



Statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2011/12:57 *Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan* som har överlämnats till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan* (RiR 2011:23). I betänkandet behandlas vidare två följdmotioner som har väckts i ärendet samt tre motioner från den allmänna motionstiden 2011.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens uppföljning av tidigare granskningar av likvärdigheten i betygssättningen i grundskolan och instämmer i Riksrevisionens iakttagelser att brister i likvärdigheten i betygssättningen kvarstår. Samtidigt konstaterar utskottet att det har vidtagits en rad åtgärder för att främja likvärdigheten i bedömning och betygssättning i grundskolan, vilka ännu inte har hunnit få fullt genomslag.

Utskottet noterar att regeringen avser att aktivt följa frågan genom de rapporter och uppföljningar om likvärdig betygssättning som skolmyndigheterna genomför. Utskottet noterar också att Riksrevisionens granskning genomfördes kort innan reformer som bl.a. syftar till att stärka likvärdigheten i betygssättningen skulle träda i kraft.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Utskottet anser att regeringen bör se till att ett bedömningsstöd för den nya betygsskalan skyndsamt tas fram och görs tillgängligt där sådant material ännu inte finns. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Utskottet föreslår därmed att riksdagen bifaller ett motionsyrkande och avstyrker övriga motionsyrkanden.

I betänkandet finns fyra reservationer från Socialdemokraterna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	7
Stöd för betygssättningen	13
Bedömning av nationella prov	15
Kvalitetssäkring av nationella prov	16
Stärkt tillsyn	17
Lärares arbete med bedömning	18
Utvärdering av skolreformer samt statligt huvudmannaskap	19
Reservationer	21
1. Bedömning av nationella prov, punkt 3 (S)	21
2. Kvalitetssäkring av nationella prov, punkt 4 (S)	22
3. Stärkt tillsyn, punkt 5 (S)	22
4. Lärares arbete med bedömning, punkt 6 (S)	23
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	24
Skrivelsen	24
Följdmotionerna	24
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2011	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:57 till handlingarna.

2. Stöd för betygssättningen

Riksdagen tillkännager för regeringen att regeringen bör se till att ett bedömningsstöd för den nya betygsskalan skyndsamt tas fram och görs tillgängligt där sådant material ännu inte finns. Därmed bifaller riksdagen motion

2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 2.

3. Bedömning av nationella prov

Riksdagen avslår motionerna

2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 3,

2011/12:Ub349 av Anton Abele (M) och

2011/12:Ub462 av Elisabeth Svantesson och Lotta Olsson (båda M).

Reservation 1 (S)

4. Kvalitetssäkring av nationella prov

Riksdagen avslår motion

2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 4.

Reservation 2 (S)

5. Stärkt tillsyn

Riksdagen avslår motion

2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 5.

Reservation 3 (S)

6. Lärares arbete med bedömning

Riksdagen avslår motion

2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 6.

Reservation 4 (S)

7. Utvärdering av skolreformer

Riksdagen avslår motion

2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 1.

8. Statligt huvudmannaskap

Riksdagen avslår motionerna

2011/12:Ub5 av Richard Jomshof (SD) och

2011/12:Ub506 av Richard Jomshof och Margareta Sandstedt (båda SD) yrkandena 1 och 2.

Stockholm den 15 mars 2012

På utbildningsutskottets vägnar

Margareta Pålsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Margareta Pålsson (M), Ibrahim Baylan (S), Oskar Öholm (M), Louise Malmström (S), Thomas Strand (S), Jan Ericson (M), Caroline Helmersson Olsson (S), Håkan Bergman (S), Ulrika Carlsson i Skövde (C), Gunilla Svantorp (S), Nina Lundström (FP), Rossana Dinamarca (V), Camilla Waltersson Grönvall (M), Roger Haddad (FP), Esabelle Dingizian (MP) och Annika Eclund (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2011/12:57 *Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan*.

Riksrevisionen överlämnade granskningsrapporten *Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan* (RiR 2011:23) till riksdagen den 21 juni 2011. Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen samma dag.

Med anledning av granskningsrapporten överlämnade regeringen skrivelse 2011/12:57 *Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan* till riksdagen den 21 december 2011. Två följdmotioner har väckts i ärendet. I betänkandet behandlas även tre motioner från den allmänna motionstiden 2011.

Vid utskottets sammanträde den 20 oktober 2011 informerade riksrevisor Gudrun Antemar med medarbetare utskottet om Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2011:23).

