andra urvalsinstrument måste användas. Om betygen inte går att lita på får det även konsekvenser för riksdagens, regeringens och huvudmännens uppföljning och avstämning mot de nationella kunskapsmålen. Det är därför av stor vikt att betygssättningen sker på ett likvärdigt sätt och att orsakerna till eventuella brister identifieras och åtgärdas.

Elevernas rätt till kunskap och kravet på likvärdighet i utbildning och betygssättning kommer till uttryck i skollagen.¹ Den bygger på att det offentliga åtagandet inom skolområdet är uppdelat mellan staten som ska styra och följa upp grundskoleverksamheten å ena sidan och kommunala och enskilda huvudmän som har ansvaret för att genomföra grundskoleverksamheten å andra sidan. För den enskilde eleven torde ansvarsfördelningen mellan staten och skolhuvudmännen spela mindre roll bara ansvarsfördelningen fungerar och leder till en likvärdig betygssättning.

Att uppnå en likvärdig betygssättning är en stor utmaning. Det kräver att ungefär 870 skolhuvudmän, omkring 1 700 skolor och cirka 45 000 lärare ska göra en bedömning av elevernas kunskaper utifrån en och samma måttstock. Även om det är mycket svårt att nå fullständig likvärdighet i betygssättningen är det viktigt för betygssystemets legitimitet att förutsättningarna för likvärdighet i betygssättningen är så goda som möjligt och att statens styrning mot detta mål når ända fram.

¹ Skollag (2010:800).

Riksrevisionen genomförde under 2004 en granskning av statens insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan.² Syftet med granskningen var att bedöma om regeringens, Skolverkets och Myndigheten för skolutvecklings åtgärder var tillräckliga. Slutsatserna Riksrevisionen drog i den granskningen var att även om engagemanget och förutsättningarna för en likvärdig betygssättning hade ökat över tid så kvarstod flera problem. Problemen var kopplade till de förutsättningar som staten givit huvudmän, rektorer och lärare och gällde tydligheten i huvudmännens och rektorernas ansvar, stödmaterial ntill kommuner och skolor samt uppföljning och kontroll av betygssättningen.

I samband med Riksrevisionens granskning av statens insatser för en likvärdig betygssättning under 2004 tog Skolverket fram en handlingsplan för rättssäker och likvärdig betygssättning.³ Under slutet av 2006 genomförde Skolverket en effektutvärdering av handlingsplanen.⁴ Skolverkets slutsatser av effektutvärderingen var att de stöd som myndigheten tagit fram i ramen för arbetet med handlingsplanen hade fått visst genomslag hos rektorer och lärare. Dock var kunskapen om stödmaterialet inte tillfredställande och användandet av dem koncentrerat till en mindre andel av lärarna och rektorerna. Skolverket menade att ytterligare insatser för att nå lärare och rektorer behövde genomföras för att stödet skulle få önskad effekt och resultera i en ökad likvärdighet i betygssättningen.

Under 2009 gjorde Riksrevisionen en fördjupad uppföljning av 2004 års granskning, inom ramen för den årliga uppföljningen av tidigare granskningar.⁵ I uppföljningen konstaterades att regeringens och skolmyndigheternas insatser på området hade ökat, framförallt genom förändringar i reglering samt allmänna råd och anvisningar. Men det hade inte lett till att problemet med bristande likvärdighet i betygssättningen hade lösts.

Sammanfattningsvis har regeringen och skolmyndigheterna vidtagit en rad åtgärder för att öka förutsättningarna för en likvärdig betygssättning. Trots det visar återkommande undersökningar, från bland annat skolmyndigheterna, att likvärdigheten i betygssättningen fortfarande brister. Detta har föranlett Riksrevisionen att ånyo granska statens insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan.

² Riksrevisionen (2004).

³ Skolverket (2004).

⁴ Skolverket (2007b).

⁵ Riksrevisionen (2009).

1.2 Syfte

Syftet med granskningen är för det första att undersöka om regeringen och skolmyndigheterna, genom styrningen, framtagandet av stödmaterial och informationsinsatser om detta material, gett huvudmän, rektorer och lärare förutsättningar för att åstadkomma en likvärdig betygssättning. För det andra syftar granskningen till att undersöka om skolmyndigheterna genom uppföljning, utvärdering och tillsyn av betygssättningen gett tillräckligt underlag för att inrikta styrningen mot en mer likvärdig betygssättning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: *Är de statliga insatserna tillräckliga för att skapa förutsättningar för en likvärdig betygssättning?*

Revisionsfrågan inrymmer två delfrågor:

- 1) Är den statliga styrningen genom bland annat styrdokument och stödmaterial samt informationsinsatser tillräckliga för att underlätta en likvärdig betygssättning?
- 2) Har Skolverkets och Skolinspektionens uppföljning, utvärdering och tillsyn av betygssättning gett tillräckligt underlag för att inrikta styrningen mot mer likvärdig betygssättning?

Med styrdokument och stödmaterial avser vi dels Skolverkets föreskrifter, författningskommentarer och allmänna råd, dels prov, diagnostiskt material och annat bedömningsstöd som Skolverket tagit fram i syfte att stödja en likvärdig betygssättning.

1.3 Bedömningsgrunder

Begreppet likvärdighet används vanligen om utbildningen i skolväsendet med hänvisning till 1 kap. 9 § skollagen (2010:800). Där står att "utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas". Enligt skollagen är rätten till en likvärdig utbildning central. En likvärdig betygssättning ingår som en del i den likvärdiga utbildningen. Detta har understrukits bland annat vid intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet. I korthet innebär lagstiftningen att staten har försäkrat medborgarna att undervisningen i grundskolan ska bygga på likvärdighet och att även betygssättningen ska ske på ett likvärdigt sätt.

När det nuvarande betygssystemet⁶ beslutades 1993 skrev regeringen att det var nödvändigt med "jämförbara betyg för att mäta kunskapsstandarden mellan

⁶ Det nuvarande betygssystemet är mål- och kunskapsrelaterat till skillnad från det tidigare systemet som var ett relativt betygssystem.

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.⁷

År 1994 genomfördes vissa förändringar i betygssystemet. Förändringarna innebar bland annat en betygsskala i tre steg i stället för de tidigare beslutade sex stegen. Dessutom beslutades att betyg skulle sättas från och med årskurs åtta, i stället för från och med årskurs sju.⁸ I de två propositionerna fördes inget utförligare resonemang om hur betygssättningen skulle bli likvärdig. Regeringen skrev i samband med förslaget om betyg från och med årskurs åtta 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.⁹

I den proposition om ny betygsskala som lades fram i riksdagen under hösten 2008 angavs att tidigare beslutade riktlinjer för betygssystemet fortfarande anses bindande.¹⁰ I propositionen angav regeringen att betygen är ett av flera viktiga instrument för en väl fungerande uppföljning av elevernas lärande. Dessutom angavs att betygen bidrar till att lärare och rektorer kan fånga upp elever som har svårigheter att nå kunskapsmålen. I propositionen anfördes också att betygen är ett viktigt underlag vid utvärderingar av skolans arbete. Utbildningsutskottet tillstyrkte regeringens proposition och instämde i att betygen är ett viktigt verktyg för att följa upp elevernas kunskapsutveckling.¹¹ Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag.¹²

Riksdagens intentioner om likvärdighet i betygssättningen återkommer i instruktionerna till de statliga myndigheterna på skolområdet.

I Skolverkets instruktion står att myndigheten genom sin verksamhet ska främja att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.¹³ Skolverket ska utforma styrdokument som är tydliga och kan förstås av berörda målgrupper för att bidra till en likvärdig bedömning och ökad

⁷ Prop. 1992/93:220, 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82.

⁸ Prop. 1994/95:85, 1994/95:UbU6, rskr. 1994/95:136.

⁹ Bet. 1994/95:UbU6.

¹⁰ Prop. 2008/09:66.

¹¹ Bet. 2008/09:UbU5.

¹² Rskr. 2008/09:169.

¹³ Förordning (2009:1214) med instruktion för Statens skolverk.

måluppfyllelse. Vidare ska Skolverket följa upp och utvärdera skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Dessutom anges att myndigheten ska rapportera till regeringen i de frågor som dessa uppgifter kan ge upphov till. Uppföljningen och utvärderingen ska öka kunskapen om hur verksamheterna utvecklats i förhållande till de nationella målen.

Enligt Skolinspektionens instruktion ska myndigheten genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning i en trygg miljö.¹⁴ Skolinspektionens granskning av huvudmän och verksamheterna omfattar även den betygssättning som genomförs i skolorna.

Enligt Riksrevisionen innebär detta att statsmakterna har ålagt de båda skolmyndigheterna att inom ramen för sina verksamheter ge förutsättningar för att lärarnas betygssättning motsvarar skollagens krav på likvärdighet.

1.4 Genomförande och avgränsningar

Granskningen avser verksamheten inom utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning, i statsbudgeten. Skolmyndigheterna som avses i denna granskning är Skolverket och Skolinspektionen. Med myndigheternas insatser avses både framtagandet av stödmaterial och information om detta material samt tillsyn, utvärdering och uppföljning av betygssättningen.

Riksrevisionen har inte gjort någon egen undersökning av huruvida betygssättningen är likvärdig. Riksrevisionens bedömning att betygssättningen brister i likvärdighet grundar sig istället på de rapporter och undersökningar som Skolverket och Skolinspektionen gjort.

Granskningen avgränsar sig till att enbart omfatta grundskolan. Således inkluderas inte andra skolformer där betygssättning sker, till exempel gymnasieskolan, särskolan samt kommunal vuxenutbildning.

Granskningens iakttagelser och slutsatser grundar sig på intervjuer, dokument- och litteraturstudier samt enkäter till lärare och rektorer. Intervjuer har genomförts med tjänstemän på Utbildningsdepartementet, Skolverket och Skolinspektionen.¹⁵ Syftet har varit att klargöra vilka åtgärder de statliga aktörerna vidtagit för att skapa förutsättningar för en likvärdig betygssättning. Enkäterna till lärare och rektorer har syftat till att ge en uppfattning om hur de upplever det stöd som den statliga nivån givit dem.¹⁶

¹⁴ Förordning (2009:1215) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁵ Intervjuer har även gjorts med företrädare för Lärarnas riksförbund och Sveriges Kommuner och Landsting.

¹⁶ För mer detaljer om enkäten se bilaga 1.

Dokument- och litteraturstudierna har syftat till att dels kartlägga hur regelverk och stödmaterial ser ut, dels till att sammanställa de utredningar av betygssättningen som skolmyndigheterna tagit fram.

Riksrevisionen granskar genomförandet av statlig verksamhet och således endast en del av det offentliga åtagandet som följer av skollagen och andra förordningars krav på likvärdig betygssättning. Det innebär att granskningen stannar vid statens insatser. Samtidigt krävs en helhetsbild för att man ska kunna bedöma statens insatser i deras sammanhang. Det är skälet till att granskningsrapporten även beskriver hur huvudmän, rektorer och lärare arbetar för att åstadkomma en likvärdig betygssättning.

Företrädare för Utbildningsdepartementet, Skolverket och Skolinspektionen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport vid två tillfällen.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Jesper Antelius (projektledare), Margareta Hart och Anna Weinholt.

2 Betygen brister i likvärdighet

Betygssättning innebär myndighetsutövning. Lärarna gör vid betygssättningen en värdering av elevens kunskaper. Lärarnas bedömning av kunskaperna kan ha avgörande betydelse för den enskilde eleven och betygen kan inte överklagas.¹⁷

2.1 Betygens funktion

Betygen har flera viktiga funktioner. De ska ge skolor, elever och föräldrar information om kunskaper och färdigheter, de ska främja elevernas motivation och fungera som urvalsinstrument till nästa utbildningsnivå. Betygen används också som indikatorer i uppföljningen av och avstämningen mot de nationella kunskapsmålen av både huvudmännen och av riksdagen och regeringen. Det är därför viktigt att bestämmelserna om bedömning och betyg tillämpas så att betygssättningen blir likvärdig.

Enligt grundskoleförordningen ska betyget uttrycka i vilken mån den enskilda eleven har uppnått de nationella kunskapsmålen, det vill säga mål som finns för respektive ämne.¹⁸ Betygssystemet förutsätter att centralt fastställda mål samt betygskriterier angivna i läroplanen och kursplanerna tolkas och anpassas till utbildningens innehåll på lokal nivå. För att åstadkomma likvärdighet i såväl utbildning som betygssättning krävs att de lokala tolkningarna jämkas samman och kalibreras både inom och mellan skolor.

I denna granskning avses med begreppet likvärdighet i betygssättningen att ett visst betyg i ett visst ämne representerar likvärdiga kunskaper oavsett var i landet det har satts eller av vilken lärare det har satts. Det vill säga att måttstocken för bedömningen är densamma för alla elever.

¹⁷ Möjligheterna att överklaga betyg har nyligen utretts (SOU 2010:96) och är under beredning.

¹⁸ Grundskoleförordningen (1994:1194).

2.2 Rapporter från Skolverket

År 2000 granskade Skolverket kommunala huvudmän och skolors arbete med att säkra en likvärdig och rättvis betygssättning.¹⁹ År 2001 gjordes en motsvarande granskning av fristående skolor och huvudmän.²⁰ Dessa granskningar visade att det fanns betydande brister när det gäller betygssättningens likvärdighet. Skolverket konstaterade att det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet hade inneburit ett nytt sätt att tänka kring betygssättning och att det fanns stora brister i lärarnas förståelse för tankarna bakom betygssättningen. Vidare konstaterade Skolverket att lärarna inte fått reella förutsättningar att i grunden sätta sig in i betygssystemet och att det förekom få strukturerade och planerade diskussioner i betygsfrågor inom och mellan skolor. Detta hade enligt Skolverket lett till att lärare gjort olika tolkningar av kraven för de olika betygsstegen.

Under 2003 gjorde Skolverket en uppföljande granskning i denna fråga.²¹ Uppföljningen visade att väldigt lite hade hänt när det gällde huvudmännens och skolornas arbetssätt kring betygssättningen. Skolverket drog därmed slutsatsen att tidigare konstaterade brister kvarstod.

Skolverket har i sina årliga lägesbedömningar av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skolväsendet under flera år konstaterat att det finns brister när det gäller likvärdig bedömning och betygssättning. I lägesbedömningen som avrapporterades i slutet av 2006 konstaterade Skolverket att resultaten från myndighetens inspektionsverksamhet och andra studier har visat att det finns brister i likvärdigheten gällande bedömning och betygssättning.²² Bristerna har bland annat gällt lärares olika tolkningar av mål och betygskriterier. Skolverket gjorde bedömningen att det fanns behov av fortsatt stöd till skolor för att förtydliga innehållet i de krav som staten har när det gäller bedömning och betygssättning.

Under 2007 publicerade Skolverket en rapport om sambandet mellan nationella prov och slutbetyget i grundskolan.²³ I rapporten konstaterade Skolverket bland annat att det fanns en stor variation mellan skolor när det gäller avvikelsen mellan slutbetyg och provbetyg. Att betygen avviker från provbetygen på individnivå är fullt rimligt, menade Skolverket. Men när dessa avvikelser aggregeras till skolnivå bör, åtminstone till viss del, dessa avvikelser ta ut varandra. Skolverkets analys visade dock att skillnaderna mellan skolors

¹⁹ Skolverket (2000).

²⁰ Skolverket (2002).

²¹ Skolverket (2003).

²² Skolverket (2006a).

²³ Skolverket (2007c).

genomsnittliga provresultat och slutbetyg varierade betydligt mellan olika skolor. I vissa skolor fick en stor andel elever ett högre slutbetyg än provbetyg, medan i andra skolor en stor andel elever fått ett lägre slutbetyg än provbetyg. Skolverket drog därför i rapporten slutsatsen att det fortfarande fanns brister i likvärdigheten när det gäller betygssättningen, och att den inte hade förbättrats över tid sedan det nya betygssystemet infördes 1998. Myndigheten menade att detta var uppseendeväckande eftersom det gjorts ett antal insatser från staten och skolhuvudmännen för att förbättra samstämmigheten i lärares betygssättning. Skolverket menade att dessa insatser borde ha bidragit till en ökad medvetenhet hos lärare, men det kunde konstateras att de insatser som genomförts hittills inte gett de önskade effekterna. I studien fann Skolverket dock inga belägg för att en ökad konkurrens mellan skolor eller att framväxten av fristående skolor var faktorer som skulle kunna förklara skillnaderna i betygssättning. Skolor i mer konkurrensutsatta områden satte inte högre betyg i förhållande till provresultaten. Inte heller satte fristående skolor generellt högre betyg i förhållande till provresultaten jämfört med kommunala skolor. Skolverket menade att skolor satte betyg efter olika måttstockar, vilket var ett nationellt problem.

Sedan läsåret 2009/10 sammanställer Skolverket årligen avvikelserna mellan provbetyg och slutbetyg. Dessa sammanställningar ger, enligt Skolverket, inte en heltäckande bild av betygens likvärdighet, men de ger en indikation på eventuella brister. Sammanställningarna visar att det finns skolor som uppvisar orimligt stora skillnader mellan provbetyg och slutbetyg medan andra skolor uppvisar mindre skillnader. Detta indikerar, enligt Skolverket, att betygssättningen brister i likvärdighet.

2.3 Rapporter från Skolinspektionen

Skolinspektionen samlar årligen ihop sina iakttagelser i en rapport till regeringen, där myndigheten sammanfattar vad som iakttagits under inspektioner och besök på landets skolor. I rapporten för 2009 pekade Skolinspektionen på att det fanns vissa brister i bedömningen och betygssättningen.²⁴ Cirka en femtedel av de inspekterade grund- och gymnasieskolorna gjorde inte tillräckligt för att säkerställa att betygen sätts på korrekta grunder. Skolinspektionen menade att dessa grund- och gymnasieskolor inte motsvarade kraven på att bedömning och betygssättning ska utgå från de nationella målen och de nationella betygskriterierna. Myndigheten menade vidare att skolorna tenderade att göra egna tolkningar av betygskriterierna, som inte stämmer överens med de nationella

²⁴ Skolinspektionen (2010c).

kriterierna. En följd av detta är att betygssättningen inte blir korrekt. Vidare konstaterade Skolinspektionen att om olika lärare och skolor undervisar och betygssätter utifrån sina egna tolkningar riskeras bland annat likvärdigheten i betygssättningen. Skolinspektionen konstaterade även att vissa lärare inte utgick från alla mål i sin bedömning och betygssättning.

