



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående statens insatser för en likvärdig betygssättning

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och skolmyndigheternas insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan. Resultatet redovisas i rapporten (RiR 2004:11) *Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser*. Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av denna granskning skall överlämnas i form av en redogörelse till riksdagen.

Styrelsen vill med denna redogörelse betona betydelsen av likvärdiga betyg för det decentraliserade skolsystem som riksdagen fattade beslut om i början av 1990-talet samt för skollagens krav på en likvärdig utbildning.

Riksrevisionens granskning visar på behovet av statliga insatser för att komma till rätta med flera brister i betygssystemets tillämpning. Styrelsen förordar därför att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av vidtagna insatser för

- en tydligare reglering av likvärdiga betyg i skollagen och andra författningar
- ett förbättrat statligt stöd för likvärdiga betyg vid styrningen av de statliga skolmyndigheterna samt
- utvecklade krav på återrapportering från de statliga skolmyndigheterna i fråga om likvärdiga betyg.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Styrelsens överväganden	7

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 24 augusti 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Elisabeth Carlsund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

Riksrevisionens granskning

Granskningens bakgrund

Riksrevisionen har granskat regeringens och skolmyndigheternas insatser för en likvärdig betygssättning i grundskolan. Granskningen inleddes inom Riksrevisionsverket. När verket upphörde den 30 juni 2003 överfördes granskningen till Riksrevisionen, som bildades den 1 juli 2003. Granskningen redovisas i rapporten (RiR 2004:11 *Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser*. Rapporten publicerades den 1 juni 2004.

Riksdagens beslut om likvärdiga betyg

Riksrevisionen har utgått från riksdagens ställningstaganden inom området. Riksdagen har vid två tillfällen fattat beslut om betygssystemets utformning. Hösten 1993 beslutade riksdagen om mål- och kunskapsrelaterade betyg (prop. 1992/93.:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82). Vid beslutet framhölls jämförbara betyg som nödvändiga för att mäta kunskapsstandarden mellan skolor, kommuner och olika delar av landet. Hösten 1994 beslutade riksdagen om vissa förändringar i det nya betygssystemet (prop. 1994/95:85, bet. 1994/95:UbU6, rskr. 1994/95:136). Förändringarna innebar bl.a. ett betygssystem i tre i stället för sex steg, som tidigare beslutats. Dessutom beslutades att betyg skulle sättas fr.o.m. år 8, i stället för fr.o.m. år 7.

Vid besluten framhöll riksdagen vikten av skolans öppenhet samt av tydligt utformade kriterier, såväl centralt som lokalt. Men riksdagen har inte fört några mer utförliga resonemang om hur betygssättningen skulle bli likvärdig.

Skollagen (1985:1100) innehåller inga uttryckliga krav på likvärdiga betyg. Enligt lagens 2 § ska dock utbildningen inom varje skolform vara likvärdig, varhelst i landet den anordnas.

Betydelsen av likvärdiga betyg

I rapporten framhålls likvärdiga betyg som ett viktigt instrument för styrning och uppföljning i dagens decentraliserade skolsystem. Betydelsen av likvärdiga betyg framhålls även för elevernas rättssäkerhet. Brister i fråga om betygens likvärdighet reser också frågor om hur skollagens krav på en likvärdig utbildning efterlevs.

Statens ansvar för betygens likvärdighet

Inför granskningen konstaterades att flera studier hade visat på betydande brister i betygens likvärdighet. I detta sammanhang framhölls det ansvar som åvilar skolhuvudmän, rektorer och lärare. Samtidigt har regeringen och dess myndigheter ett nationellt ansvar enligt riksdagens beslut om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76). I de aktuella

studierna hade däremot inte de statliga insatserna för en likvärdig betygssättning studerats.

Iakttagelser i granskningen

I granskningen bekräftas den bild av betygens bristande likvärdighet som tidigare studier visat. Samtidigt framhålls brister av flera slag när det gäller de statliga insatserna för en likvärdig betygssättning.

Oklar ansvarsfördelning för likvärdiga betyg

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport att en viktig förutsättning för likvärdiga betyg är att ansvaret för en sådan betygssättning är klart formulerat i det regelverk som styr skolan. En annan viktig förutsättning är att det finns en gemensam syn på hur elevernas kunskap ska bedömas. En sådan samsyn förutsätter i sin tur professionell samverkan inom och mellan skolor.

Av rapporten framgår dock att staten inte tydligt anger huvudmännens och rektorernas ansvar för betygsfrågorna i skolans reglering. Regeringen eller Skolverket ställer heller inga krav på professionell samverkan i betygsfrågorna inom och mellan skolorna. Riksrevisionen bedömer att detta är viktiga orsaker till att betygssättningen inte är likvärdig.

Otillräckligt statligt stöd för likvärdiga betyg

Huvudmännen ansvarar för att skolans personal har nödvändiga kunskaper och för personalens kompetensutveckling. Regeringen har emellertid iklätt sig ett ansvar för tillgången till kompetensutveckling, speciellt i samband med statliga reformer. I granskningen konstateras att insatserna för kompetensutveckling av lärare var otillräckliga när systemet infördes. Dessa insatser har även senare varit av begränsad omfattning.

Nationella prov har visat sig vara bra stöd för undervisning, bedömning och betygssättning. Men värdet av de nationella proven begränsas på flera sätt. Ämnesproven används enbart för fyra ämnen. Provsystemets övriga delar, provbanken och det diagnostiska materialet, utnyttjas inte heller fullt ut.