Bakgrund

Riksrevisionens granskningsstrategi – Statens insatser på skolområdet

Inom Riksrevisionens effektivitetsrevision sker granskningen främst inom ramen för s.k. granskningsstrategier. En granskningsstrategi utgörs av en serie granskningar på samma tema. Strategierna omfattar områden eller teman där Riksrevisionen har identifierat väsentliga frågeställningar som revisionen belyser ur olika aspekter i ett antal granskningar. Slutsatserna av granskningen inom respektive strategi redovisas i normalfallet i en slutrapport.

I den aktuella granskningsstrategin *Statens insatser på skolområdet* ligger fokus på huruvida de styrmedel staten har använts effektivt och om de styr på ett ändamålsenligt sätt, dvs. mot en effektiv och mer likvärdig skola.

Riksrevisionen har vidare inlett en granskning av dels Skolinspektionens tillståndsgivning, dels statens tillsyn av skolan. Respektive granskning inleddes med en förstudie.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser att betygssättningen fortfarande inte sker på ett likvärdigt sätt och att det krävs ytterligare åtgärder för att säkerställa detta. Regeringen kom-

mer att fortsätta sitt påbörjade arbete med att öka måluppfyllelsen och likvärdigheten i den svenska skolan. Regeringen avser att aktivt följa frågan genom de rapporter och uppföljningar om likvärdig betygssättning som skolmyndigheterna genomför.

I skrivelsen redovisar regeringen åtgärder med anledning av granskningsrapporten. Regeringen bedömer att de aviserade och vidtagna åtgärderna kommer att leda till en ökad likvärdighet i betygssättningen och att åtgärderna ligger i linje med de åtgärder som Riksrevisionen föreslår.

Med dessa åtgärder anser regeringen att frågan är slutbehandlad.

Utskottets överväganden

Skrivelse 2011/12:57 Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:57 Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan till handlingarna.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat statens insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i skolan* (RiR 2011:23).

Den aktuella rapporten är en uppföljning av tidigare granskningar. Riksrevisionen genomförde under 2004 en granskning av statens insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan (RiR 2004:11). Syftet med granskningen var att bedöma om regeringens, Skolverkets och Myndigheten för skolutvecklings åtgärder för likvärdig betygssättning var tillräckliga. Slutsatserna som 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 hade gett huvudmän, rektorer och lärare och gällde tydligheten i huvudmännens och rektorernas ansvar, stödmaterial till kommuner och skolor samt uppföljning och kontroll av betygssättningen.

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

Syfte och metod

Syftet med den nu aktuella granskningen är 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 också ingått att undersöka om skolmy-

digheterna genom uppföljning, utvärdering och tillsyn av betygssättningen har skaffat sig tillräckligt underlag för att inrikta styrningen och stödet mot en mer likvärdig betygssättning. Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer, dokument- och litteraturstudier samt enkäter till lärare och rektorer i grundskolan.

Riksrevisionen har inte gjort någon egen undersökning av huruvida betygssättningen är likvärdig. Revisionens bedömning grundar sig i stället på de rapporter och undersökningar som Skolverket och Skolinspektionen har gjort.

Bakgrund

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. Granskningsrapporten beskriver av det skälet även hur kommunala och enskilda huvudmän samt rektorer och lärare arbetar för att åstadkomma en likvärdig betygssättning.

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.

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

Granskningen omfattar enbart grundskolan. Således inkluderas inte andra skolformer där betygssättning sker, t.ex. gymnasieskolan, särskolan eller kommunal vuxenutbildning.

Ansvar 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 och 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. Rektorer har ansvaret 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.

Granskningens resultat

Enligt rapporten sker betygssättningen fortfarande inte på ett likvärdigt sätt. Omfattande insatser har gjorts för att komma till rätta med bristen på likvärdighet i betygssättningen. Bland annat har de författningar som styr hur betyg sätts ändrats för att ge ökade förutsättningar för en likvärdig betygssättning. Granskningen tyder dock 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 inte heller gjorts.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det med det nya regelverket finns en viktig komponent för en tydligare styrning mot likvärdiga betyg. I det följande redovisas Riksrevisionens viktigaste iakttagelser.

Delat ansvar mellan stat och huvudman komplicerar styrningen

Ansvar för en likvärdig betygssättning är delat mellan staten och kommunala eller enskilda huvudmän. En bidragande orsak till att betygssättning ännu inte sker på ett likvärdigt sätt är enligt Riksrevisionen att staten inte fullt ut använder sitt mandat att styra över betygssättningen och följa upp att verksamheten genomförs så som det är tänkt. Dels råder det osäkerhet om hur ansvaret är fördelat mellan staten och skolhuvudmännen, dels råder det viss osäkerhet hos skolmyndigheterna om deras mandat i fråga om styrning och stöd i förhållande till skolhuvudmännen. Detta är ineffektivt och riskerar att leda till att målen om en likvärdig betygssättning inte uppnås.