Sedan läsåret 2009/10 har Skolinspektionen ett uppdrag att samla in och kontrollrätta ett urval av elevlösningar från de nationella ämnesproven. Uppdraget omfattar bland annat de prov som är obligatoriska för alla elever i grundskolan, det vill säga prov i matematik, svenska, engelska och de naturorienterande ämnena. I kontrollrättningarna som genomfördes under 2010 och 2011 kunde myndigheten när det gäller vissa delprov konstatera stora avvikelser mellan den bedömning läraren gjort och den bedömning Skolinspektionens anlitade experter gjorde.²⁵ Avvikelserna konstaterades främst i de ämnen där eleverna själva producerar stora textmängder. Myndigheten menade att eftersom de nationella ämnesproven är ett viktigt verktyg för att åstadkomma en likvärdig bedömning och betygssättning, får detta konsekvenser när betygen ska sättas.

2.4 Konsekvenser av bristande likvärdighet i betygssättningen

Om betygssättningen inte är likvärdig får det konsekvenser för de olika funktioner som betygen har eller förväntas ha i skolan.

För det första förväntas betygen stärka styrningen mot de nationella kunskapsmålen. För att detta ska vara möjligt krävs att betygssättningen är likvärdig och avser rätt saker. Erfarenhet och forskning har visat att elevernas kunskapsutveckling påverkas av hur de bedöms och betygssätts. Det är därför viktigt att betygssättningen verkligen avser de nationellt fastställda kunskapsmålen, annars kan det innebära en styrning bort från dessa mål. Vidare finns en koppling mellan betygssättningen och den enskilde elevens kunskapsrätt. Betyget *Godkänt* anger den kunskapsnivå alla elever minst har rätt att nå. Om kraven för *Godkänt* varierar mellan skolor varierar även elevernas rätt till kunskap. Detta är inte förenligt med skollagens grundläggande krav på elevers lika tillgång till likvärdig utbildning.

²⁵ Skolinspektionen (2010b).

För det andra ska betygen informera om hur väl skolan lyckas med att förmedla kunskaper till eleverna. I en decentraliserad skola finns det ett stort behov av resultatinformation om skolan. Betygen används ofta, och ibland okritiskt, som en indikator på skolans resultat. Om betygssättningen inte är likvärdig kan det leda till att resultatinformationen ger en missvisande bild av skolans måluppfyllelse.

För det tredje har betygen från grundskolan en funktion att fylla som urvalsinstrument. Slutbetyget från grundskolan påverkar elevernas möjligheter att komma in på utbildningar och skolor. Att betygen sätts på likvärdiga grunder är då viktigt framför allt för den enskilde elevens rättssäkerhet 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 är det viktigt att betygssättningen sker likvärdigt och upplevs som rättvis för att betygssystemet ska behålla sin legitimitet.

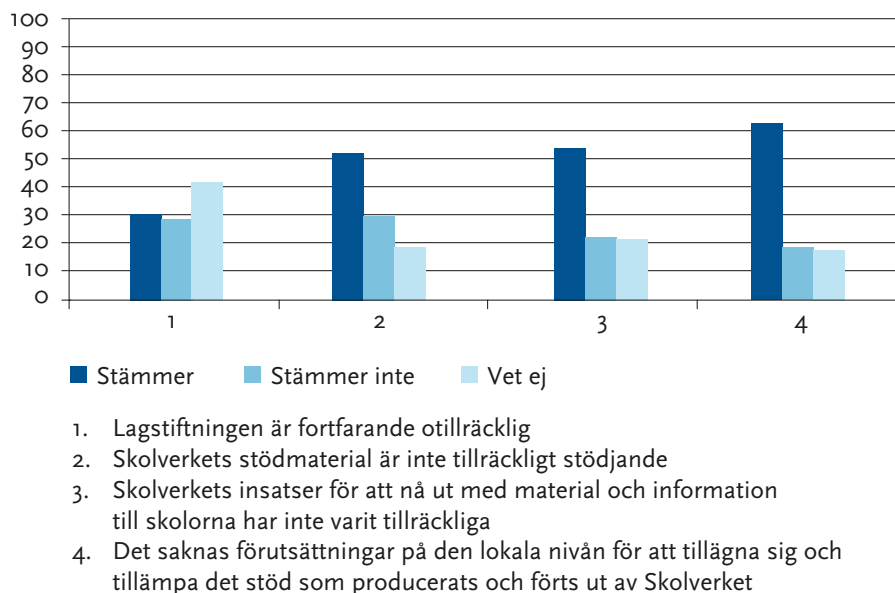
2.5 Enligt lärare och rektorer finns flera orsaker till att betygssättningen inte är likvärdig

Enligt en enkät²⁶ riktad till lärare och rektorer i grundskolan, som Riksrevisionen genomfört anser majoriteten av de tillfrågade lärarna (drygt 50 procent) att en orsak till att betygssättningen inte är likvärdig i ett nationellt perspektiv är att Skolverkets stödmaterial²⁷ inte är tillräckligt stödjande eller tydligt. Ungefär en lika stor andel lärare anser att Skolverkets insatser för att nå ut med materialet inte har varit tillräckliga.

²⁶ Ungefär 500 lärare och 200 rektorer har svarat på enkäten. För mer detaljer om Riksrevisionens enkät se bilaga 1.

²⁷ Med stödmaterial avses i detta fall föreskrifter, författningskommentarer, prov och annat bedömningsstöd.

Diagram 1. Fråga till lärarna: Problemet med att betygssättningen inte är nationellt likvärdig har diskuterats under en följd av år och regeringen och Skolverket har vidtagit en rad åtgärder för att förtydliga och förbättra stödet. Varför tror du att problemen kvarstår?

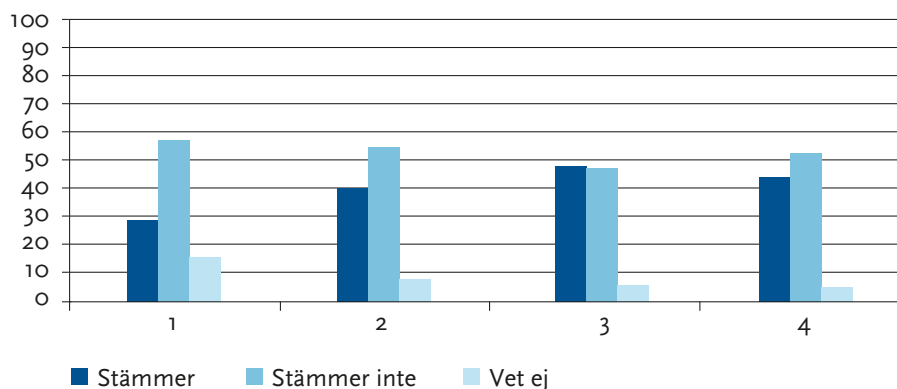


Ungefär två tredjedelar av de lärare som svarat på Riksrevisionens enkät anser att Skolverket skulle behöva ta fram bättre material kring bedömning och betygssättning som stöd för att åstadkomma en likvärdig betygssättning. Ungefär lika stor andel av dessa lärare anser att Skolverket borde ha mer direktkontakt med ämnesrepresentanter eller andra nyckelpersoner på skolorna.

Knappt två tredjedelar av lärarna som deltagit i enkäten anser att en orsak till att Skolverkets material inte får genomslag är att det saknas förutsättningar på den lokala nivån för att tillägna sig och tillämpa det stöd som publicerats och förts ut av Skolverket. Av de svar som lärarna gett om bristande förutsättningar lokalt anges bristen på tid som den främsta orsaken till att materialet inte når fram och används. Lärarna menar att de har fullt upp med att undervisa och sköta andra administrativa uppgifter, och därför inte hinner ta del av stödmaterial och diskutera hur bedömning och betygssättning bör gå till.

Knappt 50 procent av rektorerna, som svarat på Riksrevisionens enkät, anser att en orsak till att betygen inte är likvärdiga är att Skolverkets insatser för att nå ut med material och information till skolorna inte varit tillräckliga. Något färre av dessa rektorer (knappt 40 procent) anser att problemet beror på att Skolverkets stödmaterial inte är tillräckligt tydligt eller stödjande. Ungefär lika stor andel uppger att de tror att problemet beror på att förutsättningar saknas på den lokala nivån för att tillägna sig och tillämpa det stöd som producerats och förts ut av Skolverket. Precis som lärarna svarar rektorerna att tiden inte räcker till för att tillägna sig och tillämpa det stöd som Skolverket producerar.

Diagram 2. Fråga till rektorerna: Problemet med att betygssättningen inte är nationellt likvärdig har diskuterats under en följd av år och regeringen och Skolverket har vidtagit en rad åtgärder för att förtydliga och förbättra stödet. Varför tror du problemen är kvar?



1. Lagstiftningen är fortfarande otillräcklig
2. Skolverkets stödmaterial är inte tillräckligt stödjande
3. Skolverkets insatser för att nå ut med material och information till skolorna har inte varit tillräckliga
4. Det saknas förutsättningar på den lokala nivån för att tillägna sig och tillämpa det stöd som producerats och förts ut av Skolverket

Cirka 70 procent av rektorerna har i enkäten svarat att de anser att Skolverket borde ha mer direktkontakt med ämneslärare eller resurspersoner på skolorna för att nå ut med materialet bättre. Ungefär lika stor andel av dessa rektorer anser att Skolverket skulle nå ut med informationen till skolorna på ett bättre sätt om materialet kring bedömning och betygssättning blev bättre.

2.6 Sammanfattande iakttagelser

Att sätta betyg innebär myndighetsutövning. Lärarnas bedömning av elevernas kunskaper har avgörande betydelse för den enskilde eleven, och det är därför viktigt att betygssättningen sker på ett likvärdigt sätt. Betygen har även en viktig funktion för riksdag, regering och huvudmän eftersom betygen bland annat används vid uppföljning och avstämning mot de nationella målen.

- Flera utredningar från skolmyndigheterna har konstaterat att betygssättningen inte är likvärdig sett i ett nationellt perspektiv. Den bristande likvärdigheten i betygssättningen har uppmärksammats under en tioårsperiod.
- Om betygssättningen inte sker på ett likvärdigt sätt får det flera negativa konsekvenser. Om det mellan skolor finns en variation i vilka kunskaper som krävs för ett visst betyg, kan även enskilda elevers rätt till kunskap variera. Det kan även resultera i en missvisande bild av

hur väl skolor uppfyller målen, eftersom betygen ofta används som indikatorer på skolors resultat. Det påverkar även betygens funktion som urvalsinstrument till högre utbildningar.

- De lärare och rektorer som svarat på Riksrevisionens enkät anser att det finns flera förklaringar till att betygssättningen inte är likvärdig. En förklaring som många lärare och rektorer framhåller är att Skolverkets stödmaterial inte ger tillräckligt stöd och inte är tydligt nog. En annan förklaring som många lärare och rektorer framhåller är att förutsättningarna på den lokala nivån inte är tillräckliga och att det inte finns tillräckligt med tid att ta till sig och använda Skolverkets material.

3 Styrningen av skolan

Skolan styrs på nationell nivå genom att riksdag och regering anger nationella mål och riktlinjer för arbetet. Dessa mål och riktlinjer gäller för alla skolor och ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig. Det innebär att staten gjort en utfästelse till medborgarna om att undervisningen i skolan ska bygga på likvärdighet.

Inom de ramar som staten anger genomförs undervisningen i grundskolan av kommunerna som huvudman för de kommunala skolorna och av enskilda huvudmän för de fristående skolorna. Huvudmännen har stor frihet att besluta om hur verksamheten ska organiseras för att de nationella målen ska uppnås. Rektorer och lärare, i samarbete med eleverna, är sedan de som är ansvariga för att ge skolarbetet struktur och innehåll. De som arbetar i skolan har således en stor frihet att organisera och lägga upp arbetet.

Detta innebär krav på en god balans mellan det lokala handlingsutrymmet för huvudmännen och kravet på nationell likvärdighet i betygssättningen. För den enskilde eleven torde det spela mindre roll hur det huvudsakliga ansvaret är fördelat, bara ansvarsfördelningen fungerar och leder till att utbildningen och betygssättningen blir likvärdig.

Statsmakterna har i samband med den proposition om nya skolmyndigheter som i februari 2008 lämnades till riksdagen uttalat sig om ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen för att genomföra undervisningen i enlighet med skollagens krav. Regeringen anförde att staten ska följa hur skolhuvudmännen uppfyller de nationella målen men att skolutvecklingen i huvudsak är en uppgift för huvudmännen och skolorna.²⁸ Regeringen menade att det även framöver är rimligt att anta att staten i viss utsträckning kommer att behöva stödja huvudmän och skolor på områden som är väsentliga för att garantera en likvärdig utbildning i landet. Regeringen skrev att "de nationella utvecklingsinsatser som Skolverket bör kunna genomföra ska kunna motiveras utifrån ett statligt ansvar för likvärdighet över landet och utifrån att det föreligger ett tydligt mervärde i nationella insatser". Vidare menade regeringen att "ett statligt ansvar för utvecklingsinsatser finns på

²⁸ Prop. 2007/08:50.

områden där det är särskilt viktigt att främja likvärdighet, exempelvis vad gäller bedömning och betygssättning". I Utbildningsutskottets betänkande, med anledning av propositionen, skrevs att "de nationella utvecklingsinsatserna bör huvudsakligen avse insatser för genomförande av reformer, viss kompetensutveckling och information om verksamhetsområdet".²⁹

Till grund för statens styrning av skolan ligger också resultatredovisningen. Riksdag och regering har ett behov av information om skolans resultat och utveckling. För att tillgodose detta behov krävs att uppföljning och utvärdering sker på alla nivåer i skolsystemet. Huvudmännen och skolorna är därför skyldiga att lämna uppgifter om skolan och att delta i utvärderingar.

Skolverket är förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet. Myndigheten har en central och viktig roll när det gäller nationell likvärdighet i utbildningen. Skolverkets instruktion anger bland annat att myndigheten ska främja att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning och att myndigheten ska följa upp och utvärdera skolväsendet.³⁰ Skolverket har till uppgift att sammanställa uppgifterna och svara för rapporteringen av tillståndet i skolan till regeringen. Vidare anges att myndigheten ska utforma styrdokument som är tydliga och kan förstås av berörda målgrupper för att bidra till en likvärdig bedömning och måluppfyllelse. Av instruktionen framgår även att Skolverket ska stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet samt bidra till att förbättra deras förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse, bland annat genom att svara för nationella utvecklingsinsatser inom prioriterade områden.

En annan viktig statlig aktör är Skolinspektionen. Enligt Skolinspektionens instruktion ska myndigheten genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning i en trygg miljö.³¹ Granskningen av skolorna och huvudmännen sker genom tillsyn och genom kvalitetsgranskningar inom olika tematiska områden.

Skolmyndigheterna har således en viktig funktion att fylla för att garantera utfästelsen om likvärdighet i utbildningen. Skolverkets roll i detta sammanhang är att utforma och utveckla styrdokument, följa upp och utvärdera kommuners och skolors arbete i syfte att förbättra kvaliteten och resultaten i verksamheterna. Skolinspektionens roll är att kontrollera att kommunen eller den fristående skolan följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten samt att verksamheten håller tillräcklig kvalitet.

²⁹ Bet. 2007/08:UbU13.

³⁰ Förordning (2009:1214) med instruktion för Statens skolverk.

³¹ Förordning (2009:1215) med instruktioner för Statens skolinspektion.

3.1 Ansvar för betygssättningen

Grundläggande för att nå en likvärdig betygssättning är att de som sätter betygen och som utfärdar betygsdokumenten (det vill säga lärare och rektorer) har tillräckliga kunskaper om kursplaner, betygskriterier och andra bestämmelser. Dessa kursplaner, betygskriterier och andra bestämmelser är några av de förutsättningar som den statliga nivån har givit huvudmän, lärare och rektorer.

Det är regeringen som fattar beslut om grundskoleförordningen, läroplanen samt kursplanerna. Skolverket fattar beslut om betygskriterierna och föreskrifterna för utformningen av slutbetyg. Läroplanernas utformning har förankrats i riksdagen, vilket innebär att större förändringar i läroplanen kräver ett riksdagsbeslut. Riksdagen har även beslutat om skollagen och om betygssystemets utformning.

Det måste också skapas förutsättningar på lokal nivå för att lärarna ska nås av informationen och ha möjlighet att tillägna sig den. Lärarna måste känna till att stödmaterialet finns och var de kan få tag i det. Dessutom måste de också få en möjlighet att tillägna sig materialet för att kunna omsätta det i praktiskt arbete. För att åstadkomma en likvärdig betygssättning måste lärarna få möjlighet att diskutera och jämföra sin egen bedömning och betygssättning med den som görs av kollegor i den egna skolan och i andra skolor. Detta samråd är i praktiken ett krav för att uppnå en likvärdig betygssättning. Huvudmannen och rektor har ansvaret för att se till att lärarna får denna möjlighet.

I en tidigare granskning genomförd av Riksrevisionen konstaterades att det inte var direkt uttryckt i författningar eller förarbeten vem som har ansvaret för att betygssättningen sker nationellt likvärdigt.³² Dock kunde en ansvarskedja härledas från den grundprincip för skolans styrning som riksdagen beslutat om samt skollagens bestämmelser om likvärdig utbildning.³³ Enligt den bedömningen är ansvaret för likvärdiga betyg fördelat enligt följande:

- Regeringen och dess myndigheter har det övergripande och nationella ansvaret för att betygen sätts på likvärdiga grunder.
- De kommunala och enskilda huvudmännen ansvarar för att respektive skolor tillämpar likvärdiga bedömningsgrunder.
- 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.

³² Riksrevisionen (2004).

³³ Riksdagens beslut om ansvaret för skolan anges i prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990:76.

3.2 Bestämmelser om betyg

I sin betygssättning ska läraren följa gällande bestämmelser. Bestämmelser om betyg i grundskolan finns i grundskoleförordningen (1994:1194)³⁴, läroplanen (Lpo 94) för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2006:23)³⁵, förordningen om kursplaner (SKOLFS 2000:135), Skolverkets föreskrifter om betygskriterier för grundskolans ämnen (SKOLFS 2000:141)³⁶ samt Skolverkets föreskrifter om utformningen av slutbetyg i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan (SKOLFS 2009:35). Dessutom ger Skolverket ut författningskommentarer för likvärdig bedömning och betygssättning³⁷.

I läroplanen anges att betyget ska uttrycka i vilken mån den enskilda eleven har uppnått de mål som uttrycks i kursplanen för respektive ämne eller ämnesblock. Vidare anges i läroplanen att ämnesspecifika kriterier för olika kvalitetssteg finns som stöd för betygssättningen. Dessa betygskriterier anges i anslutning till respektive kursplan. I läroplanen anges även att rektor har ett särskilt ansvar för att lärarna får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter.

I grundskoleförordningen anges riktlinjer för bedömning och betyg. Vidare anges i förordningen att nationella ämnesprov ska användas för att bedöma elevernas kunskaper i relation till målen i ämnet och, i årskurs nio, även som stöd för betygssättningen. Enligt Skolverkets författningskommentarer är avsikten att proven ska bidra till så enhetliga bedömningsgrunder som möjligt över landet. I författningskommentarerna anges även att de nationella ämnesproven inte är utformade så att de prövar elevens kunskaper mot samtliga mål. Detta innebär att proven inte är att betrakta som examensprov och därmed aldrig är helt avgörande för betyget.

I den nya skollagen³⁸, som börjar tillämpas från den 1 juli 2011, har bestämmelser om betyg införts med syfte att stärka rättvisan och likvärdigheten i betygssättningen. Bland annat har rektorns och huvudmannens ansvar för betygssättningen förtydligats. En annan bestämmelse som förts in i den nya skollagen är elevens rätt till information om på vilka grunder betyget i ett ämne

³⁴ Grundskoleförordningen upphävs från och med den 1 juli 2011 och ersätts med skolförordningen, SFS 2011:185. Skolförordningen trädde i kraft den 15 april 2011 och ska tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2011, om inte annat följer av övergångsbestämmelserna.

³⁵ Denna förordning upphävs från och med den 1 juli 2011 och ersätts med Lgr 11 (SKOLFS 2010:37).

³⁶ Upphört att gälla från och med den 1 juli 2011 och ersätts av föreskrifter om kunskapskrav för grundskolans ämnen SKOLFS 2011:19

³⁷ Skolverket (2009).

³⁸ Skollag (2010:800).

sätts. De nya kursplanerna och kunskapskraven som börjar gälla från och med hösten 2011 har omarbetats i syfte att bli tydligare och minska utrymmet för lokala tolkningar. Dessa förtydliganden syftar till att öka förutsättningarna för en likvärdig betygssättning.

3.3 Statligt stödmaterial för en likvärdig betygssättning

Kursplanerna som regeringen beslutar om ska komplettera läroplanen och ange målen för undervisningen i varje enskilt ämne. I sina föreskrifter fastställer Skolverket betygskriterier för varje ämne i grundskolan. Dessa kriterier ska precisera vilka kunskaper som krävs för att få respektive betyg. Genom författningskommentarer och annat stödmaterial ska Skolverket förtydliga betygssystemet och underlätta dess tillämpning.

Som ytterligare stöd i betygssättningen tillhandhåller staten även det nationella provsystemet för grundskolan. Det består av nationella ämnesprov, diagnostiskt material och övrigt bedömningsstöd, till exempel en provbank. De nationella ämnesproven ska ge lärare stöd vid såväl undervisning som bedömning och betygssättning. Dessutom används proven för att kontrollera måluppfyllelsen, verka förebildligt på bedömning, undervisning och lärande samt bidra till ökad måluppfyllelse. De nationella ämnesproven har således flera olika syften och mål.

De nationella ämnesproven har bland annat till uppgift att stödja likvärdigheten i lärarnas kunskapsbedömning av eleverna. Detta är tänkt att ske genom att proven ska öka lärarnas kunskap om vad som ska bedömas och hur bedömningen ska ske. Genom dessa prov och de bedömningsanvisningar som medföljer kan lärarna stämma av sina egna kravnivåer mot de krav som proven förmedlar. Vid intervjuer med företrädare för Skolverket har det framkommit att myndigheten under många år har påpekat för regeringen att de nationella proven har alltför många mål och syften. De många målen och syftena med proven är, enligt företrädare för Skolverket, en förklaring till att det även är svårt att fastställa hur relationen, och samvariationen, mellan nationella prov och slutbetyg ska vara.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Skolan styrs genom att riksdag och regering anger nationella mål och riktlinjer. Huvudmannen, kommunal eller enskild, är sedan ansvarig för att bedriva skolverksamheten så att de nationella målen uppnås. Styrningen av skolområdet är med andra ord mångfacetterad och ansvaret för att

undervisningen i grundskolan motsvarar skollagens krav är delat mellan staten och skolhuvudmännen på den lokala nivån. Det innebär krav på en god balans mellan det lokala handlingsutrymmet för huvudmännen och kravet på nationell likvärdighet i betygssättningen.

- Skolmyndigheterna fyller en viktig funktion för att genomföra regeringens styrning mot skollagens krav på likvärdighet. Det sker genom stöd, uppföljning, utvärdering och tillsyn av huvudmän och skolor.
- Det finns utförliga författningsbestämmelser och stödmaterial som ska styra mot en likvärdig betygssättning. Det stödmaterialet har tagits fram av Skolverket och består bland annat av nationella ämnesprov och bedömningsexempel.
- De nationella ämnesproven har många mål och syften, vilket gör att det är svårt att uttrycka hur relationen mellan slutbetygen och provbetygen ska se ut.

4 Regeringens styrning mot en likvärdig betygssättning

I Riksrevisionens tidigare granskning av statens insatser för en likvärdig betygssättning konstaterades att det statliga engagemanget visserligen hade ökat under senare år men att det alltså förelåg betydande brister i betygens likvärdighet. En faktor som lyftes fram som orsak till problemet var att huvudmännens och rektorernas ansvar för en likvärdig betygssättning var oklart.

Riksrevisionen konstaterade även att för att betygen ska bli likvärdiga inom det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet förutsätts professionell samverkan såväl inom som mellan skolor. Det ställer i sin tur krav på aktiva insatser av, inte minst, huvudmän och rektorer. Enligt Riksrevisionen var en viktig orsak till att betygskraven inte kalibrerades inom och mellan skolor att varken regeringen eller Skolverket ställde krav på professionella samtal och tydligt angav vilket ansvar huvudmän och rektorer har för likvärdig betygssättning.

Riksrevisionens bedömning var också att uppföljningen och kontrollen av betygens likvärdighet var otillräcklig. Det innebär i sin tur att regeringen och skolmyndigheterna hade bristfälliga kunskaper om problemets omfattning och orsaker samt vilka åtgärder som borde vidtas. Detta var, enligt Riksrevisionens bedömning, sannolikt också en bidragande orsak till att huvudmän och rektorer inte prioriterade frågan på det sätt som en likvärdig betygssättning kräver.

Riksrevisionen lämnade ett antal rekommendationer till regeringen. Syftet med dessa var att öka huvudmännens och professionens förutsättningar att lösa sina uppgifter. Riksrevisionen rekommenderade bland annat att regeringen skulle pröva hur huvudmännens och rektorernas ansvar för en likvärdig betygssättning kunde tydliggöras i lag och annan författning. Riksrevisionen ansåg vidare att regeringen med hjälp av Skolverket mer aktivt borde följa upp och kontrollera i vilken mån huvudmän och profession tar ansvar för de uppgifter de ålagts vad gäller betygssättningen.

4.1 Åtgärder som regeringen vidtagit

Regeringen använder olika medel för att styra mot en mer likvärdig betygssättning. Nya regleringar träder i kraft inom kort, skolmyndigheterna får uppdrag och en ny myndighetsstruktur finns sedan några år. I det följande beskrivs de åtgärder som regeringen har vidtagit mer detaljerat.

4.1.1 *Ny författningsreglering m.m.*

Sedan Riksrevisionens granskning har regeringen i den nya skollagen, som börjar tillämpas från och med 1 juli 2011, infört bestämmelser om betyg som syftar till att stärka rättvisan och likvärdigheten i betygssättningen. Bland annat har rektorns ansvar för betygssättningen förtydligats genom att det i lagen regleras att rektorn har det övergripande ansvaret för skolans pedagogiska verksamhet. Detta innefattar bland annat att bedömning och betygssättning ska ske i enlighet med de bestämmelser som finns. En annan bestämmelse som förts in i den nya skollagen är elevens rätt till information om på vilka grunder betyget i ett ämne sätts. Huvudmännens ansvar har också förtydligats, vilket innebär att de ska ansvara för att utbildningen håller hög kvalitet och att den är likvärdig.

Förutom ny lagstiftning har regeringen också sedan Riksrevisionens förra granskning, vidtagit ett antal åtgärder som bland annat syftar till att ge bättre förutsättningar för likvärdig bedömning och betygssättning. I grundskoleförordningen anges bland annat att de nationella proven ska användas som ett redskap i undervisningen för att bedöma elevernas kunskaper i relation till målen i ämnet och, i årskurs 9, även som stöd för betygssättningen. Regeringen har därför infört nationella prov i fler ämnen och årskurser än tidigare.

Samtidigt som den nya skollagen träder i kraft införs en ny läroplan (Lgr 11) samt nya kursplaner och kunskapskrav i grundskolan. De nya kursplanerna och kunskapskraven är enligt regeringen tydligare och ska ge mindre utrymme för lokal tolkning av innehållet. En ny betygsskala kommer också att införas till hösten 2011. Dessutom har lärarutbildningen setts över, vilket bland annat har fått till följd att områden som bedömning och betygssättning ska ingå i den utbildningsvetenskapliga kärnan. Riksdagen har även beslutat om att införa en lärarlegitimation från och med den 1 juli 2011.³⁹ Legitimationen innebär bland annat att endast legitimerade lärare kommer att få sätta betyg efter den 1 juli 2012.

³⁹ Prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

4.1.2 Uppdrag till skolmyndigheterna

Regeringen har uppdragit åt Skolverket att under åren 2010–2012 implementera beslutade och planerade reformer inom hela det offentliga skolväsendet och motsvarande fristående skolor, liksom förskolor.

Regeringen har givit Skolinspektionen i uppdrag att samla in ett urval av redan rättade nationella prov från skolor i hela landet och rätta om dem. Resultatet av myndighetens omrättning ska vid behov kunna leda till en fördjupad granskning inom ramen för Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.

Skolverket ska numera samla in resultaten på samtliga genomförda nationella prov på delprovsnivå i grundskolan och motsvarande skolformer. Skolverket ska på ett lättillgängligt sätt publicera detta material så att skillnaden mellan betygsresultat i ämnesbetyg och på nationella prov framgår på skolnivå.

Regeringen genomför även en satsning på lärarkompetensen, det så kallade Lärarlyftet, vilket innebär att omkring 30 000 lärare ges möjlighet till kvalificerad fortbildning vid universitet och högskolor. Regeringens motiv till denna satsning är att resultaten i svensk skola måste bli bättre. Både svenska och internationella undersökningar har visat att elevers resultat har blivit sämre på flera områden. Genom att stärka lärares kompetens kan elevernas måluppfyllelse öka. Fokus i kompetensutvecklingen ska ligga på att förstärka lärares ämneskunskaper och ämnesdidaktiska förmåga, men kurserna innehåller även inslag om bedömning och betygssättning. Regeringen har även satsat på det pedagogiska ledarskapet i skolan genom att se till att alla nytilträdna rektorer ska gå den nya statliga befattningsutbildningen för rektorer. Regeringen kommer även att ge rektorer möjlighet att fortbilda sig i styrnings- och ledarskapsfrågor genom det så kallade Rektorslyftet.

4.1.3 Ny myndighetsstruktur

Myndighetsstrukturen på skolområdet har också förändrats. Myndigheten för skolutveckling har avvecklats och vissa av myndighetens uppgifter har förts över till Skolverket. Regeringen menade i propositionen för ny myndighetsstruktur att kvalitetsutvecklingen på lokal nivå främst är ett ansvar för varje huvudman, skola och verksamhet.⁴⁰ Skolverket skulle i fortsättningen arbeta på ett annat sätt än tidigare, som uppdragsmyndighet. I linje med detta ska myndigheten genomföra de uppdrag som regeringen beslutar om till exempel implementering av de nya skolreformerna.

⁴⁰ Prop. 2007/08:50.

Regeringen angav vidare i samma proposition att Skolverket ska fortsätta att vara förvaltningsmyndighet på skolområdet och arbeta med uppföljning, utvärdering, styrdokument och visst utvecklingsstöd.

En ny myndighet, Statens skolinspektion, har inrättats. Skolinspektionen har ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning av skolväsendet. Inspektionsverksamheten var tidigare en uppgift som Skolverket ansvarade för.

4.2 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen konstaterade i sin tidigare granskning att det statliga engagemanget för frågan om en likvärdig betygssättning hade ökat men att det fortfarande fanns brister. Riksrevisionen rekommenderade bland annat regeringen att huvudmännens och rektorernas ansvar borde förtydligas i lag eller annan förordning. Regeringen har sedan dess vidtagit en rad åtgärder för att öka förutsättningarna för en likvärdig betygssättning.

- Från och med höstterminen 2011 börjar den nya skollagen att gälla. Huvudmannen och rektors ansvar har förtydligats, bland annat genom att det tydligt anges att det är rektor som har det övergripande ansvaret för den pedagogiska ledningen och att det är huvudmannen som ansvarar för att utbildningen är likvärdig.
- En ny läroplan samt nya kursplaner och kunskapskrav har tagits fram. Bland annat syftar dessa till att ge skolorna tydligare mål och riktlinjer, och att ge mindre utrymme för lokala tolkningar.
- Regeringen har givit Skolverket i uppdrag att genomföra en omfattande implementeringsinsats av skolreformer, däribland att implementera reformerade kursplaner och kunskapskrav för grundskolan.
- Regeringen har gett Skolinspektionen i uppdrag att kontrollrätta ett urval av de nationella ämnesproven, och att rapportera avvikelser mellan provbetyg och slutbetyg.
- Regeringen har genomfört en förändring av myndighetsstrukturen på skolområdet, vilket bland annat har inneburit att ansvarsfördelningen mellan stat och huvudmannanivå när det gäller skolutveckling har förtydligats. Skolutveckling är i huvudsak en uppgift för huvudmännen och skolorna, medan staten ger stöd till vissa nationella utvecklingsinsatser inom prioriterade områden. Den nya myndighetsstrukturen har även inneburit att den statliga tillsynsverksamheten, som genomförs av Skolinspektionen, har fått mer resurser.

5 Skolverkets styrning mot en likvärdig betygssättning

Riksrevisionen lyfte i granskningen från 2004 fram två faktorer som orsaker till problemet. Det var dels att stödet till kommuner och skolor inte hade varit tillräckligt, dels att det fanns brister i statens uppföljning och kontroll av betygssättningen.

Enligt Riksrevisionen var en viktig orsak till att betygskraven inte kalibrerades inom och mellan skolor att varken regeringen eller Skolverket ställde krav på professionella samtal eller tydligt angav vilket ansvar huvudmän och rektorer har för likvärdig betygssättning. Enligt Riksrevisionen motsvarade inte heller skolmyndigheternas stöd de krav som ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem ställer. Bland annat konstaterades att Skolverkets allmänna råd och kommentarmaterial endast gav begränsat stöd samt att myndigheten inte i tillräcklig utsträckning hade tillvaratagit det nationella provsystemets möjligheter att stödja en likvärdig betygssättning. Riksrevisionens bedömning var också att uppföljningen och kontrollen av betygens likvärdighet var otillräcklig.

Riksrevisionen lämnade ett flertal rekommendationer till Skolverket. Syftet med dessa var att öka huvudmännens och professionens förutsättningar att lösa sina uppgifter. Riksrevisionen rekommenderade Skolverket att öka sitt stöd till huvudmän och profession. Riksrevisionen ansåg vidare att Skolverket mer aktivt borde följa upp och kontrollera i vilken mån huvudmän och profession tar ansvar för de uppgifter de ålagts vad gäller betygssättningen.

5.1 Åtgärder som Skolverket vidtagit

Skolverket har under senare år ökat sina insatser för att ge bättre förutsättningar för en likvärdig betygssättning. Många av de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade till Skolverket var av samma karaktär som myndigheten själv identifierat i samband med att den tog

fram en handlingsplan för rättssäker och likvärdig betygssättning.⁴¹ Under 2006 gjorde Skolverket med hjälp av bland annat Ekonomistyrningsverket en effektutvärdering av denna handlingsplan.⁴² Skolverkets slutsatser från effektutvärderingen var att de stöd som myndigheten tagit fram i handlingsplanen hade fått visst genomslag hos rektorer och lärare. Kunskapen om stödmaterialen var dock inte tillfredsställande och användandet av dem koncentrerat till en liten del av lärarna och rektorerna. Skolverket menade att ytterligare insatser för att nå lärare och rektorer behövde genomföras för att stödet skulle få önskad effekt och resultera i en ökad likvärdighet i betygssättningen. Enligt intervjuer med företrädare på Skolverket har dock inga ytterligare insatser vidtagits med anledning av denna effektutvärdering. Skolverket har i stället prioriterat implementeringen av alla beslutade skolreformer. Myndigheten har dock en stor tilltro till att dessa reformer kommer att förbättra förutsättningarna för en likvärdig bedömning och betygssättning.

5.2 Skolverkets stödmaterial

För att betygssättningen ska ha förutsättning att vara nationellt likvärdig har Skolverket tagit fram allmänna råd, författningskommentarer och annat stöd som är tänkt att förtydliga det målrelaterade betygssystemet och ska hjälpa lärarna i deras arbete med bedömning och betygssättning. De mest centrala dokumenten är:

- allmänna råd om det lokala arbetet med tillämpningen av nationella mål och kriterier (SKOLFS 2004:23)
- författningskommentarer för en likvärdig bedömning och betygssättning
- bedömningsexempel
- nationella ämnesprov
- provbanken
- övrigt diagnostiskt material
- frågor och svar på Skolverkets webbplats
- filmer om bedömning på Skolverkets webbplats

Sedan Riksrevisionens granskning under 2004 har Skolverkets allmänna råd om likvärdig bedömning och betygssättning bland annat ersatts av författningskommentarer för likvärdig bedömning och betygssättning. Dessutom pågår en ständig utveckling av de nationella ämnesproven, bland annat utifrån de synpunkter som lärare lämnat i de enkäter som

⁴¹ Skolverket (2004a).

⁴² Skolverket (2007b) och Ekonomistyrningsverket (2007).