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. De båda myndigheternas uppföljnings- och kontrollverksamheter ger tillsammans en god bild av var bristerna i betygssättningen finns.

Är statens styrmedel tillräckligt verkningsfulla?

Skolverkets stödmaterial upplevs, trots ökade insatser, inte som tillräckligt omfattande och ingående. Materialet når dessutom inte fram till de betygssättande lärarna i tillräcklig utsträckning. De nationella proven har många mål och syften, vilket både Skolverket och Skolinspektionen upplever som problematiskt.

Otillräckliga förutsättningar på den lokala nivån

Förutsättningarna för en likvärdig betygssättning är inte tillräckliga på den lokala nivån. Rektorer och lärare anger tidsbrist som en anledning till att de inte hinner sätta sig in i eller inte kan tillämpa Skolverkets stödmaterial, men också att det saknas möjlighet att föra professionella samtal inom och mellan skolor för att kalibrera betygssättningen lärare emellan.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer i rapporten.

Rekommendationer till regeringen

Mot bakgrund av granskningens resultat anser Riksrevisionen att regeringen bör göra följande.

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

Rekommendationer till skolmyndigheterna

- Skolverket bör använda sitt mandat så att styrningen och stödmaterialen når ända fram samt återkommande följa upp hur lärare och rektorer uppfattar och använder stödmaterialen.
- Skolverket och Skolinspektionen bör öka sin samordning i syfte att använda de samlade resultaten av myndigheternas uppföljning och kontrollverksamhet mer effektivt.

Regeringens skrivelse 2011/12:57

Med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport har regeringen överlämnat skrivelse 2011/12:57 *Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan* till riksdagen. Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av granskningsrapporten. Skolverket och Skolinspektionen har yttrat sig över rapporten.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning genomfördes kort innan omfattande skolreformer som syftar bl.a. till att stärka likvärdigheten i betygssättningen skulle träda i kraft. Regeringen anser dock att Riksrevisionens granskning är ett välkommet tillskott till de uppföljningar av en likvärdig betygssättning som hittills har gjorts.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser att betygssättningen fortfarande inte sker på ett likvärdigt sätt och att det krävs ytterligare åtgärder för att säkerställa detta.

Riksrevisionen har påpekat att det delade ansvaret mellan stat och huvudman komplicerar styrningen och att skolmyndigheterna ibland är osäkra på hur långt de bör utnyttja sina mandat i fråga om styrning och stöd. Regeringen anser att skolmyndigheternas instruktioner ger myndigheterna det stöd de behöver för att kunna styra och stödja skolhuvudmännen. Skollagen (2010:800) ger också Skolinspektionen utrymme att arbeta förebyggande genom att, inom ramen för sin tillsyn, ge råd och vägledning (26 kap. 9 § skollagen). Skollagen ger numera också möjlighet för Skolinspektionen att förena ett föreläggande med vite. Regeringen anser också att hur lagstiftning och instruktioner ska tillämpas är något som myndigheterna själva bör utveckla genom sin tillämpning av regelverket.

Regeringen kan och ska inte styra i detalj hur skolmyndigheterna ska arbeta gentemot den lokala nivån.

En annan slutsats som Riksrevisionen har kommit till i sin granskning är att staten bör samordna sin styrning, uppföljning och kontroll. Skolverket och Skolinspektionen har i sina yttranden anfört att de delar Riksrevisionens uppfattning när det gäller vikten av samordning i myndighetsgemensamma frågor och att de inom kort ska diskutera hur de samlade resultaten kan användas på ett mer effektivt sätt. Regeringen konstaterar att det anges i respektive skolmyndighets instruktion att myndigheterna ska samarbeta med varandra i relevanta frågor. När det gäller Skolinspektionens uppdrag om central rättning anges i uppdraget att resultat av den centrala rättningen ska kunna utgöra ett underlag för fördjupad granskning inom ramen för Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen har förtydligat uppdraget och gett Skolinspektionen i uppdrag att vidta åtgärder gentemot de skolor eller huvudmän där inspektionens rättning av nationella prov resulterar i betydande avvikelser från skolans egen rättning. Skolinspektionen ska även vidta närmare åtgärder inom sin tillsynsverksamhet gentemot de skolor där det enligt Skolverkets statistik är stor skillnad mellan elevernas resultat i nationella prov och skolornas betygssättning.