Skolverket skickar ut i samband med proven. Skolverket har även utvecklat bedömningsanvisningarna för de nationella ämnesproven. Skolverket menar att anvisningarna numera är mer precisa och att autentiska elevsvar ger lärarna bättre exempel. Vidare publicerar Skolverket kontinuerligt olika stödmaterial om bedömning bestående av filmer med föreläsningar och kollegiala samtal på sin webbplats. Syftet med detta material är att konkretisera målen i kursplanerna och betygskriterierna. Skolverket har även tagit fram ett omfattande diagnostiskt material som finns att ladda ned via webbplatsen eller att beställa som tryckt material. Detta stödmaterial kompletteras även med övrigt bedömningsstöd i form av prov för ämnena tyska, franska, spanska, samhällskunskap samt hem- och konsumentkunskap. Vid tidpunkten för Riksrevisionens tidigare granskning fanns främst stödmaterial i ämnena svenska, matematik och engelska. Inför hösten 2011 har Skolverket tagit fram visst bedömningsstöd för alla ämnen, även för de praktiskt estetiska ämnena. Detta material kommer att publiceras på en så kallad bedömningsportal på Skolverkets webbplats.

Med anledning av införandet av den nya läroplanen i grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11) har Skolverket tagit fram kommentarmaterial till varje kursplan. Dessa riktar sig till lärare och rektorer och ska ge en bredare och djupare förståelse för det urval och de ställningstaganden som ligger bakom texterna i kursplanerna. Kommentarmaterialet beskriver även hur det centrala innehållet utvecklas över årskurserna och hur kunskapskraven är konstruerade. Detta material är redan publicerat på myndighetens webbplats och Skolverket planerar att skicka ut ett exemplar av detta för varje ämne till alla skolor.

Vid sidan av allt annat stödmaterial publicerar Skolverket löpande nya vanligt förekommande frågor och svar på webbplatsen. Alla frågor rörande bedömning och betygssättning finns samlade i ett dokument och kan laddas ned från webbplatsen. Skolverket har alltså på senare år utökat mängden stödmaterial samt även gjort förtydliganden av det befintliga stödmaterialet.

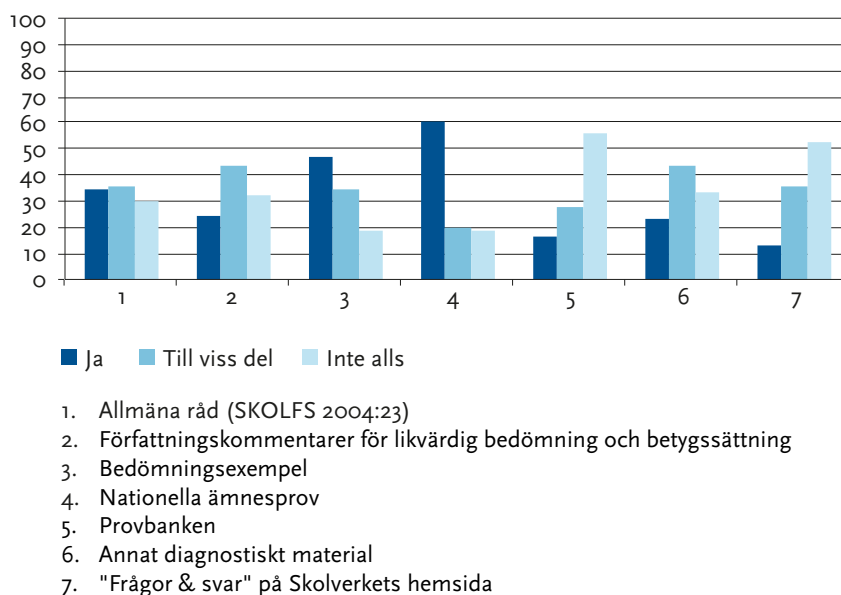
5.2.1 *Lärarna anser att Skolverkets stödmaterial ger visst stöd i betygssättningen*

I Riksrevisionens enkät⁴³ riktad till lärare uppger i princip alla lärare som har svarat att de åtminstone till viss del utgår från de nationella kursplanerna och betygskriterierna när de sätter betyg. Cirka 99 procent av de tillfrågade lärarna har svarat att de utgår från dessa styrdokument vid betygssättningen.

⁴³ För mer detaljer om enkäten och urvalet se bilaga 1.

En majoritet av de lärare som deltagit i Riksrevisionens enkät anger att Skolverkets allmänna råd om det lokala arbetet med tillämpningen av nationella mål och betygskriterier⁴⁴, Skolverkets författningskommentarer för likvärdig bedömning och betygssättning, Skolverkets bedömningsexempel, annat diagnostiskt material från Skolverket samt de nationella ämnesproven är betydelsefulla, åtminstone till viss del, för deras arbete med att nå en likvärdig betygssättning. En majoritet av dessa lärare anser dock att Skolverkets provbank eller Skolverkets "frågor och svar" inte har någon betydelse för deras arbete med att nå en likvärdig betygssättning.

Diagram 3. Fråga till lärare: Vilka av följande stödmaterial från Skolverket har betydelse för ditt arbete med att nå en likvärdig betygssättning?



5.2.2 Många lärare känner inte till stödmaterialen

Även om många av de lärare, som svarat på Riksrevisionens enkät, har angett att de åtminstone till viss del anser att Skolverkets stödmaterial har betydelse för deras tillvägagångssätt när de bedömer elevernas kunskaper och sätter betyg, anser nästan en tredjedel att Skolverkets allmänna råd, författningskommentarer och annat diagnostiskt material inte har betydelse för deras arbete med att nå en likvärdig betygssättning. Mellan 80 och 85 procent av de lärare som uppgivit att Skolverkets allmänna råd respektive Skolverkets författningskommentarer inte har betydelse i deras arbete att nå en likvärdig betygssättning har även svarat att de inte känner till dem. Det finns alltså en bristande kännedom om Skolverkets stödmaterial, som leder till att det inte används.

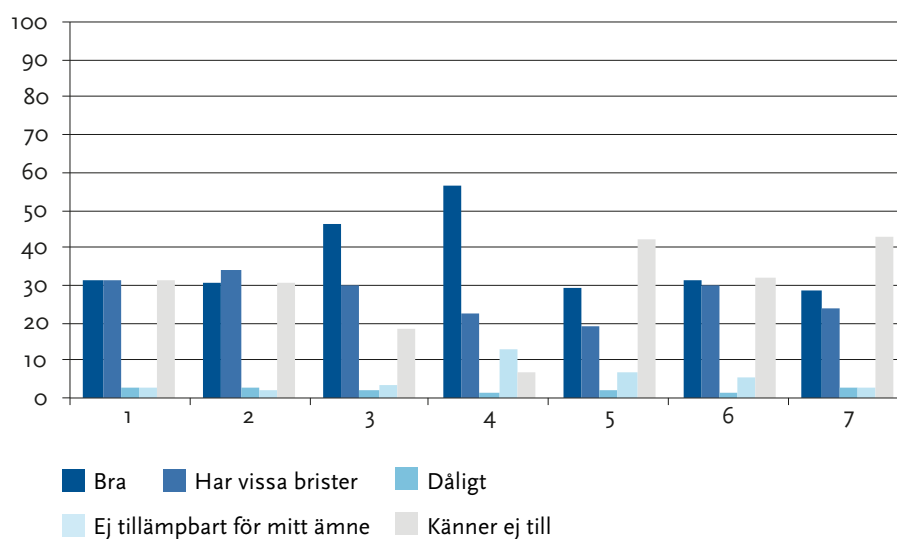
⁴⁴ SKOLFS 2004:23.

5.2.3 Lärarna anser att det finns brister i Skolverkets stödmaterial

Av enkäten framgår att ungefär en tredjedel av de lärare som svarat anser att Skolverkets allmänna råd och författningskommentarer har vissa brister eller är dåliga. En lika stor andel av lärarna anser att Skolverkets bedömningsexempel och annat diagnostiskt material har vissa brister eller är dåliga.

Ett område som Skolverket på senare tid arbetat mycket med är att utveckla den så kallade provbanken. Av enkäten framgår att så mycket som 42 procent av de lärare som svarat inte känner till provbanken.

Diagram 4. Fråga till lärarna: Hur bra tycker du att Skolverkets stödmaterial är?



1. Allmänna råd (SKOLFS 2004:23)
2. Författningskommentarer för likvärdig bedömning och betygssättning
3. Bedömningsexempel
4. Nationella ämnesprov
5. Provbanken
6. Annat diagnostiskt material
7. "Frågor & svar" på Skolverkets hemsida

Rektorerna, som deltagit i Riksrevisionens enkätundersökning, ger generellt sett en mer positiv bild av Skolverkets stödmaterial än lärarna. Dock anser ungefär 30 procent av dessa rektorer att Skolverkets allmänna råd och författningskommentarer har vissa brister eller är dåliga. Mellan 60 och 70 procent av rektorerna anser att de nationella ämnesproven, Skolverkets provbank samt Skolverkets "frågor och svar" är bra.

5.2.4 *Lärare och rektorer önskar mer stöd från Skolverket*

Av rektorerna har ungefär en tredjedel svarat att de anser att Skolverket inte gett lärare och rektorer tillräckligt med stöd för att en likvärdig betygssättning ska kunna uppnås.

Hälften av lärarna har svarat att de önskar mer stöd från Skolverket i arbetet med att nå en likvärdig betygssättning. Det vanligaste önskemålet från lärarna är att de vill ha ytterligare bedömningsanvisningar och olika exempel. Det finns även ett antal lärare som svarat att de önskar flera prov än de som finns idag, eftersom de upplever proven som ett bra stöd. Ett antal lärare önskar även mer utbildning och information om hur bedömning och betygssättning bör gå till. Det är dock inte bara en ökad mängd stödmaterial som lärarna önskar utan även att stödmaterial ska vara tydligare än de som finns idag.

De rektorer som anser att Skolverket inte gett tillräckligt stöd för att åstadkomma en likvärdig betygssättning har angett, precis som många lärare, att det behövs flera bedömningsexempel samt mer fortbildning via exempelvis konferenser. De anser även att det behövs tydligare betygskriterier.

5.3 **Skolverkets insatser för att informera om stödmaterial**

Skolverket lägger ner omfattande resurser på att framställa olika typer av stöd för att underlätta skolornas arbete med betygssättning. Stödmaterial riktat sig till huvudmän, rektorer och lärare.

Skolverkets information om reglering, råd och stöd om betygssättning förs huvudsakligen ut via egna insatser och kanaler. Men information kring materialet förs också ut via lärarutbildningen, lärarfortbildningen och de regionala utvecklingscentrum som finns på högskolorna. Därutöver sprider Skolinspektionen, i samband med sina inspektioner och sin tillsyn, information om Skolverkets stödmaterial.

Hur Skolverket arbetar med att nå ut med det framtagna stödmaterial varierar beroende på vad materialet handlar om och vem det riktar sig till. Skolverket anser att de viktigaste kanalerna för informationsspridning är den egna webbplatsen, myndighetens nyhetsbrev, konferenser i samband med den pågående reformimplementeringen, brevutskick samt myndighetens upplysningstjänst. Enligt Skolverket är det sedan huvudmännens ansvar att se till att rektorer och lärare tar del av materialet. Inom myndigheten pågår en diskussion om hur långt Skolverket ska utnyttja sitt mandat för att nå ut med sitt stödmaterial och annan styrning.

5.3.1 *Skolverkets webbplats*

Det stödmaterial som Skolverket tagit fram i syfte att ge lärare och rektorer stöd i samband med bedömning och betygssättning publiceras på myndighetens webbplats. Informationsmängden är omfattande och det finns många vägar att hitta en och samma information. Skolverket lägger även ut filmer från konferenser och kollegiala samtal för att underlätta för lärare och rektorer som inte har möjlighet att delta på dessa konferenser eller samtal.

När det gäller området bedömning och betygssättning finns sammantaget ett omfattande material att tillgå på webbplatsen. Myndigheten har inte gjort någon särskild uppföljning eller utvärdering av hur detta material används eller hur informationen som publiceras på webbplatsen uppfattas. Men enligt Skolverket ger besöksstatistiken en viss indikation på användningen av materialet. Under 2010 besöktes exempelvis sidan "Prov & bedömning" drygt en miljon gånger (av totalt cirka 37 miljoner sidvisningar fördelat på över 16 000 sidrubriker), sidan "Kursplaner & betygskriterier" visades drygt två miljoner gånger. "Om nationella prov" är också en av de mest besökta sidorna. Sidor med bedömningsstöd för årskurs sju till nio är de mest besökta, för grundskolan. Myndigheten gör undersökningar av hur webbplatsen används och uppfattas, men det finns ingen specifik undersökning om ovan nämnda stödmaterial. Skolverket menar även att de indirekt får reda på hur informationen uppfattas genom de frågor som kommer in till myndighetens upplysningstjänst, till vilken det går att ställa frågor via brev, e-post eller telefon. Skolverket menar att webbplatsen är väl använd av olika besökare. Samtidigt anser Skolverket att det idag inte är så lätt att hitta det man söker på webbplatsen och att myndigheten bättre kunde länka ihop olika typer av information. Under 2012 planeras en större översyn av webbplatsens utformning, och i samband med det kommer flera olika målgruppsundersökningar att göras.

5.3.2 *Skolverkets nyhetsbrev*

Skolverkets nyhetsbrev skickas ut till cirka 31 000 prenumeranter och utkommer nio gånger per år. Nyhetsbrevet innehåller förutom aktuell information från Skolverket även senaste nytt från studier och undersökningar inom skolvärlden. I nyhetsbrevet annonseras alltid eventuellt nytt stödmaterial. Enligt Skolverket är nyhetsbrevet ett viktigt och uppskattat sätt att sprida information till lärarna. Myndigheten har dock inte gjort någon särskild utvärdering eller uppföljning av vilken roll det spelar för lärarnas arbete.

5.3.3 Konferenser och nyckelpersoner

I samband med Skolverkets pågående implementering av den nya skollagen, läroplanen och kursplanerna genomför myndigheten ett stort antal konferenser runt om i landet. Dessa konferenser anses vara en mycket viktig väg att föra ut information om det stödmaterial som tagits fram i syfte att stödja en likvärdig betygssättning. Genom konferenserna ges en möjlighet till direktkontakt med rektorer och lärare. Skolverket har genomfört konferensutvärderingar i anslutning till alla konferensserier för att direkt få en återkoppling på de genomförda insatserna. Dessa har visat att det finns ett stort behov av information från Skolverket. Under 2011 kommer Skolverket att anlita externa utvärderare för att granska de insatser som gjorts för att implementera skollagen och de andra förändringarna.

Alla skolor och lärare kan dock inte ges möjlighet att delta på konferenserna. Av det skälet använder Skolverket sig av en tvåstegsmodell där nyckelpersoner bjuds in, vilka sedan förväntas sprida informationen vidare till kollegor.

Nyckelpersonerna utses lokalt av huvudmannen och arbetar på uppdrag av denne. Nyckelpersonerna får utbildning och stöd genom Skolverkets försorg för att kunna vidareförmedla och förankra innehållet till sina kollegor på skolan. Antalet inbjudna nyckelpersoner till konferenserna beräknas utifrån antalet skolor och elever inom huvudmannens ansvarsområde. Det innebär att inte alla skolor har en egen nyckelperson och att vissa nyckelpersoner kommer att ha ett informationsspridningsansvar som är större än den egna skolan.

Skolverket har prövat systemet med nyckelpersoner tidigare då målen och proven i grundskolans årskurs tre infördes. Denna implementering utvärderades av Malmö högskola och Mälardalens högskola. Utvärderingen gav en positiv bild av hur implementeringen fungerat och hur reformen togs emot i skolorna. Modellen har därför legat till grund för Skolverkets implementeringsinsatser inför den pågående reformen. Myndigheten menar att en viktig förutsättning för att detta system ska fungera väl är att uppdraget från rektor eller skolchef är tydligt. Enligt intervjuer med företrädare för Skolverket har myndigheten fått signaler om att det inte fungerar överallt i och med den nya reformen, och att det kan bero på att rektor eller skolchef inte är nog tydliga i vad det innebär att vara en så kallad nyckelperson.

I Riksrevisionens enkät till lärare uppgav endast en tredjedel av lärarna att frågor om likvärdig betygssättning tagits upp på konferenserna som ges i samband med reformimplementeringen. Många av lärarna kunde inte minnas om betygssättningen hade tagits upp.

5.3.4 Brevutskick

Det förekommer även att Skolverket via brev informerar skolorna om att det finns nytt stödmaterial tillgängligt. Oftast distribuerar myndigheten några exemplar av stödmaterial, till exempel bedömningsstöd eller diagnostiskt material, direkt till skolorna. Ibland samordnas detta med utskicken av de nationella ämnesproven. Den nya läroplanen skickar dock Skolverket ut till samtliga lärare för att försäkra sig om att alla får ett eget exemplar. Brevutskick är dock ett både svåradministrerat och kostsamt sätt att sprida information, enligt Skolverket.

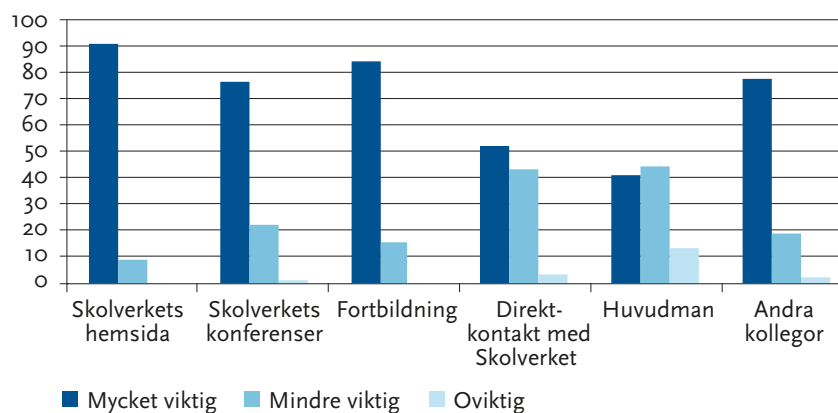
5.3.5 Skolverkets upplysningstjänst

Skolverkets upplysningstjänst har till uppgift att besvara frågor från allmänheten via e-post och telefon. Frågorna till upplysningstjänsten rör skolans alla områden men den fråga som är vanligast är, enligt Skolverket, frågor om betyg. De vanligaste frågorna och svaren publiceras även på myndighetens webbplats. Varje år tar upplysningstjänsten emot cirka 65 000 frågor från allmänheten. Ungefär 16 procent av dessa frågor handlar om betyg. Utav dessa kommer ungefär 25 procent av frågorna från lärare eller annan pedagogisk personal, 32 procent från rektorer och förvaltningschefer, 25 procent från anhöriga och resterande andel från media.

5.3.6 Lärare och rektors uppfattning om Skolverkets informationskanaler

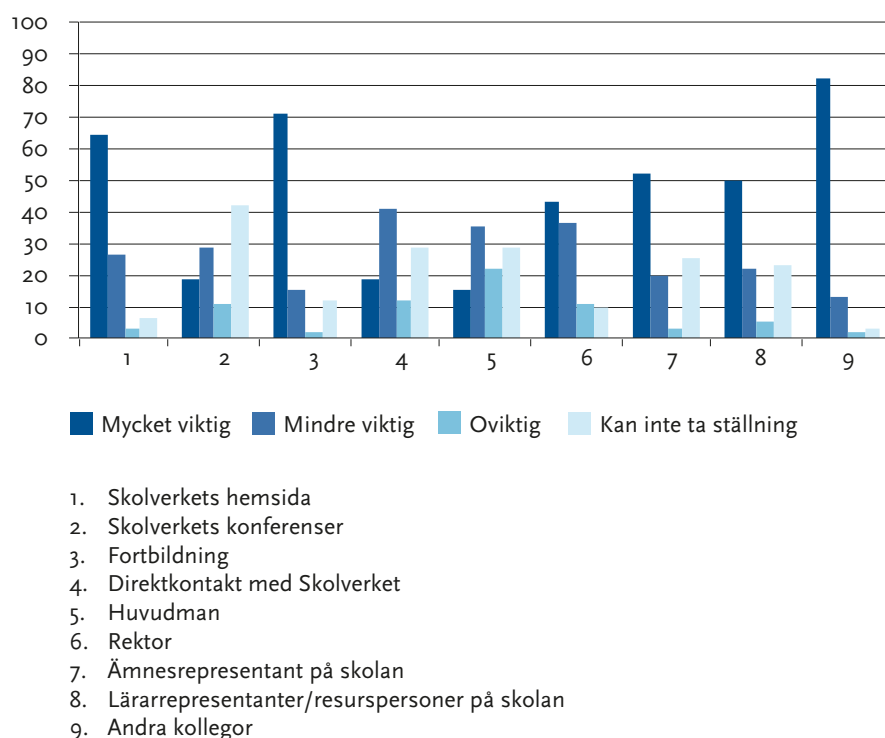
Rektorerna, som svarat på Riksrevisionens enkät, uppger att Skolverkets hemsida är en mycket viktig källa för att hämta information om hur betygssättning bör gå till. Fortbildning, Skolverkets konferenser samt andra kollegor är andra mycket viktiga källor för att inhämta denna information, enligt rektorerna.

Diagram 5. Fråga till rektorer: Vilka är viktiga källor för dig när det gäller att inhämta information för hur betygssättningen bör gå till?



Lärarna har i Riksrevisionens enkät svarat att andra kollegor följt av fortbildning är de viktigaste källorna för att inhämta information om hur betygssättningen ska gå till. Ungefär två tredjedelar av dessa lärare anser att Skolverkets hemsida är en mycket viktig informationskälla. Knappt en femtedel av samma lärare anser att Skolverkets konferenser är en mycket viktig källa för att inhämta information om betygssättning.

Diagram 6. Fråga till lärare: Vilka är viktiga källor när det gäller information angående styrdokument och stödmaterial som underlättar likvärdig betygssättning?



5.4 Skolverkets målgruppsundersökningar

Skolverket genomförde under 2007 och 2008 undersökningar bland rektorer och förvaltningschefer om hur de använde myndighetens publikationer och hur de uppfattade myndighetens arbete. Syftet var bland annat att ge underlag för utveckling av de insatser som genomfördes inom myndigheten. Enkäten besvarades av ungefär 550 personer, vilket motsvarade en svarsfrekvens på knappt 60 procent. Den låga svarsfrekvensen och svårigheterna med att få tag på e-postadresser till respondenterna har medfört att Skolverket inte längre genomför denna typ av undersökning.

Resultaten från den senaste undersökningen som gjordes pekade på att kännedomen om Skolverkets publikationer varierade.⁴⁵ Generellt sett var

⁴⁵ Skolverket (2008).

Skolverkets allmänna råd de publikationer som var mest kända, och då framförallt allmänna råd om kvalitetsredovisning. Publikationen *Bli ännu bättre på att sätta likvärdiga betyg* var det bara drygt hälften av de som deltog i undersökningen som kände till, och av dem som kände till denna publikation hade endast ungefär hälften läst den. Av dem som deltog i undersökningen uppgav bara cirka 15 procent att de läst och haft användning av den.

Undersökningen visade att deltagarna uppskattade Skolverkets webbplats och nyhetsbrev. Något som framkom var dock att vissa upplevde det svårt att få reda på vilka publikationer som fanns, och att de var svåra att hitta. Även Skolverkets upplysningstjänst var uppskattad bland deltagarna. Ungefär hälften av dem hade använt upplysningstjänsten under 2008.

I undersökningen framkom även att ungefär en fjärdedel av respondenterna ansåg att det behövdes fler diagnostiska stödmaterial och fler nationella prov. Detta önskemål har även framkommit i Riksrevisionens enkät.

År 2010 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att redovisa en ny samlad strategi för hur myndigheten ska arbeta med målgruppsundersökningar. I Skolverkets redovisning av detta uppdrag beskriver myndigheten två olika typer av metoder som används. En form av målgruppsundersökning görs i genomförandefasen av ett projekt, där myndigheten kvalitetssäkrar olika insatser innan färdigställandet. Ett exempel på sådana insatser är den pågående reformimplementeringen. Framtagandet av nya kursplaner har skett i samråd med olika organisationer och myndigheter. Externa referensgrupper har även kopplats till arbetet. Skolverket har också knutit till sig så kallade referensskolor som fått lämna synpunkter på de framtagna kursplanerna och kunskapskraven.

Den andra metoden Skolverket anger i sin strategi är effektutvärderingar, som görs efter genomförd insats. Skolverket menar att de olika användarundersökningarna som görs angående myndighetens webbplats är ett exempel på effektutvärderingar. Dessa undersökningar kan vara dels kvantitativa undersökningar som webbaserade enkätundersökningar, dels kvalitativa undersökningar som fokusgruppsundersökningar, användartester, djupintervjuer och tillgänglighetsrevisioner. Exempelvis gjordes en fokusgruppsundersökning 2009, riktad till lärare, rektorer, lärarstuderande och förvaltningstjänstemän, där ett kvalitativt användartest av startsidan på *Skolverket.se* genomfördes. Ibland får även besökare på webbplatsen sätta betyg på informationsinnehåll, användarvänlighet etc.

Användarundersökningar och fokusgruppsundersökningar återkommer årligen. Undersökningar av hur målgrupperna uppfattar Skolverkets nyhetsbrev och Skolverkets upplysningstjänst är ytterligare exempel. Dessutom har ett urval av Skolverkets publikationer analyserats, av externa konsulter, ur ett tillgänglighetsperspektiv.

5.5 Andra indirekta vägar att sprida information om stödmaterialet

Enligt Skolverket är det viktigt att finna många olika vägar för att nå ut med information om läroplan, kursplaner samt stödmaterial om bedömning och betygssättning. En viktig väg är via olika utbildningar för lärare och rektorer.

5.5.1 Lärarfortbildning

Lärarfortbildningen är del av det så kallade lärarlyftet, vilket innebär att behöriga lärare har möjlighet att fortbilda sig på högskolan och samtidigt behålla 80 procent av sin lön. Denna statliga satsning startade under 2007 och kommer att pågå i sin nuvarande form till och med 2011. Därefter övergår satsningen till att fokusera på att fortbilda lärare som inte har behörighet i de ämnen de undervisar i. Syftet med fortbildningen är att höja lärarnas kompetens för att därigenom öka elevernas måluppfyllelse. Utbudet av kurser består av kurser som Skolverket köpt av universitet och högskolor. Förutom dessa köpta kurser kan lärare även välja kurser inom ramen för lärosätenas reguljära kursutbud.

Inom ramen för lärarfortbildningen finns inga kurser i enbart bedömning och betygssättning. Kurserna har i huvudsak fokus på det ämnesdidaktiska, det vill säga fördjupade teoretiska kunskaper och praktiska färdigheter i hur man undervisar inom ämnesområdet. Motivet är att denna satsning gjordes mot bakgrund av de sjunkande resultaten i skolan. Regeringen menade att lärarnas ämneskompetens behövdes stärkas. Skolverket anger dock att alla upphandlade kurser innehåller ett moment som tar upp bedömning och betygssättning.

Enligt företrädare för Skolverket kan nuvarande ambitiösa utbildningssatsningar ge intrycket att kompetensproblemet inom lärarkåren är omhändertaget, trots att det inte fullt ut är så. En stor del av lärarna har sin utbildning från ett system med annan betygssättning. Det gör att deras kompetens kan vara bristfällig i det målrelaterade betygssystemet och i den reform som nu implementeras.

5.5.2 Rektorsutbildning

Skolledare och rektorer har en mycket viktig roll i att skapa de förutsättningar som är nödvändiga för att lärare ska kunna arbeta på ett bra sätt med bedömning och betygssättning. Enligt intervju med företrädare för Skolverket finns det tecken på att rektorerna inte alltid tagit detta ansvar eller att de inte haft klart för sig hur man ska göra för att åstadkomma ett arbete i överensstämmelse med statsmakernas krav eller Skolverkets anvisningar. Det pågår för tillfället två olika satsningar för att lyfta rektorernas kompetens.

Rektorsprogrammet är en statlig befattningsutbildning för rektorer, biträdande rektorer och förskolechefer som arbetar i verksamhet styrd av läroplaner. Programmet är obligatoriskt för nyanställda rektorer från och med 2010. Programmet gäller dock inte rektorer som gått den tidigare rektorsutbildningen.

Syftet med utbildningen är att ge de kunskaper och förmågor som krävs för att leda verksamheten enligt de mål som finns. Utbildningen pågår i tre år och förutsätter att rektorerna kan avsätta cirka en dag i veckan till utbildningen. Huvudmannen kan anställa en person som saknar rektorsutbildning, men måste då se till att denne får möjlighet att gå utbildningen. Enligt Skolverket har myndigheten fått signaler om att den regeln inte alltid följs.

Den andra satsningen som görs för att stärka rektorernas kompetens är det så kallade rektorslyftet som startar under hösten 2011 och är en satsning för rektorer som tidigare genomgått den äldre rektorsutbildningen. Rektorerna förväntas avsätta cirka 15 procent av sin arbetstid till utbildningen. Utbildningen bedrivs på avancerad akademisk nivå och sträcker sig över två terminer.

Skolverket har i intervjuer med Riksrevisionen uttryckt stora förhoppningar om att de utbildningar som nu anordnas för rektorer ska bidra till att lösa vissa av de problem på lokal nivå som nu gör att Skolverket inte når ända fram med sitt material och sin information.

5.5.3 *Regionalt stöd*

Sedan Myndigheten för skolutveckling avvecklades 2008 finns inte längre samma möjlighet till stöd på regional nivå, även om Skolinspektionen i viss mån kan ge råd i samband med sin tillsyn och kvalitetsgranskning. Enligt Riksrevisionens enkätundersökning önskar många lärare ett mer direkt stöd på lokal nivå för att klara sitt arbete med bedömning och betygssättning. I intervjuer med företrädare för Skolverket har det framkommit att man inte anser att det ingår i Skolverkets uppdrag att ge det stöd som lärare efterfrågar.

Det stöd på regional nivå som finns idag ges i huvudsak via regionala utvecklingscentrum. Regionala utvecklingscentrum (RUC) finns vid varje lärosäte som bedriver lärarutbildning. RUC ska fungera som ett nätverk mellan en regions kommuner och universitet. De ska arbeta för utveckling av skolverksamhet och lärarutbildning. RUC ska bidra till ny kunskapsbildning och därmed ökad kvalitet i såväl lärarutbildning som alla övriga utbildningsformer från förskolan till vuxenutbildningen. De kan arbeta på uppdrag av skolor, kommuner, myndigheter eller andra organisationer.

Vid intervjuer med företrädare för Skolverket har det framkommit att myndigheten menar att den är beroende av lokala aktörer för att sprida sitt budskap. Skolverket stöder vissa RUC så att de kan anordna kurser för lärare och rektorer vid behov. Skolverket skapar ett ramverk och RUC står för innehåll och utbildning. Om till exempel ovan nämnda nyckelpersoner inte mår med att få till stånd en utvecklingsprocess på sin skola kan ett RUC anlitas för att driva processen vidare.

Enligt Skolverket fungerar RUC dock väldigt olika. I en utvärdering av verksamheten som Högscoleverket gjorde 2009 konstaterades bland annat att skolhuvudmännens önskemål om utveckling inte i första hand handlade om ämneskunskaper⁴⁶. Istället var det behovet av kompetensutveckling i betygssättning, kvalitetsarbete och ledarskap som efterfrågades. I utvärderingen konstaterades även att vissa RUC kunde tillgodose detta behov i några kommuner, men inte i alla.

5.6 Skolverkets uppföljning och utvärderingar angående betygssättning

När riksdagen beslutade om att kommunalisera skolan fastslogs även att riksdag och regering ska följa och utvärdera de nationella målen och riktlinjerna. Syftet med informationen är att staten ska kunna bilda sig en uppfattning om vilka resultat som uppnås i skolan.⁴⁷

Uppföljningsinformationen är tänkt att påverka skolor och huvudmän och den ska bidra till huvudmännens och skolornas eget förändrings- och utvecklingsarbete. Det sker genom att Skolverket offentliggör informationen på huvudmanna- och skolnivå i olika publikationer och på Skolverkets webbplats.

Inom ramen för den nationella uppföljningen samlas betygsresultat och resultat från de nationella ämnesproven årligen in. Sedan läsåret 2009/10 sammanställer Skolverket årligen avvikelser, ned på skolnivå, mellan provbetygen i de nationella ämnesproven och slutbetyget i årskurs nio. I den rapport angående avvikelserna, som publicerades under våren 2011, konstaterade Skolverket att skillnaderna mellan skolornas betygssättning i förhållande till proven är stora.⁴⁸ Myndigheten menade även att skillnaderna hade varit konstanta under flera år. Skolverket menade att detta indikerar att skolorna och lärarna har olika betygssättningskriterier vid betygssättningen.

⁴⁶ Högscoleverket (2009).

⁴⁷ Prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

⁴⁸ Skolverket (2011a).

Dessa sammanställningar publiceras även för varje skola på Skolverkets webbplats. Motivet till detta är att detta ska leda till att huvudmännen och skolorna själva uppmärksammar och kritiskt reflekterar över hur de arbetar med betygssättningen. Skolverket ska numera även i samarbete med Skolinspektionen redovisa eventuella avvikelser mellan ursprungs rättning och Skolinspektionens centrala rättning av nationella prov i den utsträckning som är möjligt.⁴⁹ I Skolverkets analys av avvikelserna ska således även resultatet från Skolinspektionens rättningsuppdrag inkluderas. I intervjuer med företrädare för Skolverket har det dock framkommit att myndigheten inte har några rutiner för att uppmärksamma Skolinspektionen på vilka skolor som har anmärkningsvärda avvikelser mellan betygen på de nationella proven och slutbetygen i årskurs nio.

Inom ramen för sitt uppdrag genomför Skolverket även nationella utvärderingar. Dessa utvärderingar är till mycket stor del styrda av uppdrag givna i regleringsbrev eller i särskild ordning. Enligt Skolverkets årsredovisning för 2010 användes ungefär 86 procent av myndighetens förvaltningsanslag till uppdrag som angetts i regleringsbrev eller i särskild ordning. Cirka 14 procent av förvaltningsanslaget användes således till egeninitierade projekt, i däribland utvärderingar. Enligt Skolverket finns det därmed ett begränsat utrymme för myndigheten att själv initiera olika utvärderingsstudier. Skolverket har dock ändå gjort ett antal olika utvärderingar kring likvärdighet i betygssättningen. Många av dessa är studier som Skolverket självt har tagit initiativ till. Under perioden 2000 fram till 2010 har Skolverket publicerat sammanlagt 14 rapporter på temat likvärdig betygssättning, och av dessa är 12 egeninitierade. Skolverket menar att dessa rapporter ska ses som ett underlag för huvudmän, skolor och lärare att börja diskutera och reflektera över frågor angående hur de själva sätter betyg. Förhoppningen myndigheten har är att detta ska leda till en ökad likvärdighet i betygssättningen.

Hittills har de utvärderingar om likvärdig betygssättning som Skolverket genomfört stannat vid att Skolverket konstaterat att betygssättningen, på nationell nivå, inte är likvärdig. Detta konstaterande grundar myndigheten på avvikelserna mellan betygen på de nationella ämnesproven och slutbetygen i årskurs nio. Myndigheten har dock inte gått tillräckligt långt för att kunna identifiera orsakerna till varför betygssättningen inte sker på ett likvärdigt sätt i syfte att vidta ytterligare åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Enligt Skolverkets verksamhetsplan för 2011 pågår dock ett projekt som syftar till att ta reda på hur skolorna arbetar med de nationella proven i relation till slutbetygen i grundskolan för att identifiera tänkbara förklaringar till konstaterade avvikelser.

⁴⁹ Enligt regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens skolverk.

5.7 Sammanfattande iakttagelser

Förutom att regeringen har vidtagit en rad åtgärder sedan Riksrevisionens förra granskning, har även Skolverket ökat sina insatser för att öka förutsättningarna för en likvärdig betygssättning.