I granskningen har det framkommit att Skolverkets stödmaterial inte upplevs som tillräckligt och att det inte når ut till de betygssättande lärarna i tillräcklig omfattning. Stödet i materialet anses inte vara tillräckligt. Ett annat problem som lyfts fram är bristen på tid att ta till sig och använda Skolverkets material. Regeringen menar att ytterligare en förklaring kan vara att det fram till 2005 inte var ett krav i examensordningen att den enskilde lärarstudenten skulle visa kunskaper inom området betyg och bedömning. I den nya lärarutbildningen har det dock införts krav i lärarexamina på fördjupade kunskaper om bedömning och betygssättning. Detta avser de lärarutbildningar som utbildar lärare för de årskurser där betyg sätts. Regeringen menar vidare att det förhållandet att lärare och rektorer

inte anser sig ha tillräckligt med tid att tillämpa och förstå stödmaterialet är huvudmännens ansvar. Skollagen har ändrats så att huvudmännens och rektorernas ansvar generellt har blivit tydligare. Rektorn har det övergripande ansvaret för den pedagogiska ledningen, och huvudmannen ansvarar för att utbildningen är likvärdig. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 1 augusti 2010 och började tillämpas fr.o.m. höstterminen 2011. Vad gäller utformning och spridning av material anför Skolverket att de lägger ned omfattande resurser på detta och att verket ska anlita externa utvärderare för att granska de insatser som har gjorts för att genomföra de nya styrdokumenterna.

Av rapporten framgår att de nationella ämnesproven har många syften, och både Skolverket och Skolinspektionen har påpekat att detta är problematiskt. Enligt Riksrevisionen bör de nationella ämnesproven renodlas för att åstadkomma en likvärdig betygssättning. Regeringen vill betona att syftet med de nationella proven framgår tydligt i styrdokumenterna för grundskolan och motsvarande skolformer. Regeringen har dessutom gett Skolverket i uppdrag att kvalitetssäkra de nationella proven för att säkerställa att syftet med proven uppnås.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen kommer att fortsätta sitt påbörjade arbete med att öka måluppfyllelsen och likvärdigheten i den svenska skolan. Regeringen gav i november 2011 Skolverket i uppdrag att bl.a. se över och förtydliga anvisningarna till huvudmännen om exempelvis hantering och genomförande av nationella prov för att säkerställa att eleverna ges likvärdiga förutsättningar vid dessa prov. I uppdraget ingår också att erbjuda olika former av kompetensutveckling och stöd till lärare inom områdena bedömning och betygssättning.

Regeringen har för att öka likvärdigheten i bedömningen av de nationella proven beslutat att förtydliga uppdraget om central rättning. Skolinspektionen har getts i uppdrag att vidta åtgärder gentemot de skolor och huvudmän där inspektionens rättning av nationella prov avviker betydligt från skolans egen rättning. Vidare ska Skolinspektionen närmare granska de skolor och huvudmän där det enligt Skolverkets statistik är stor skillnad mellan elevernas resultat i nationella prov och skolornas betygssättning.

Regeringen avser också att aktivt följa frågan genom de rapporter och uppföljningar om likvärdig betygssättning som skolmyndigheterna genomför.

Regeringen bedömer att de aviserade och vidtagna åtgärderna kommer att leda till en ökad likvärdighet i betygssättningen och att åtgärderna ligger i linje med de åtgärder som Riksrevisionen föreslår.

Med dessa åtgärder anser regeringen att frågan är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill understryka att rätten till likvärdig utbildning enligt skollagen (2010:800) är central och fundamental för den svenska skolan. Ansvaret för en likvärdig utbildning över hela landet bärs gemensamt av staten och skolhuvudmännen. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens uppföljning av tidigare granskningar av likvärdigheten i betygssättningen i grundskolan och instämmer i Riksrevisionens iakttagelser att brister i likvärdigheten i betygssättningen kvarstår. Samtidigt konstaterar utskottet att det har vidtagits en rad åtgärder för att främja likvärdigheten i bedömning och betygssättning i grundskolan, vilka ännu inte har hunnit få fullt genomslag.

Bland åtgärderna kan nämnas nya läroplaner samt nya kurs- och ämnesplaner. En ny betygsskala med fler steg för mer rättvisande betyg har införts. En ny skollag (2010:800) med bestämmelser som syftar till att stärka rättvis och likvärdig betygssättning har också börjat tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2011. Ett system med lärarlegitimation har beslutats, där huvudprincipen är att endast legitimerade lärare ensam ska få sätta betyg. Obligatoriska nationella prov i fler ämnen och årskurser har införts, och sedan några år tillbaka finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan skolmyndigheterna. Införandet av viss central rättning av nationella prov som Skolinspektionen svarar för är en annan åtgärd som vidtagits. Den nya lärarutbildningen har fördjupade kunskapskrav om bedömning och betygssättning.