- Skolverket har bland annat utökat sitt material som syftar till att stödja en likvärdig betygssättning, i form av fler nationella ämnesprov och fler bedömningsexempel samt en utökad provbank. Trots Skolverkets insatser att förtydliga och utöka stödmaterialet är det många lärare som inte känner till materialet.
- Skolverket anser att det är huvudmännens ansvar att se till att lärare och rektorer har kunskap om stödmaterial och regelverk som syftar till likvärdighet i betygssättningen.
- Enligt Riksrevisionens enkät är det många lärare som anser att Skolverkets stödmaterial inte är nog tydligt och som önskar mer stöd från myndigheten. Enligt företrädare för Skolverket kan myndigheten inte gå in i detalj och föreskriva om hur lärare och rektorer ska bedriva arbetet med betygssättning.
- Skolverket använder sig av många olika kanaler för att nå ut med information om stödmaterialet, hemsidan är den viktigaste. Information om Skolverkets stödmaterial sprids även genom olika fortbildningsinsatser och regionala utvecklingscentrum.
- Skolverket har inte gjort någon samlad utvärdering av om stödmaterialet, som är ämnat att stödja en likvärdig betygssättning, nått fram och hur det används.
- Skolverkets uppföljning av skolväsendet är tänkt att påverka skolor och huvudmän genom att myndigheten offentliggör informationen i olika publikationer och på webbplatsen.
- Skolverket följer upp betygssättningen genom att årligen samla in statistik och presentera avvikelser mellan provbetyg och slutbetyg på de nationella ämnesproven. Några rutiner för att uppmärksamma Skolinspektionen på skolor med anmärkningsvärda avvikelser finns dock inte.
- Skolverket har i sina uppföljningar och utvärderingar av betygen och betygssättningen inte tillräckligt analyserat orsakerna till bristerna i betygssättningen.

6 Skolinspektionens kontroll av betygssättningen

Sedan 1 oktober 2008 finns statens tillsyn och kvalitetsgranskning av skolväsendet organiserat i en ny myndighet, Statens skolinspektion. Tidigare var dessa verksamheter en del av Skolverket.

6.1 Tillsyn och kvalitetsgranskning

Skolinspektionen inspekterar regelbundet alla skolor för att se till att de följer lagar och regler. Inom den så kallade regelbundna tillsynen inspekteras fyra huvudområden: måluppfyllelse och resultat, pedagogisk ledning och utveckling av verksamheten, lärandemiljö samt enskilda elevers rätt. Inom området pedagogisk ledning och utveckling av verksamheten granskas bland annat att lärarna utvärderar och bedömer elevernas kunskaper utifrån de krav som finns i författningarna, och att rektor tar sitt ansvar avseende en likvärdig betygssättning. Alla inspekterade skolor och huvudmän får ett beslut med bedömningar av de områden som tillsynen har uppmärksammat. Meningen är att besluten ska kunna användas som utgångspunkt för att förbättra kvaliteten i verksamheten. Vid denna återföring av synpunkter till skolor och huvudmän hänvisas ofta till det stödmaterial som Skolverket tagit fram.

Utöver den regelbundna tillsynen genomför Skolinspektionen även så kallad flygande tillsyn. Detta innebär att skolor inspekteras inom ett avgränsat område under en begränsad tid. Dessutom bedriver Skolinspektionen riktad tillsyn inom ett avgränsat område med fokus på regelefterlevnad. Skolinspektionen tar även emot anmälningar om upplevda missförhållanden från främst föräldrar.

Förutom de olika formerna av tillsyn bedriver Skolinspektionen även kvalitetsgranskning. Inom ramen för denna studeras skolorna verksamheterna mer ingående utifrån olika teman. Ett område som studerats är till exempel betygssättningen i gymnasieskolan.

I enlighet med Skolinspektionens instruktion och uppdrag i regleringsbrev sammanfattas och publiceras resultaten av myndighetens arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning. I sammanfattningen av den regelbundna tillsynen 2009 konstaterades att brister i betygssättning var en av de vanligaste bristerna som iaktagits under det året.⁵⁰ Ungefär en femtedel av de inspekterade grundskolorna hade brister inom detta område. Enligt en rapport om erfarenheterna från 2009 års tillsyn och kvalitetsgranskning anges att de konstaterade bristerna i betygssättningen består i att "skolorna tenderar att bland annat modifiera och anpassa betygskriterierna i vissa ämnen så att de inte längre är likalydande eller överensstämmande med de nationellt fastställda kriterierna".⁵¹

I en rapport som sammanfattar erfarenheterna av skolinspektionen från 2003, då Skolverket hade tillsynsansvaret, fram till 2009 konstaterade Skolinspektionen att ett område som genomgående varit bristfälligt var skolors arbete med bedömning och betygssättning.⁵² Inspektionen noterade vidare att kunskaperna om hur betyg ska sättas ofta var bristfälliga. Samtidigt konstaterades att många kommuner påbörjat ett arbete för att utveckla lärarnas kompetens på området men att kunskapsbehovet till största del fortfarande kvarstår. Skolinspektionen menade att arbetet för att säkerställa en rättvis och likvärdig bedömning och betygssättning måste förbättras i många skolor.

I den nya skollagen, som börjar tillämpas från och med 1 juli 2011, blir regleringen av Skolinspektionens tillsyn och vissa förutsättningar för tillsynens genomförande tydligare. Den nya skollagen ger även Skolinspektionen utökade sanktionsmöjligheter jämfört med tidigare. I den nya skollagen anges även att Skolinspektionen ska arbeta förebyggande genom att inom ramen för sin tillsyn ge råd och vägledning.⁵³ Det finns alltså inga hinder för myndigheten att närma sig den lokala nivån inom ramen för sin tillsyn för att ge råd och vägledning. I intervjuer med företrädare för Skolinspektionen har det anförts att frågan om hur långt myndigheten ska gå när det gäller stöd till skolor, rektorer och lärare är en sak som måste utvecklas genom praxis.

⁵⁰ Skolinspektionen (2010c).

⁵¹ Skolinspektionen (2010c), s. 25.

⁵² Skolinspektionen (2009b).

⁵³ 26 kap. 9 § i skollagen (SFS 2010:800).

6.2 Skolinspektionens omrättning av nationella prov

Sedan 2009 har Skolinspektionen fått i uppdrag av regeringen att årligen genomföra en central rättning av ett urval nationella prov för grundskolan och gymnasieskolan. I en rapport angående de nationella ämnesprov som genomfördes under våren 2009 kunde Skolinspektionen rapportera att det fanns oroväckande tendenser, utifrån ett likvärdighetsperspektiv, som pekade på att bedömningen av en elevs prestation på proven är tydligt kopplad till vilken lärare som gör bedömningen.⁵⁴ Avvikelser i bedömningen är särskilt vanliga i ämnen och delprov där eleverna själva producerar större textmängder, såsom i svenska och till viss del i engelska. Skolinspektionen ville dock inte göra någon värdering av om ursprungs rättarens bedömning är rätt eller fel. Skolinspektionen menade vidare att man kan ifrågasätta om provens konstruktion stödjer en likvärdig och rättvis bedömning av elevernas prestationer. Myndigheten menade att proven och bedömningsanvisningarna är utformade på ett sätt som öppnar för ett för stort utrymme för tolkning, vilket missgynnar en likvärdig bedömning. Skolinspektionens rättning av proven som eleverna genomförde under vårterminen 2010 gav samma resultat som föregående års kontrollrättning.⁵⁵ Skolinspektionen lyfte även i denna rapport fram problemen med provens konstruktion och provens många olika syften och mål, vilket leder till att proven kan ifrågasättas utifrån likvärdighetsperspektivet.

6.3 Sammanfattande iakttagelser

Statens skolinspektion bildades 2008, och svarar för kvalitetsgranskning inom skolväsenden med mera, samt regelbunden tillsyn hos alla huvudmän och alla skolor.

- Skolinspektionen har i sin tillsyn konstaterat att betygssättningen brister.
- Skolinspektionen har fått utökade sanktionsmöjligheter i den nya skollagen. Skolinspektionen upplever att det är oklart hur långtgående myndighetens stöd till huvudmännen ska vara.
- Skolinspektionen har fått i uppdrag av regeringen att genomföra kontrollrättning av ett urval nationella prov. I samband med kontrollrättningen har Skolinspektionen konstaterat att provens konstruktion gör att provens roll som ett stöd för en likvärdig och rättvis betygssättning kan diskuteras.

⁵⁴ Skolinspektionen (2010b).

⁵⁵ Skolinspektionen (2011).

7 Huvudmännens och skolornas arbete med en likvärdig betygssättning

Ansvar för betygssättningen är delat mellan staten å ena sidan och kommunala och enskilda huvudmän å andra sidan. Det medför att det behöver skapas goda förutsättningar för en likvärdig betygssättning i en kedja som börjar hos staten och slutar i skolor som drivs av kommunala eller enskilda huvudmän. I detta kapitel belyser vi dessa frågor med utgångspunkt från vad som framkommit i Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar och i Riksrevisionens enkät. Riksrevisionens granskning gäller genomförandet av statens verksamheter. För sammanhangets skull är det dock intressant att beskriva även arbetet på den lokala nivån. Det är mot den bakgrunden som framställningen i det följande ska läsas.

7.1 Huvudmannens ansvar

Huvudmannen har det yttersta ansvaret på lokal nivå för att det skapas resurser och tid för skolans personal att arbeta på ett sådant sätt att målen kan nås. Det finns indikationer i Skolinspektionens rapporter och i Riksrevisionens enkät på att huvudmännen inte tar detta ansvar i tillräckligt stor utsträckning. Om bedömningen och betygssättningen ska kunna fullgöras som det är tänkt måste bättre förutsättningar skapas för detta i form av nödvändig tid för professionella samtal, systematiskt kvalitetsarbete, fortbildning, studiedagar med mera. Detta ansvar ligger ytterst på huvudmännen på lokal nivå.

7.1.1 *Rektorerna och lärarna vill ha mer stöd från huvudmannen*

Drygt 40 procent av rektorerna som svarat på Riksrevisionens enkät uppger att de önskar mer stöd från huvudmannen i arbetet med att nå en likvärdig betygssättning. Det stöd från huvudmannen som önskas gäller framförallt mer samverkan mellan skolor i samma kommun eller koncern för att diskutera betygssättning och bedömning. Ett annat vanligt förekommande svar är att rektorerna önskar mer kompetensutveckling kring dessa frågor. Knappt 60 procent av lärarna har i Riksrevisionens enkät svarat att de önskar mer lokalt

stöd från huvudmannen, rektor eller andra kollegor. Det lokala stödet som efterfrågas är framförallt mer av diskussioner och samverkan mellan lärarna på den egna skolan och med lärare på andra skolor. Många av lärarna menar dock att det inte finns tid för sådana ”professionella samtal”.

7.1.2 *De lokala förutsättningarna saknas i många fall*

Enligt den enkät⁵⁶ till lärare och rektorer, som Riksrevisionen låtit genomföra, uppger nästan två tredjedelar av lärarna (63 procent) att orsaken till att betygssättningen inte är likvärdig är att det på lokal nivå saknas förutsättningar att tillägna sig och tillämpa det stöd som producerats och förts ut av Skolverket. Den förutsättning som framför allt saknas är tid. Det innebär att även om lagstiftningen och stödmaterialet blivit tydligare når det inte ända fram till mottagarna. Brister i de lokala förutsättningarna har påtalats av Skolverket och Skolinspektionen under hela 2000-talet i ett antal rapporter⁵⁷.

7.2 **Läro- och kursplan som utgångspunkt?**

Det finns en mängd bestämmelser om hur arbetet med betygsfrågor ska bedrivas⁵⁸. Enligt läroplanen ska läraren i sin betygssättning utgå från läroplan och kursplan samt de mål och betygskriterier som där anges. I Skolinspektionens rapporter om tillsyn och kvalitetsgranskning under 2009, samt i deras kvalitetsgranskning av matematikundervisningen⁵⁹, konstateras att undervisningen alltför sällan tar sin utgångspunkt i de nationella målen i läroplan och kursplan. Vidare sägs att många lärare saknar kunskap om de nationella målen och saknar möjlighet att använda dem som utgångspunkt för undervisningen. Skolorna tenderar att modifiera och anpassa betygskriterierna i vissa ämnen så att de inte längre är likalydande eller överensstämmande med de nationellt fastställda kriterierna”. En av fem skolor fick kritik för att undervisningen inte var inriktad på de nationella målen i kursplaner och läroplaner. Vilken orsak som ligger bakom lärarnas brist i detta avseende framgår inte. Skolinspektionen konstaterade att rektorn har ett ansvar att följa arbetet och se till att lagar och regler följs, vilket myndigheten menade att av allt att döma inte skett i dessa fall.

⁵⁶ För mer detaljer om Riksrevisionens enkät se bilaga 1.

⁵⁷ Se t.ex. Skolverket (2000), Skolverket (2002), Skolinspektionen (2009a), Skolinspektionen (2010c), Skolinspektionen (2010d) och Skolinspektionen (2010e).

⁵⁸ Se Skolverket (2009).

⁵⁹ Skolinspektionen (2009a) och Skolinspektionen (2010c).

7.3 Utrymme för professionell diskussion

Enligt Skolverkets författningskommentarer för en likvärdig bedömning och betygssättning ska det finnas utrymme för diskussioner mellan lärare om betygssättningen.⁶⁰ Huvudmannen och rektorn har ansvaret för att detta utrymme skapas. En likvärdigare betygssättning förutsätter att lärarna diskuterar tolkningen av mål och kriterier med sina kollegor och att jämförelser också görs mellan skolor.

Det finns indikationer på att professionella samtal angående bedömning och betygssättning fortfarande inte sker i tillräcklig utsträckning.

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av matematikundervisningen sägs bland annat att lärarna måste föra en kontinuerlig diskussion om bedömning och betygssättning och inte bara inför terminssluten.⁶¹ Myndigheten menade också att skolorna måste samarbeta med andra skolor för att säkerställa en rättvis och likvärdig bedömning och betygssättning. Kvalitetsgranskningen visade, med enstaka undantag, att rektorernas förmågor eller möjligheter inte räcker till för att skapa förutsättningar för lärares arbete med undervisningen och lärande. Rektorerna förmådde heller inte att skapa förutsättningar för att utveckla och stödja lärares arbete genom att leda skolans lärprocesser, undervisning och lärande.

I en rapport från Skolverket hänvisas till flera studier som visar att lärarnas tolkningar av mål och betygskriterier sällan provas mot andra lärares tolkningar utöver dem på den egna skolan.⁶² Detta bekräftas också i Riksrevisionens lärarenkät, där 58 procent av lärarna svarat att sådana jämförelser mellan skolor inte görs.

7.4 Systematiskt kvalitetsarbete

Enligt förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet ska det på varje skola finnas ett systematiskt kvalitetsarbete för att bidra till att förverkliga de nationella målen för utbildningarna.⁶³ Enligt läroplanen har huvudmannen ett ansvar för att skolan uppnår uppställda mål. Det kräver att resultaten följs upp och utvärderas och att nya metoder provas och utvecklas. Rektorn ansvarar för detta på skolnivå. I de allmänna råden sägs att kvalitetsarbetet syftar till att

⁶⁰ Skolverket (2009).

⁶¹ Skolinspektionen (2009a).

⁶² Skolverket (2007a).

⁶³ Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. samt Skolverket (2006b). Se även 4 kap.1 § Skollagen, 2 kap. 6 § grundskoleförordningen, avsnitt 2.8 i läroplanen för det obligatoriska skolväsendet m.m., Lpo 94.

kontinuerligt identifiera vilka förutsättningar som är nödvändiga för arbetet mot de nationella målen, att utveckla arbetsprocesser, att bedöma resultat och måluppfyllelse och att vidta lämpliga åtgärder. Arbetet innehåller flera faser som ska länka i varandra i en kedja över tid. Arbetet ska dokumenteras för att medge uppföljning, utvärdering, analys och jämförelser. Syftet med arbetet är att förbättra elevernas kunskapsresultat. Men ett sådant systematiskt arbete torde också vara viktigt för att underlätta för en likvärdig betygssättning av eleverna.

Enligt Skolinspektionen är det endast en liten andel av de granskade skolorna som bedriver ett systematiskt arbete med uppföljning, utvärdering, analys och åtgärder.⁶⁴ Enligt Riksrevisionens enkät till lärare finns ett lokalt systematiskt kvalitetsarbete på endast hälften av skolorna.

Skolinspektionen påpekar särskilt att ett problem i detta sammanhang är att rektorn inte tagit ledningen över arbetet och att en av anledningarna till detta är att lärarna "inte vill känna sig granskade och kontrollerade". Enligt Skolinspektionen pekar resultaten också på att lärare och rektorer har en orealistisk bild av sina elevers kunskapsresultat i förhållande till de nationella målen. En sammanfattande synpunkt i rapporten från Skolinspektionen är att skolorna är svagast på att analysera vad resultaten beror på. "Skolor behöver ha ett tydligare helhetsperspektiv där alla elevers kunskapsutveckling följs upp och utvärderas under hela skolgången från årskurs ett till nio, där resultaten aggregeras och sätts mer i relation till skolans organisation och undervisningens kvalitet än till den enskilda elevens förutsättningar". Det ansvar som rektorn ålagts i detta sammanhang tas, enligt Skolinspektionens rapport, inte på ett bra sätt. Rektorn tar inte ledningen över arbetet i tillräcklig utsträckning.

Flera av Skolinspektionens rapporter visar på att det är vanligt att lärare saknar kompetens i vissa av de ämnen som de undervisar i och att många lärare inte känner till läro- och kursplanernas mål och åtföljande kriterier. Rektorn har ett stort ansvar i detta sammanhang. Bland annat ska rektorn se till att lärarna har nödvändig kompetens och kännedom om de krav som ställs för att betygssättningen ska kunna bli likvärdig. Rektorn ska också skapa förutsättningar i form av resurser och tid för de nödvändiga samtalen som ska föras kring bedömning och betygssättning.

Enligt svaren på Riksrevisionens enkät saknar både lärare och rektorer tid för att kunna arbeta med likvärdig betygssättning på det sätt som anges i lagar och förordningar.

⁶⁴ Skolinspektionen (2010e).

7.5 Sammanfattande synpunkter på den lokala nivåns arbete med en likvärdig betygssättning

Riksrevisionen granskar endast genomförandet av statlig verksamhet och således inte skolhuvudmännen eller verksamheten i skolorna. Det innebär att granskningen stannar vid statens insatser. För att ge en helhetsbild finns det dock anledning att även beskriva den lokala nivåns arbete med en likvärdig betygssättning.