Utskottet noterar att regeringen avser att aktivt följa frågan genom de rapporter och uppföljningar om likvärdig betygssättning som skolmyndigheterna genomför. Utskottet noterar också att Riksrevisionens granskning genomfördes kort innan reformer som bl.a. syftar till att stärka likvärdigheten i betygssättningen skulle träda i kraft. Utskottet föreslår mot denna bakgrund att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Stöd för betygssättningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ger regeringen till känna att regeringen bör se till att ett bedömningsstöd för den nya betygsskalan skyndsamt tas fram och görs tillgängligt där sådant material ännu inte finns.

Riksdagen bifaller därmed ett motionsyrkande.

Motionen

I kommittémotion 2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 2 framhålls att lärarna ska ges ett ordentligt bedömningsstöd till de nya betygen för att komma till rätta med betygens bristande likvärdighet. Lärarna bör omgående få tillgång till ett kommentarmaterial.

Utskottets ställningstagande

En ny betygsskala med sex betygssteg (A, B, C, D, E och F) har införts för den obligatoriska skolan och för gymnasieskolan. Högsta betyg för godkända resultat betecknas med A och lägsta betyg med E. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med F. I grundskolan ska betyg sättas i grundskolans ämnen. I gymnasieskolan ska betyg sättas på varje avslutad kurs.

Betyg ska bestämmas med hjälp av de kunskapskrav som har föreskrivits. Nationella kunskapskrav är en förutsättning för en likvärdig bedömning och betygssättning av elevernas kunskaper. Skolverket har utarbetat nationella kunskapskrav för betygsstegen A, C och E. Kunskapskraven för betyget D innebär att kraven för E och till övervägande del för C är uppfyllda. Kunskapskraven för betyget B innebär att även kraven för C och till övervägande del för A är uppfyllda.

I betänkande 2010/11:UbU3 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan m.m.* ansåg utskottet att det är angeläget att lärarna får ett bra stöd för betygssättningen och att det därför bör utarbetas en tydlig handledning om hur skolorna ska använda betygsstegen B och D. Utskottet menade också att utformningen av kunskapskraven bör utvärderas av regeringen två år efter att den nya betygsskalan har trätt i kraft. Utvärderingen ska ske utifrån perspektiven nationell likvärdighet, tydlighet för elever och lärare samt eventuell inverkan på betygsinflation. I detta arbete ska den beprövade erfarenheten från lärarkåren tas med. Riksdagen gav regeringen detta till känna (bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137).

Skolverket har haft i uppdrag att utarbeta olika former av stödmaterial för att underlätta lärarnas arbete med bedömning och betygssättning av kunskapskraven B och D. Av Skolverkets årsredovisning för 2011 framgår att verket har inlett ett arbete med att ta fram material som stöd för betygssättning, där stöd för hur man använder betygsstegen B och D är ett viktigt inslag. Arbetet planeras bli färdigt under första halvåret 2012.

Utskottet menar att det är en grundläggande förutsättning för betygssättande lärare att de har tillgång till ett fullödigt stödmaterial för samtliga betygssteg. Utskottet anser därför att ett bedömningsstöd för den nya betygsskalan skyndsamt bör tas fram och göras tillgängligt där sådant material ännu inte finns. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Utskottet tillstyrker därmed motion 2011/12:Ub8 (S) yrkande 2.

Bedömning av nationella prov

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande och två motioner om bedömning av nationella prov.

Jämför reservation 1 (S).

Motionerna

I kommittémotion 2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 3 anförs att nationella prov ska bedömas av lärare utan koppling till skolan, eftersom höga betyg har kommit att bli ett konkurrensmedel på en ”skolmarknad”. I motionerna 2011/12:Ub349 av Anton Abele (M) och 2011/12:Ub462 av Elisabeth Svantesson och Lotta Olsson (M) anförs att central rättning av nationella prov bör införas.

Utskottets ställningstagande

Skolinspektionen har under läsåren 2009/10, 2010/11 och 2011/12 haft i uppdrag att ansvara för viss central rättning av nationella prov inom grundskolan och gymnasieskolan. Syftet har främst varit att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning av proven över landet.

I den del av uppdraget som avser nationella prov som genomförs läsåret 2011/12 gäller att det urval som Skolinspektionen gör av elevlösningar ska kompletteras utifrån en behovsanalys, så att de prov där risken för avvikelser är störst ingår i så stor utsträckning som möjligt. I behovsanalysen ska hänsyn tas till bl.a. resultat från dittills genomförd central rättning och Skolverkets statistik över provbetyg respektive ämnesbetyg i grundskolan och kursbetyg i gymnasieskolan. Skolinspektionen ska även samla in kompletterande information om hur och av vem respektive prov har rättats på respektive skola i syfte att få ytterligare underlag för analys av vilka faktorer och förutsättningar som främjar en likvärdig bedömning och betygssättning av nationella prov.

Regeringen avser att låta utvärdera den hittills bedrivna centrala rättningen för att få underlag inför beslut om riktlinjer för uppdragets genomförande under kommande år.

Utskottet avstyrker därmed motionerna 2011/12:Ub8 (S) yrkande 3, 2011/12:Ub349 (M) och 2011/12:Ub462 (M).

Kvalitetssäkring av nationella prov

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om kvalitetssäkring av nationella prov.

Jämför reservation 2 (S).

Motionen

I kommittémotion 2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 4 framhålls vikten av att kvalitetssäkra nationella prov. De nationella proven syftar till att ge en likvärdig bedömning över landet, men tycks ge för stort tolkningsutrymme i bedömningen, varför det bör göras en översyn av provens utformning.

Utskottets ställningstagande

Av skolförordningen (2011:185) framgår att det i grundskolan används nationella ämnesprov för att bedöma elevers kunskaper i förhållande till kunskapskraven och, för de årskurser där det finns betyg, även som stöd för betygssättning. För att nationella prov ska kunna bidra till en likvärdig och rättvis betygssättning krävs att de genomförs på ett rättssäkert sätt och att bedömningen är objektiv. Skolverket fick därför i november 2011 i uppdrag att kvalitetssäkra de nationella proven. Vidare har regeringen i budgetpropositionen för 2012 beräknat att 15 miljoner kronor per år ska avsättas för detta ändamål fr.o.m. 2013 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 16).

I Skolverkets uppdrag ingår bl.a. att se över och förtydliga anvisningarna till skolhuvudmännen om hantering, förberedelse, genomförande (bl.a. när det gäller användande av tekniska hjälpmedel) och bedömning av nationella prov i syfte att säkerställa att alla elever får likvärdiga förutsättningar vid sådana prov. Uppdraget ska i denna del redovisas i oktober 2012.

Vidare ska Skolverket bl.a. fortsätta, och vid behov utveckla, arbetet med olika former av kompetensutveckling och stöd till lärare inom områdena bedömning och betygssättning samt informera lärare och rektorer på vilka olika sätt sambedömning kan genomföras. Verket ska också sprida goda exempel på sambedömning som har visat sig leda till en mer likvärdig bedömning och betygssättning.

Skolverket ska i årsredovisningen årligen redovisa hur uppdraget i sin helhet fortlöper. En slutlig redovisning av uppdraget ska lämnas i juni 2014.

Utskottet avstyrker därmed motion 2011/12:Ub8 (S) yrkande 4.

Stärkt tillsyn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om stärkt tillsyn.

Jämför reservation 3 (S).

Motionen

I kommittémotion 2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 5 anförs att den externa kontrollen av betygssättningen bör stärkas genom en ökad kontroll av betygen på de nationella proven och genom en systematisk kontroll i de fall där skillnaden är stor mellan resultatet på de nationella proven och elevens betyg. Sanktioner mot skolor som inte ger rättvisande betyg bör också övervägas.

Utskottets ställningstagande

När det gäller krav på stärkt tillsyn kan utskottet konstatera att det har ingått i Skolinspektionens uppdrag sedan 2009 att resultat av den centrala rättningen av nationella prov ska kunna utgöra ett underlag för fördjupad granskning inom ramen för Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.

Utskottet kan också konstatera att uppdraget till Skolinspektionen förtydligades i november 2011. I de fall Skolinspektionens rättning av en skolas nationella prov avviker betydligt från skolans egen rättning ska Skolinspektionen vidta lämpliga åtgärder inom ramen för sin tillsynsverksamhet.

Skolinspektionen ska vidare inom ramen för sin tillsynsverksamhet närmare granska hur väl betygssättningen hos de huvudmän och skolor som enligt Skolverkets uppgifter uppvisar stora avvikelser mellan provbetyg respektive ämnesbetyg i grundskola och kursbetyg i gymnasieskola följer gällande bestämmelser för bedömning och betygssättning. Granskningen ska avse tiden fr.o.m. läsåret 2010/11 och genomföras årligen. Uppdraget ska redovisas årligen i anslutning till årsredovisningen. Den redovisning som lämnas 2012 ska lämnas i april.

I sammanhanget vill utskottet påpeka att skollagen (2010:800) numera ger möjlighet för Skolinspektionen att förena föreläggande med vite.

Utskottet avstyrker därmed motion 2011/12:Ub8 (S) yrkande 5.

Lärares arbete med bedömning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om lärares arbete med bedömning.

Jämför reservation 4 (S).