- En stor andel av de rektorer och lärare som svarat på Riksrevisionens enkät anser att huvudmännen inte tar sitt ansvar för att ge lärare och rektorer tillräckliga förutsättningar att arbeta för en likvärdig betygssättning.
- Av de lärare som svarat på Riksrevisionens enkät anser nära två tredjedelar att en orsak till att betygssättningen inte är likvärdig är att det saknas förutsättningar på lokal nivå. Av enkäten framgår att lärarna anser att det inte finns tid att tillägna sig och tillämpa det stöd som Skolverket tar fram.
- Enligt Skolverkets författningskommentarer måste det finnas utrymme för diskussioner mellan lärare om betygssättning, för att betygssättningen skall kunna bli likvärdig. Enligt Riksrevisionens enkät anser många lärare att rektorer och huvudmän inte i tillräcklig omfattning ger utrymme för dessa professionella samtal.
- Skolinspektionen har funnit att det i stor utsträckning saknas ett systematiskt kvalitetsarbete på skolorna. Detta leder till att uppföljningar och jämförelser av bedömningssätt och betygssättning mellan skolor och huvudmän försvåras.

8 Slutsatser och rekommendationer

8.1 Riksrevisionens slutsatser

8.1.1 *Betygssättningen sker fortfarande inte likvärdigt*

Betygssättningen genomförs vid cirka 1 700 grundskolor som drivs av ungefär 870 kommunala eller enskilda huvudmän. I dessa grundskolor är ungefär 45 000 lärare involverade i betygssättningen av eleverna.

Betygssättningen innebär myndighetsutövning mot enskilda och den ska som all myndighetsutövning ske på objektiva grunder. Det är viktigt att betygen sätts utifrån de kriterier och andra bestämmelser som staten tagit fram samt att betygen avspeglar elevernas kunskaper på ett likvärdigt sätt. För att uppnå en likvärdig betygssättning krävs att lärare har tillräckliga kunskaper om det material som tagits fram i detta syfte. Om likvärdigheten i betygssättningen brister kan det få allvarliga konsekvenser för enskilda elever. Brister i likvärdigheten innebär också att betygen inte kan användas av statsmakterna eller huvudmän och skolor för att följa upp att undervisningen ger eleverna rätt kunskaper och därmed uppfyller skollagens mål om en likvärdig utbildning.

Skolverket och Skolinspektionen har återkommande i sina rapporter konstaterat att betygssättningen i grundskolan inte sker på ett sätt som motsvarar kraven på likvärdighet i betygssättningen och att variationerna inom och mellan skolor är för stora. Skolmyndigheterna grundar sina slutsatser dels på sammanställningar av avvikelser mellan provbetyg och slutbetyg, dels på granskningar av betygssättningen i skolorna. Omfattande arbete har under senare år lagts ned både hos skolmyndigheterna och i skolorna för att betygssättningen ska bli mer likvärdig. Statens insatser handlar främst om att ge vägledning för betygssättningen genom kriterier, det nationella provsystemet samt övrigt stödmaterial för betygssättande lärare. Riksrevisionens granskning tyder på att de metoder som Skolverket hittills har använt för att styra mot en mer likvärdig betygssättning genom olika typer av stöd inte har fått ett tillräckligt genomslag bland de betygssättande lärarna. Någon bred utvärdering av orsakerna till att betygssättningen fortfarande inte är likvärdig har heller inte gjorts.

Granskningen visar att det vidtas en rad åtgärder för att öka förutsättningarna för en likvärdig betygssättning. En ny skollag, en ny läroplan med nya kursplaner och en ny betygsskala ska inom kort börja användas i grundskolan. De författningar som styr bland annat hur betyg sätts har således ändrats i syfte att ge ökade förutsättningar för en likvärdig betygssättning. Detta bör enligt Riksrevisionen ge ökade förutsättningar för en likvärdig betygssättning i grundskolan.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att med det nya regelverket finns en viktig komponent för en tydligare styrning mot likvärdiga betyg. Vilka insatser skolmyndigheterna därutöver behöver genomföra, bör bygga på en analys av orsakerna till nuvarande brister. Särskilt viktigt är det att undersöka varför det statliga stödet inte når fram till de lärare som sätter betyg och därmed kommer till användning i skolorna.

8.1.2 *Delat ansvar mellan stat och huvudman komplicerar styrningen*

Riksrevisionens iakttagelser i det följande lyfter fram några svagheter i ansvarskedjan lagstiftare – regering – skolmyndigheter – skolhuvudmän – rektorer och lärare.

Skollagen innebär att elever har rätt till en likvärdig utbildning. En likvärdig betygssättning ingår som en del av detta offentliga åtagande. Ansvaret för att genomföra det offentliga åtagandet är uppdelat mellan staten och kommunala eller enskilda huvudmän. Staten har ett nationellt perspektiv och svarar för styrning, uppföljning, utvärdering och kontroll och således för att verksamheterna motsvarar de krav som medborgarna kan ställa på en likvärdig utbildning. Huvudmännen har ett lokalt perspektiv och ansvarar för genomförandet av grundskoleverksamheten och således för att verksamheten håller den kvalitet som skollagen och övriga författningar kräver. Det får inte finnas glapp i den ansvarskedja som ska genomföra det offentliga åtagandet om elevers rätt till likvärdig betygssättning. Det innebär att styrningen måste vara tydlig i hela ansvarskedjan, att verksamheten ska kunna följas upp och kontrolleras samt att det finns verktyg för ansvarsutkrävande om likvärdigheten i betygssättningen brister.

Den bild som framträder i granskningen är att en bidragande orsak till att betygssättningen ännu inte sker på ett likvärdigt sätt är att staten inte fullt ut använder sitt mandat att styra över betygssättningen och följa upp att verksamheten genomförs så som det är tänkt. Det kan ha sin grund i en osäkerhet om hur ansvaret är fördelat mellan staten och skolhuvudmännen. Utgångspunkten är att riksdagen och regeringen anger nationella mål och riktlinjer, vilka ska gälla för alla skolor och vara bindande för arbetet i skolan. Skolverket fattar beslut om betygskriterier, tar fram stödmaterial och

utfärdar föreskrifter om betygssättningen samt samlar in uppgifter om betyg. Skolinspektionen utövar tillsyn över skolornas arbete med betygssättning så att det sker i enlighet med lagar och förordningar. För att den statliga styrningen och kontrollen ska få genomslag på lokal nivå krävs därutöver att styrningen av det offentliga åtagandet är tydlig i hela ansvarskedjan samt att skolmyndigheterna följer upp att de styrmedel som används verkligen får genomslag i huvudmännens verksamheter. Granskningen ger indikationer på att det råder viss osäkerhet hos skolmyndigheterna om hur långt de bör utnyttja sitt mandat i fråga om styrning och stöd i förhållande till skolhuvudmännen. Det är, enligt Riksrevisionens mening, inte effektivt och det riskerar att leda till att målen om en likvärdig betygssättning inte uppnås. Riksrevisionen anser att regeringen bör förtydliga för skolmyndigheterna hur långt de bör utnyttja sina respektive mandat för att styra och stödja den lokala nivån för att åstadkomma en likvärdig betygssättning.

I den nya skollagen har ansvaret för betygssättningen förtydligats. Även Skolinspektionens sanktionsmöjligheter mot huvudmän har skärpts. Riksrevisionens bedömning är att dessa förändringar har förutsättningar att förstärka ansvarutkrävandet på lokal nivå och även öka effektiviteten i styrningen av skolan.

8.1.3 *Glapp mellan statlig och lokal styrning?*

Den statliga styrningen av grundskoleverksamheten har genomgått flera förändringar. Förutom ett omfattande lagstiftningsarbete har även myndighetsstrukturen förändrats. Skolinspektionen har bildats och Myndigheten för skolutveckling har avvecklats. Genomförandet av grundskoleverksamheten har också förändrats genom att antalet enskilda huvudmän har ökat.

Hos skolmyndigheterna kan det finnas en osäkerhet kring hur långt deras mandat kan och bör utnyttjas för att styra och stödja lärare och rektorer. Även om den nuvarande ansvarsfördelningen i och för sig ligger fast har osäkerheten lett till att den statliga styrningen och stödet "gör halt vid kommungränsen" samtidigt som rektorer och lärare efterlyser mer stöd för att åstadkomma en likvärdig betygssättning. Granskningen visar också att skolhuvudmännen inte har tagit sitt ansvar för genomförandet av likvärdig betygssättning. Det är skolhuvudmännen som ansvarar för genomförandet av grundskoleverksamheten och i det ligger ett ansvar för att rektorer och lärare får rimliga förutsättningar att dels ta till sig information om styrdokument och övrigt stödmaterial som författningskommentarer, prov och annat bedömningsstöd, dels att använda dem. Riksrevisionen anser att Skolverket genom sin styrning ska tydliggöra att huvudmannen har ett ansvar på lokal nivå att skapa förutsättningar för en ökad likvärdighet i betygssättningen.

8.1.4 *Staten bör samordna sin styrning, uppföljning och kontroll*

För att statens styrning och kontroll ska fungera så effektivt som möjligt är det viktigt att Skolverket och Skolinspektionen utbyter information. Tillsammans ger de båda myndigheternas uppföljnings- och kontrollverksamheter en god bild av var bristerna finns. Enligt Riksrevisionen skulle resultaten av de insatser som myndigheterna gör kunna användas på ett mer effektivt sätt för att få genomslag för styrningen mot en likvärdig betygssättning. Av Skolverkets regleringsbrev för 2011 framgår visserligen att myndigheten i samarbete med Skolinspektionen ska redovisa eventuella avvikelser mellan ursprunglig rättning och Skolinspektionens omrättning i den utsträckning som är möjlig. Riksrevisionen bedömer trots det att informationsutbytet mellan skolmyndigheterna kan utvecklas så att de gemensamma erfarenheterna tillvaratas och läggs till grund för styrning, uppföljning och kontroll av skolornas betygssättning. Det är särskilt viktigt att det finns rutiner, myndigheterna emellan, för att uppmärksamma skolor som har anmärkningsvärda avvikelser mellan betygen på de nationella proven och slutbetygen i årskurs 9 och som därför bör bli föremål för ytterligare tillsyn. Ett ökat utbyte av kunskap mellan skolmyndigheterna skulle kunna öka effektiviteten i statens styrning mot målet om en likvärdig utbildning och betygssättning.

8.1.5 *Är statens styrmedel tillräckligt verkningsfulla?*

I granskningen har det framkommit att Skolverkets material trots ökade insatser inte upplevs som tillräckligt omfattande och ingående och att de inte heller når fram till betygssättande lärare i tillräcklig utsträckning. Både rektorer och lärare efterlyser mer information och stöd från Skolverket. Att framställa och sprida material som inte når fram eller kommer till användning är inte effektivt. Det är viktigt att Skolverket utvecklar sitt stödmaterial och sina informationsspridningsvägar ytterligare. Myndigheten bör därför göra återkommande uppföljningar av hur materialet uppfattas och används bland lärare och rektorer.

De nationella ämnesproven är ett styrmedel med många syften och mål. Förutom att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning ska de även kontrollera måluppfyllelsen, verka förebildligt på bedömning, undervisning och lärande samt bidra till ökad måluppfyllelse. Enligt Riksrevisionens mening bör de nationella ämnesproven ha en mer renodlad roll för att åstadkomma en likvärdig bedömning och betygssättning. Både Skolverket och Skolinspektionen har påtalat att det är problematiskt att dessa prov har för många syften och mål. Detta leder, enligt skolmyndigheterna, till att proven är konstruerade på sådant sätt att det är svårt att uttala sig om deras relation till slutbetyget. De

nationella ämnesproven riskerar därmed att ha en mindre stödjande roll vid betygssättningen än vad de skulle kunna ha. Riksrevisionen anser därför att regeringen bör skärpa provens roll att vara vägledande för betygssättningen, genom att se över syftena och målen med de nationella ämnesproven. Regeringen bör söka andra instrument för att fånga upp de övriga syftena och målen som proven har idag.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det viktigt att Skolverket fortsätter med olika insatser för att ge huvudmännen möjligheter att stödja rektorer och lärare i deras arbete för att åstadkomma likvärdiga betyg. Samtidigt måste denna typ av åtgärder vägas mot andra möjliga åtgärder för att statsmakternas intentioner om likvärdiga betyg ska kunna uppnås. Mot bakgrund av de stora skillnader som ännu finns i betygssättningen bör det vara rimligt att regeringen och ansvariga myndigheter analyserar om den nuvarande inriktningen med stöd främst genom information, uppföljning och kontroll är tillräcklig för att uppnå målet om en likvärdig betygssättning, eller om andra styrmedel bör sökas.

8.1.6 *Otillräckliga förutsättningar på lokal nivå*

Inom de ramar som staten angivit är det kommunala och enskilda huvudmän som ansvarar för genomförandet av skolans verksamhet. Huvudmännen har stor frihet att besluta om hur verksamheten ska organiseras och hur undervisningen ska bedrivas för att nå målen. Huvudmannen har också ansvar dels för att skapa nödvändiga förutsättningar för att nå målen på lokal nivå, dels för att följa upp resultaten. Rektorn leder arbetet inom skolan och har ansvaret för att lärare har rätt kompetens, nödvändiga kunskaper för att sätta betyg på ett likvärdigt sätt och att läraren arbetar på rätt sätt. Det är slutligen de betygssättande lärarna som har det direkta ansvaret för att betygssättningen av eleverna sker på ett likvärdigt sätt.

Riksrevisionen granskar endast genomförandet av statlig verksamhet och således inte skolhuvudmännen eller verksamheten i skolorna. Det innebär att granskningen stannar vid statens insatser. För att ge en helhetsbild finns det dock anledning att beskriva lärarnas förutsättningar att sätta likvärdiga betyg.

Både de rektorer och lärare som besvarat Riksrevisionens enkäter pekar på otillräckliga förutsättningar på lokal nivå som en förklaring till att betygssättningen inte blir likvärdig. De anger brist på tid för att sätta sig in i och tillämpa Skolverkets stödmaterial. Det saknas även tid för professionella samtal inom och mellan skolor som syftar till en kalibrering av betygssättningen lärare emellan. Tid behövs även för systematiskt kvalitetsarbete och för att samverka lokalt och regionalt kring frågor som gäller betygssättning.

Eftersom problemen med den bristande likvärdigheten i betygssättningen varit kända under lång tid, är det anmärkningsvärt att en så stor andel av lärare och rektorer uppger bristande förutsättningar på den lokala nivån som en orsak till att problemet kvarstår. Skollagen har nu ändrats så att huvudmännens och rektorernas ansvar generellt har blivit tydligare. Det innebär enligt Riksrevisionen att skolhuvudmännens tydligare roll och ansvar bör kunna ge lärarna tillräckliga förutsättningar för att arbeta för en likvärdig betygssättning. Riksrevisionen anser att det är viktigt att skolmyndigheterna analyserar vad skolhuvudmännens tydligare roll innebär och utifrån den analysen inriktar sin styrning så att skolhuvudmännens ansvar för att skapa förutsättningar för en likvärdig betygssättning får effekt.

8.2 Rekommendationer

Problemet med en bristande likvärdighet i betygssättningen har funnits under en lång tid. Regeringen och dess skolmyndigheter har vidtagit omfattande åtgärder som syftar till att åtgärda bristerna. Trots detta konstaterar både Skolverket och Skolinspektionen att problemet kvarstår.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- förtydliga för skolmyndigheterna hur långt de bör utnyttja sina respektive mandat för att styra, stödja och följa upp grundskolornas arbete med likvärdig betygssättning
- renodla de nationella ämnesprovens roll som vägledande för betygssättningen genom att se över syftena och målen med proven.

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att

- använda sitt mandat så att styrningen och stödmaterialet når ända fram, samt återkommande följa upp hur lärare och rektorer uppfattar och använder stödmaterialet.

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket och Skolinspektionen att

- öka sin samordning i syfte att använda de samlade resultaten av myndigheternas uppföljning och kontrollverksamhet mer effektivt.

Referenser

- Ekonomistyrningsverket (2007), *Uppföljning av Skolverkets insatser för en likvärdig betygssättning – Genomförd på uppdrag av Skolverket*, Dnr 79-797/2006.
- Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.
- Förordning om kursplaner, SKOLFS 2000:135.
- Förordning (2009:1214) med instruktion för Statens skolverk.
- Förordning (2009:1215) med instruktion för Statens skolinspektion.
- Grundskoleförordningen (1994:1194).
- Högskoleverket (2009), *Utvärdering av regionala utvecklingscentrum och nationella resurscentrum*, 2009:1 R.
- Lärarnas riksförbund (2010), *Yttrande angående Skolverkets förslag till nya ämnesplaner samt ämnen och kurser i inriktningar och programfördjupningar*, (Dnr 2009:520).
- Läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, LPo94.
- Proposition 1990/91:18, *Om ansvaret för skolan*.
- Proposition 1992/93:220, *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*.
- Proposition 1994/95:85, *Betyg i det obligatoriska skolväsendet*.
- Proposition 2007/08:50, *Nya skolmyndigheter*.
- Proposition 2008/09:66, *En ny betygsskala*.
- Proposition 2010/11:20, *Legitimation för lärare och förskollärare*.
- Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens skolverk.
- Riksdagsskrivelse, 1990:76.

Riksdagsskrivelse, 1993/94:82.

Riksdagsskrivelse, 1994/95:136.

Riksdagsskrivelse, 2008/09:169.

Riksdagsskrivelse 2010/2011:171.

Riksrevisionen (2004), *Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser*, RiR 2004:11.

Riksrevisionen (2009), *Uppföljningsrapport 2009*.

Skolinspektionen (2009a), *Undervisningen i matematik – utbildningens innehåll och ändamålsenlighet*, kvalitetsgranskning 2009:5.

Skolinspektionen (2009b), *Vi vässar pennan – Skolinspektion med fokus på kunskap och kvalitet*.

Skolinspektionen (2010a), *Betygssättning i gymnasieskolan*, Kvalitetsgranskning, Rapport 2010:12.

Skolinspektionen (2010b), *Kontrollrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan – Redovisning av regeringsuppdrag Dnr. U2009/4877/G*, Regeringsuppdrag dnr: 01-2009:2796.

Skolinspektionen (2010c), *Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009 – Skolinspektionens erfarenheter och resultat*, dnr 40-2010:5014.

Skolinspektionen (2010d), *Rektors ledarskap – en granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse*, Kvalitetsgranskning 2010:15.

Skolinspektionen (2010e), *Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling?*, kvalitetsgranskning 2010:10.

Skolinspektionen (2011), *Lika eller olika? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan Redovisning av regeringsuppdrag Dnr. U2009/4877/G*, Regeringsuppdrag dnr: 01-2010:2643

Skollagen (SFS 2010:800).

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

Skolverket (2000), *Nationella kvalitetsgranskningar 2000*, Skolverkets rapport 190.

Skolverket (2002), *Nationella kvalitetsgranskningar 2001 – 2002, Betygssättningen i fristående skolor*, dnr 76-2001:337.