Motionen

I kommittémotion 2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 6 framhålls att lärare bör ges tid att diskutera bedömningsfrågor för att på så sätt åstadkomma en mer likvärdig och rättvis betygssättning. Vidare framhålls att vissa lärare bör ha som särskild uppgift att fördjupa och utveckla arbetet med bedömning och betygssättning.

Utskottets ställningstagande

Skolverket har i uppdrag att genomföra kompetensutvecklingsinsatser i form av kurser och konferenser samt olika stödmaterial i bedömning och betygssättning. Enligt utskottets uppfattning är det huvudmännens ansvar att se till att lärare ges tillräckligt med tid att förstå och tillämpa stödmaterial. Utskottet vill framhålla att huvudmännens och rektorernas ansvar generellt har blivit tydligare genom den nya skollagen. Dessutom är vissa frågor som rör lärarnas arbetstid och arbetsuppgifter en fråga för arbetsmarknadens parter. Utskottet har också uppmärksammat att Skolverket vid årsskiftet 2012/13 avser att redovisa en studie om hur lärare i grundskolan använder sin tid. Det är första gången som verket genomför en sådan studie, och den görs på verkets eget initiativ.

Utskottet konstaterar att Skolverket enligt skollagen (2010:800) kan utnämna lärare till lektorer som ett steg i karriären. Utskottet konstaterar vidare att en karriärutvecklingsreform för läraryrket med utvecklingssteg för yrkesskickliga lärare inom grund- och gymnasieskolan har aviserats i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 16 s. 45). Av finansieringsprincipen följer att en lagreglering som ökar kommunernas åtaganden ska finansieras av staten. För att täcka kostnaderna för reformen har 26 miljoner kronor avsatts för 2012, 187 miljoner kronor för 2013, 468 miljoner kronor för 2014 och 749 miljoner kronor för 2015. Från 2016 är tillskottet 880 miljoner kronor per år. Regeringskansliet utsåg i juni 2011 en utredare som ska se över hur en sådan reform kan utformas. Utredaren ska vara klar under första halvåret 2012.

Utskottet avstyrker därmed motion 2011/12:Ub8 (S) yrkande 6.

Utvärdering av skolreformer samt statligt huvudmannaskap

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om utvärdering av skolreformer samt två motioner om statligt huvudmannaskap.

Motionerna

I kommittémotion 2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 1 framförs att regeringen snarast bör tillsätta den av riksdagen beställda utvärderingen av de stora skolreformerna. Den allra viktigaste åtgärden för att komma åt de negativa effekterna av dagens system är enligt motionen att grundligt utvärdera de senaste decenniernas stora skolreformer, bl.a. det fria skolvalet, kommunaliseringen och införandet av fristående skolor, för att förstå konsekvenserna av dem och kunna fatta rätt beslut inför framtiden.

I motionerna 2011/12:Ub5 av Richard Jomshof (SD) och 2011/12:Ub506 av Richard Jomshof och Margareta Sandstedt (SD) yrkandena 1 och 2 framhålls att skolan ska få ett statligt huvudmannaskap och att det skyndsamt måste utredas hur och under vilka former övergången till ett statligt huvudmannaskap ska ske.

Utskottets ställningstagande

I betänkande 2010/11:UbU7 *Grundskolan* ansåg utskottet att en utredning bör tillsättas med uppdrag att utvärdera de senaste årens stora skolreformer – kommunaliseringen, det fria skolvalet och fristående skolors etablering. Riksdagen gav regeringen detta till känna (bet. 2010/11:UbU7, rskr. 2010/11:206).

Utskottet kan konstatera att regeringen redan i budgetpropositionen för 2011 aviserade att förändringen av huvudmannaskapet för skolan som gjordes 1991 ska utvärderas (prop. 2010/11:1 utg.omr. 16 s. 59). Regeringen uttalade dock samtidigt att den inte avser att vidta någon förändring av huvudmannaskapet under mandatperioden. I budgetpropositionen för 2012 har regeringen aviserat sin avsikt att tillsätta en utredning som ska analysera kommunaliseringens effekter för elevernas resultat, läraryrkets status och likvärdigheten i skolväsendet (prop. 2011/12:1 utg.omr. 16 s. 46).

Utskottet kan vidare konstatera att regeringen i juli 2011 sammankallade en parlamentariskt sammansatt kommitté, Friskolekommittén (U 2011:04), som enligt utredningens direktiv ska utreda vissa regler och villkor för fristående skolor (dir. 2011:68). Enligt regeringen har hela regelverket för de fristående skolorna moderniserats sedan friskolereformen infördes, och därför finns det inte något behov av någon omfattande översyn av det regelverket. Eftersom principerna för lagregleringen ligger fast är kommitténs uppdrag avgränsat enligt direktivet.

Slutligen har utskottet fått veta att frågan om en utvärdering av det fria skolvalet är under beredning i Regeringskansliet.

Utskottet avstyrker därmed motionerna 2011/12:Ub8 (S) yrkande 1, 2011/12:Ub5 (SD) och 2011/12:Ub506 (SD) yrkandena 1 och 2.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. **Bedömning av nationella prov, punkt 3 (S)**

av Ibrahim Baylan (S), Louise Malmström (S), Thomas Strand (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Håkan Bergman (S) och Gunilla Svantorp (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 3 och avslår motionerna 2011/12:Ub349 av Anton Abele (M) och 2011/12:Ub462 av Elisabeth Svantesson och Lotta Olsson (båda M).

Ställningstagande

I dag när skolor konkurrerar om elever på en ”skolmarknad” blir ett högt betygssnitt en viktig konkurrensfördel för skolorna. Det finns farliga incitament för skolledningar och lärare att sätta högre betyg på de nationella proven och högre betyg generellt än vad elevernas kunskaper motsvarar. Detta måste motverkas, och de nationella proven bör därför bedömas av lärare utan koppling till den aktuella skolan. Det bör inte ens finnas miss-tankar om att det pågår oegentligheter med de nationella proven på någon skola. Skolledning, lärare eller andra personer med koppling till den aktuella skolan bör därför inte heller vara närvarande när eleverna skriver de nationella proven.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförts ovan.

2. Kvalitetssäkring av nationella prov, punkt 4 (S)

av Ibrahim Baylan (S), Louise Malmström (S), Thomas Strand (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Håkan Bergman (S) och Gunilla Svantorp (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 4.

Ställningstagande

Det främsta syftet med nationella prov är att stödja en likvärdig bedömning över landet. Vissa nationella prov verkar dock ge för stort tolkningsutrymme i bedömningen, och en översyn av de nationella proven bör därför göras.

Regeringen bör se över de nationella proven enligt vad som anförts ovan.

3. Stärkt tillsyn, punkt 5 (S)

av Ibrahim Baylan (S), Louise Malmström (S), Thomas Strand (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Håkan Bergman (S) och Gunilla Svantorp (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 5.

Ställningstagande

Den externa kontrollen av betygssättningen bör stärkas genom ökad kontroll av betygen på de nationella proven och genom en systematisk kontroll där skillnaden mellan resultaten på de nationella proven och elevernas betyg är stor. Det är bra att regeringen har tagit steg inom detta område. Sanktioner mot de skolor som inte ger rättvisande betyg bör också övervägas.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförts ovan.

4. Lärares arbete med bedömning, punkt 6 (S)

av Ibrahim Baylan (S), Louise Malmström (S), Thomas Strand (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Håkan Bergman (S) och Gunilla Svantorp (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S) yrkande 6.

Ställningstagande

En långsiktigt viktig fråga för att åstadkomma en mer likvärdig och rättvis betygssättning är att alla lärare som arbetar med betygssättning av sina elever får möjlighet att samtala med andra lärare om hur man ska värdera och bedöma elevernas kunskaper. Vissa lärare bör också ha som en särskild uppgift att fördjupa och utveckla arbetet med bedömning och betygssättning. Det är ett viktigt led i utvecklingen av fler karriärvägar för lärare i skolan, där inte bara en forskarutbildning utan även specialisering inom bedömning och betygssättning, ämnesutveckling, handledning av lärarstudenter, mentorskap för nyutbildade lärare etc., ska kunna leda till mer kvalificerade lärartjänster.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförts ovan.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2011/12:57 Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan.

Följdmotionerna

2011/12:Ub5 av Richard Jomshof (SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan.

2011/12:Ub8 av Mikael Damberg m.fl. (S):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utvärdera de stora skolreformerna.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ordentligt bedömningsstöd till de nya betygen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att nationella prov ska bedömas av lärare utan koppling till skolan.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kvalitetssäkra de nationella proven.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om stärkt tillsyn där skillnaden mellan provresultat och betyg är stor.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ge lärare tid att diskutera bedömningsfrågor.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2011

2011/12:Ub349 av Anton Abele (M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om central rättning av nationella prov.

2011/12:Ub462 av Elisabeth Svantesson och Lotta Olsson (båda M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över möjligheten till central rättning av nationella prov.

2011/12:Ub506 av Richard Jomshof och Margareta Sandstedt (båda SD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den svenska skolan ska få ett statligt huvudmannaskap.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att skyndsamt utreda hur och under vilka former övergången till ett statligt huvudmannaskap ska ske.