Skolverket (2003), *Effekter av nationell kvalitetsgranskning*.

- Skolverket (2004a), *Handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*, dnr 00-2004:556.
- Skolverket (2004b), *Allmänna råd om det lokala arbetet med tillämpningen av nationella mål och kriterier*, SKOLFS 2004:23
- Skolverket (2006a), *Skolverkets lägesbedömning 2006 – Förskola, skola och vuxenutbildning*, rapport 288.
- Skolverket (2006b), *Allmänna råd och kommentarer – kvalitetsredovisning*, Skolverkets allmänna råd.
- Skolverket (2007a), *Skolverkets lägesbedömning 2007 – Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*, rapport 303.
- Skolverket (2007b), *Effektutvärdering av Skolverkets handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*, dnr 2006:2781.
- Skolverket (2007c), *Provbetyg - Slutbetyg - Likvärdig bedömning?*, Rapport 300.
- Skolverket (2008), *Resultat från webbenkäter till Skolverkspanelerna hösten 2008*.
- Skolverket (2009a), *Skolverkets föreskrifter om utformningen av slutbetyg i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan*, SKOLFS 2009:35.
- Skolverket (2009b), *Skolverkets författningskommentarer för likvärdig bedömning och betygssättning*.
- Skolverket (2011a), *Skillnaden mellan betygsresultat på nationella prov och ämnesbetyg i årskurs 9, läsåret 2009/10*, PM.
- Skolverket (2011b), *Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Statens skolverks författningssamling*, SKOLFS 2010:37.
- SOU 2010:96, *Riktiga betyg är bättre än höga betyg – Förslag till omprövning av betyg*.
- Utbildningsdepartementet (2009), *Uppdrag till Statens skolinspektion om viss central rättning av nationella prov*, U2009/4877/G.
- Utbildningsutskottet, bet. 1990/91:UbU4.
- Utbildningsutskottet, bet. 1993/94:UbU1.
- Utbildningsutskottet, bet. 1994/95:UbU6.
- Utbildningsutskottet, bet. 2007/08:UbU13.
- Utbildningsutskottet, bet. 2008/09:UbU5.
- Utbildningsutskottet, bet. 2010/11:UbU5.

Bilaga 1 Riksrevisionens enkät till lärare och rektorer

För att åstadkomma en likvärdig betygssättning har regeringen tagit fram regelverk och Skolverket ett stödmaterial för att hjälpa lärare och rektorer i sitt arbete med att bedöma elevernas kunskaper och sätta betyg. För att regelverk och stödmaterial ska ge förutsättningar för en likvärdig bedömning och betygssättning är det viktigt att lärare och rektorer upplever dessa som tydliga och relevanta. Riksrevisionen har genomfört en enkätundersökning av hur lärare och rektorer i grundskolan upplever det statliga stödet.

Enkätundersökningens genomförande

Riksrevisionen sände ut förfrågningar till drygt 1 000 grundskolor med elever i årskurs 9 i sin organisation. Av dessa tackade cirka 200 skolor ”ja” till att delta i undersökningen. I samband med Riksrevisionens insamling av kontaktuppgifter (e-postadresser) ombads rektor att välja ut lärare som undervisar och sätter betyg i:

- Matematik, Engelska eller Svenska,
- NO-ämnena
- Något av övriga ämnen.⁶⁵

Enkäten sändes ut till cirka 3 lärare och en rektor i varje deltagande skola. Totalt har lärare och rektorer verksamma i 116 olika kommuner tackat ja till att delta i undersökningen. Lärarenkäten sändes ut till 664 lärare som undervisar och sätter betyg i årskurs 9 och 506 (ungefär 76 %) svarade även på enkäten. Rektorsenkäten sändes ut till 202 rektorer på skolor som har elever i årskurs 9 och 169 (ungefär 84 %) svarade även på enkäten. Rektorer verksamma i 111 har svarat på Riksrevisionens enkät.

⁶⁵ Motivet till detta var att få en spridning av lärare som undervisar i ämnen med olika mycket stödmaterial.

Enkättagarna

Knappt 2/3 av de svarande lärarna arbetar på en kommunal grundskola och den andra tredjedelen arbetar på en grundskola med enskild huvudman. Nästan alla lärare (ungefär 97 %) har uppgivit att de har lärarutbildning i alla eller vissa av ämnena som de undervisar i. Ungefär lika stor andel (96 %) av lärarna har även svarat att de inom ramen för sin lärarutbildning har fått utbildning om betygssättning och bedömning. De lärare som svarat på enkäten har även en lång erfarenhet från läraryrket. Drygt 83 procent har uppgett att de arbetat som lärare i mer än 5 år, endast 8 procent av lärarna uppger att de arbetat kortare än 3 år som lärare. Av de lärare som svarat på enkäten undervisar ungefär 79 procent i ett ämne där nationella ämnesprov finns.⁶⁶ En majoritet av lärarna angav dessutom att de har en central roll på sin skola som ämnesrepresentant och/eller så kallad nyckelperson inom ramen för det pågående reformarbetet på skolområdet.⁶⁷

De lärare som svarat på enkäten bör således, med tanke på utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet, vara väl insatta i hur bedömning och betygssättning ska gå till.

Knappt 2/3 av de svarande rektorerna arbetar på en kommunal grundskola och den andra tredjedelen arbetar på en grundskola med enskild huvudman. Nästan 90 procent av rektorerna har uppgivit att de har genomgått en lärarutbildning och ungefär 2/3 att de har genomgått en rektorsutbildning. Även rektorerna som deltagit i Riksrevisionens enkät bör således vara väl förtrogna med hur betygssättningen ska gå till.

⁶⁶ Nationella ämnesprov finns i Matematik, Engelska och Svenska. Sedan läsåret 2008/09 finns nationella ämnesprov även i NO-ämnena.

⁶⁷ Nyckelpersoner är den representant som huvudmannen valt att representera och delta på Skolverkets konferenser inom ramen för den pågående implementeringen av skolreformer. Se mer om detta i kapitel 5.

Lärarenkät

1. Arbetar du på en kommunal eller en fristående skola?

- ☐ Kommunal skola
- ☐ Fristående skola

2. Har du lärarutbildning i de ämnen du undervisar i?

- ☐ Ja, i alla ämnen
- ☐ Ja, i vissa ämnen
- ☐ Nej

3. Om du har lärarutbildning: fick du någon utbildning om bedömning och betygssättning i din lärarutbildning?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

4. Hur länge har du arbetat som lärare?

- ☐ Mindre än 1 år
- ☐ 1-3 år
- ☐ 3-5 år
- ☐ Mer än 5 år

5. Vilket av följande alternativ stämmer in på dig?

- ☐ Jag är ämnesrepresentant
- ☐ Jag är lärarrepresentant/resursperson (för den nya skolreformen)
- ☐ Jag har ingen av dessa uppgifter

6. Vilka av följande centrala styrdokument utgår du ifrån när du sätter betyg?

	Ja	Till viss del	Inte alls
Skollagen			
Läroplanen			
Kursplan			
Skolverkets betygskriterier			

7. Vilket av följande stödmaterial från Skolverket har betydelse för dig i ditt arbete med att sätta betyg?

	Ja	Till viss del	Inte alls
Allmänna råd om det lokala arbetet med tillämpningen av nationella mål och betygskriterier (SKOLFS 2004:23)			
Författningskommentarer för likvärdig bedömning och betygssättning			
Bedömningsexempel			
Nationella ämnesprov			
Provbanken			
Annat diagnostiskt material			
"Frågor & svar" på Skolverkets hemsida			

8. Annat alternativ:

9. Hur bra tycker du att Skolverkets stödmaterial är?

	Bra	Har vissa brister	Dåligt	Ej tillämbart för mitt ämne	Känner ej till
Allmänna råd om det lokala arbetet med tillämpningen av nationella mål och betygskriterier (SKOLFS 2004:23)					
Författningskommentarer för likvärdig bedömning och betygssättning					
Bedömningsexempel					
Nationella ämnesprov					
Provbanken					
Annat diagnostiskt material					
"Frågor & svar" på Skolverkets hemsida					

10. Skulle du önska mer stöd från Skolverket?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Kan inte ta ställning till detta

11. Vilket ytterligare stöd från Skolverket skulle du önska för att underlätta en likvärdig betygssättning?

12. Undervisar du i ett ämne där det finns nationella ämnesprov?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

13. Skulle du vilja att de nationella ämnesproven täcker in fler mål och delar av ämnet?
(För dig som har nationella ämnesprov i ditt ämne)

- ☐ Ja
- ☐ Nej

14. Om det saknas nationella ämnesprov i ditt ämne, skulle du vilja att det fanns sådana?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

15. Vilka av följande lokala styrdokument utgår du ifrån när du sätter betyg?

	Ja	Till viss del	Nej	Finns ej för mitt ämne
Lokal kursplan				
Lokala betygskriterier				

16. Vilket lokalt stöd finns för dig, på din skola, för att underlätta en likvärdig betygssättning?

	Finns	Finns ej
Professionella samtal inom skolan		
Professionella samtal mellan skolor		
Lokalt anordnade studiedagar där likvärdig betygssättning diskuteras?		
Lokalt systematiskt kvalitetsarbete där likvärdig betygssättning ingår		
Ämnesrepresentanter med specialkunskaper i betygssättning		
Resurspersoner (för den nya skolreformen)		
Rektors medverkan		

17. Skulle du önska mer lokalt (huvudman/rektor/kollegor) stöd?

- ☐ Ja
☐ Nej

18. Vilket ytterligare lokalt stöd skulle du önska för att underlätta en likvärdig betygssättning?

19. Vilka är viktiga källor för dig när det gäller information om betygssättning?

	Mycket viktigt	Mindre viktigt	Oviktigt	Kan inte ta ställning till detta
Skolverkets hemsida				
Skolverkets konferenser				
Fortbildning				
Direktkontakt med Skolverket				
Huvudman				
Rektor				
Ämnesrepresentant på skolan				
Lärrarrepresentanter/ resurspersoner på skolan				
Andra kollegor				

20. Problemet med att betygssättningen inte är nationellt likvärdig har diskuterats under en följd av år och regeringen och Skolverket har vidtagit en rad av åtgärder för att förtydliga och förbättra stödet. Varför tror du problemen är kvar?

	Stämmer	Stämmer inte	Vet ej
Lagstiftningen är fortfarande otillräcklig	☐	☐	☐
Skolverkets stödmaterial är inte tillräckligt stödjande/tydligt	☐	☐	☐
Skolverkets insatser för att nå ut med material och information till skolorna har inte varit tillräckliga	☐	☐	☐
Det saknas förutsättningar på den lokala nivån för att tillägna sig och tillämpa det stöd som producerats och förts ut av Skolverket	☐	☐	☐

21. Om du anser att Skolverkets insatser för att nå ut inte har varit tillräckliga, hur skulle Skolverket bättre kunna nå ut till lärarna med stöd för en likvärdig betygssättning?

	Ja	Nej
Genom mer konferenser	☐	☐
Genom mer direktkontakt med ämnes- och resurspersoner på skolorna	☐	☐
Genom förbättringar av hemsidan	☐	☐
Genom bättre material kring bedömning och betygssättning	☐	☐

22. Om du anser att det saknas förutsättningar på den lokala nivån för att tillämpa det stöd som Skolverket producerat, i vilket avseende?

23. Skolverket har fått i uppdrag att under åren 2010-2012 implementera flera reformer inom skolan, bl.a. nya kursplaner inom grundskolan, den nya betygsskalan och den nya skollagen. Har du hittills tagit del av några av nedanstående insatser?

	Ja	Nej
Webbkonferens anordnad av Skolverket		
Annan konferens anordnad av Skolverket		
Stödmaterial på Skolverkets hemsida		
Stöd- och kommentarmaterial för studier och diskussion på arbetsplatsen		
Studiedagar anordnade av Skolverket eller på lokalt initiativ		
Fortbildning/kompetensutveckling i betygssättning		
Aktivitet anordnad av ämnesrepresentant/resursperson		
Intervjuer anordnade av Skolverket		
Film från Skolverket		

24. Om du tagit del av någon av ovanstående insatser, togs likvärdig betygssättning upp i det sammanhanget?

	Ja	Nej	Minns ej
Webbkonferens anordnad av Skolverket			
Annan konferens anordnad av Skolverket			
Stödmaterial på Skolverkets hemsida			
Stöd- och kommentarmaterial för studier och diskussion på arbetsplatsen			
Studiedagar anordnade av Skolverket eller på lokalt initiativ			
Fortbildning/kompetensutveckling i betygssättning			
Aktivitet anordnad av ämnesrepresentant/resursperson			
Intervjuer anordnade av Skolverket			
Film från Skolverket			

25. Vilket utrymme bedömer du att frågan om likvärdig betygssättning haft på din skola de två senaste åren jämfört med tidigare?

- ☐ Större
- ☐ Lika stort
- ☐ Mindre
- ☐ Vet ej

Rektorsenkät

1. Arbetar du på kommunal eller en fristående skola?

- ☐ Kommunal
- ☐ Fristående skola

2. Har du genomgått lärarutbildning?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

3. Har du genomgått rektorsutbildning?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

4. Anser du att Skolverket har gett lärare och rektorer tillräckligt med stöd för att en likvärdig betygssättning ska uppnås?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

5. Om nej, vilket ytterligare stöd vill du ha?

6. Hur bra tycker du att Skolverkets stödmaterial är?

	Bra	Har vissa brister	Dåligt	Vet ej
Allmänna råd om det lokala arbetet med tillämpningen av nationella mål och betygskriterier (SKOLFS 2004:23)				
Författningskommentarer för en likvärdig bedömning och betygssättning				
Nationella prov				
Provbanken				
Annat diagnostiskt material				
"Frågor & svar" på Skolverkets hemsida				

7. Finns lokalt framtagna kursplaner på din skola?

- ☐ Ja, för alla ämnen
- ☐ För vissa ämnen
- ☐ Nej

8. Finns lokalt framtagna betygskriterier på din skola?

- ☐ Ja, för alla ämnen
- ☐ För vissa ämnen
- ☐ Nej

9. Vilket övrigt lokalt stöd finns på din skola för att nå en likvärdig betygssättning?

	Finns	Finns ej
Lokalt anordnade studiedagar där likvärdig betygssättning diskuteras		
Lokalt systematiskt kvalitetsarbete där likvärdig betygssättning ingår		
Ämnesrepresentanter med specialkunskaper i betygssättning		
Resurspersoner (för den nya skolreformen)		

10. Skulle du önska mer stöd från din huvudman i arbetet med att nå en likvärdig betygssättning?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

11. Om ja, vilket ytterligare lokalt stöd skulle du önska?

12. Vilka källor är viktiga för dig när det gäller att inhämta information för hur betygssättningen bör gå till?

	Mycket viktig	Mindre viktig	Oviktig
Skolverkets hemsida			
Skolverkets konferenser			
Fortbildning			
Direktkontakt med Skolverket			
Huvudman			
Andra kollegor			

13. I Skolverkets anvisningar om en likvärdig betygssättning är det viktigt att det förs professionella samtal om de lokala kursplanerna och betygskriterierna inom och mellan skolor. Ser du, i egenskap av rektor, till att sådana finns på din skola?

- ☐ Ja, inom skolan
- ☐ Ja, mellan skolor
- ☐ Nej

14. Om nej, varför inte?

15. Problemet med att betygssättningen inte är nationellt likvärdig har diskuterats under en följd av år och regeringen och Skolverket har vidtagit en rad av åtgärder för att förtydliga och förbättra stödet. Varför tror du problemen är kvar?

	Stämmer	Stämmer inte	Vet ej
Lagstiftningen är fortfarande otillräcklig			
Skolverkets stödmaterial är inte tillräckligt stödjande/tydligt			
Skolverkets insatser för att nå ut med material och information till skolorna har inte varit tillräckliga			
Det saknas förutsättningar på den lokala nivån för att tillägna sig och tillämpa det stöd som producerats och förts ut av Skolverket			

16. Om du anser att Skolverkets insatser för att nå ut inte har varit tillräckliga, hur skulle Skolverket bättre kunna nå ut till lärarna med stöd för en likvärdig betygssättning?

	Ja	Nej
Genom mer konferenser		
Genom mer direktkontakt med ämnes- och resurspersoner på skolorna		
Genom förbättringar av hemsidan		
Genom bättre material kring bedömning och betygssättning		

17. Om du anser att det saknas förutsättningar på den lokala nivån för att tillämpa det stöd som Skolverket producerat, i vilket avseende?

18. Har någon uppföljning gjorts på din skola av Skolinspektionen eller Skolverket om betygssättning under de två senaste åren?

	Ja	Nej	Vet inte
Uppföljning av Skolinspektionen			
Uppföljning av Skolverket			

19. Vilket utrymme bedömer du frågan om likvärdig betygssättning fått det senaste året på din skola, jämfört med tidigare?

- ☐ Större
- ☐ Lika stort
- ☐ Mindre
- ☐ Vet ej

20. Har du som rektor kunnat engagera dig i arbetet med en likvärdig betygssättning?

- ☐ Ja, mycket
- ☐ Ja, men inte så mycket som jag borde
- ☐ Nej

21. Om du svarat nej på föregående fråga, vad har det berott på?

22. Har Skolverket och Skolinspektionen, enligt din bedömning, tillräckligt med kunskap om förhållandena på lokal nivå för att kunna stödja arbetet med en likvärdig betygssättning på ett bra sätt?

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2010	2010:1	Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
	2010:2	Regeringens försäljning av Vasakronan
	2010:3	Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
	2010:4	Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
	2010:5	Arbetspraktik
	2010:6	Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
	2010:7	Inställda huvudförhandlingar i brottmål
	2010:8	Sveaskog AB och dess uppdrag
	2010:9	En förändrad sjukskrivningsprocess
	2010:10	Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
	2010:11	Enhetlig beskattning?
	2010:12	Riksrevisorernas årliga rapport 2010
	2010:13	Säkerheten i statens betalningar
	2010:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
	2010:15	AB Svensk Exportkredit
	2010:16	Underhåll av järnväg
	2010:17	Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
	2010:18	Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
	2010:19	Förberedelsearbetet i apoteksreformen
	2010:20	Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
	2010:21	Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
	2010:22	Underhållsstödet – för barnens bästa?
	2010:23	Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
	2010:24	Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

	2010:25	Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
	2010:26	Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte
	2010:27	Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturuområdet
2011	2011:1	Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materiellsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se