I rapporten påpekas även vikten av samsyn och samverkan om betygssystemet mellan Skolverket och Myndigheten för skolutveckling.

Brister i statens kontroll och uppföljning av betygssystemet

Skolverkets uppföljning och kontroll av betygens likvärdighet har varit otillräcklig. Skolverket följer inte upp betygssättningens likvärdighet utifrån tillgänglig statistik. Verket har inte heller systematiskt tillvaratagit skolornas erfarenheter av styrdokument och kommentarmaterial. Regeringens och skolmyndigheternas kunskaper om betygens lika värde är därför begränsade.

Genom Utbildningsinspektionen granskar Skolverket varje år ett stort antal frågor i omkring 1 000 skolor. I detta sammanhang behandlas dock förutsättningarna för en likvärdig betygssättning endast översiktligt.

Av rapporten framgår att trots den bristande kontrollen och uppföljningen av betygen används dessa på ett okritiskt sätt för att mäta skolans mål. Detta gäller även för regeringens resultatinformation om skolan till riksdagen.

Slutsatser och rekommendationer i rapporten

I rapporten konstaterar Riksrevisionen att skolhuvudmännens och skolornas lokala friutrymme – inom de av staten fastställda ramarna – måste balanseras mot kraven på dels nationell likvärdighet, dels de enskilda elevernas rättssäkerhet. I rapporten lämnas följande rekommendationer:

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör pröva hur huvudmännens och rektorernas ansvar för likvärdiga betyg kan tydliggöras i lag och andra författningar.
- Regeringen bör i regleringsbrev eller i myndigheternas instruktioner klargöra ansvarsfördelningen mellan Skolverket och Myndigheten för skolutveckling för att aktivt bevaka och stödja arbetet för likvärdig betygssättning. I detta sammanhang bör även en gemensam syn på bedömnings- och betygsfrågor betonas.
- Regeringen bör tillsammans med sin resultatinformation till riksdagen om skolan regelbundet redovisa en bedömning av betygens likvärdighet och hur denna har utvecklats.

Rekommendationer till Skolverket

- Skolverket bör utveckla sina allmänna råd och sitt kommentarmaterial i syfte att tydliggöra hur betygssystemet bör fungera och tillämpas. Även frågor om de professionella samtalen bör behandlas.
- Skolverket bör utveckla sina allmänna råd och kommentarmaterial om vilket ansvar som vilar på huvudmän och rektorer för betygens likvärdighet. Även elevexempel bör utarbetas.
- Skolverket bör i ökad utsträckning ta till vara det nationella provsystemet för att stödja en likvärdig betygssättning. Framför allt bör provbanken utökas till att omfatta flera ämnen.
- Skolverket bör regelbundet hämta in information om betygens likvärdighet och bedöma denna information. Resultatet av detta arbete bör redovisas till regeringen.
- Skolverket bör aktivt använda sin uppföljningsinformation i syfte att påverka det lokala arbetet för likvärdiga betyg.

Rekommendationer till Myndigheten för skolutveckling

- Myndigheten bör utveckla och förbättra sitt stöd för en likvärdig betygssättning. Stödet bör inte enbart styras av skolors och skolhuvudmäns efterfrågan, utan även utgå från konstaterade behov.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har som en av sina uppgifter att besluta om de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter inom området effektivitetsrevision ger anledning till. Styrelsen har funnit att slutsatserna i den granskning som Riksrevisionen genomfört och som redovisas i granskningsrapporten (RiR 2004:11) *Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser* skall överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning till detta vill styrelsen framföra följande.

Enligt styrelsen är ett likvärdigt betygssystem centralt för det decentraliserade skolsystem som riksdagen fattade beslut om i början av 1990-talet samt för skollagens krav på en likvärdig utbildning. Likvärdiga betyg har också stor betydelse för elevernas rättssäkerhet i skolarbetet.

I Riksrevisionens granskning bekräftas emellertid tidigare uppgifter om allvarliga brister i fråga om betygs likvärdighet. Enligt den gällande regleringen ansvarar skolhuvudmän, rektorer och lärare för hur skolans arbete genomförs lokalt. Samtidigt är det regeringen och de statliga skolmyndigheterna under regeringen som ansvarar för att skolornas arbete styrs och följs upp på den nationella nivån. Styrelsen konstaterar att Riksrevisionens granskning visar på betydande brister i de statliga insatserna när det gäller förutsättningarna för likvärdiga betyg.

Frågan om likvärdiga betyg är komplex och en diskussion återkommer fortlöpande när det gäller olika lösningar på de problem som aktualiseras. Regeringen har inte tagit fram några förslag till riksdagen under de senaste åren.

I december 2002 lämnade 1999 års skollagskommitté sitt slutbetänkande (SOU 2002:121) *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Betänkandet har remissbehandlats. Med anledning av betänkandet planerar regeringen att lägga fram en proposition våren 2005.

Riksrevisionens granskning visar att de statliga insatserna för en likvärdig betygssättning behöver förbättras. I huvudsak handlar det om insatser av regeringen och av de under regeringen ansvariga statliga skolmyndigheterna. Frågan är emellertid också av stor betydelse för vilken information riksdagen får om utvecklingen av likvärdiga betyg och om de statliga insatserna för att förbättra förutsättningarna för likvärdiga betyg. Styrelsen anser att regeringen bör utveckla sin resultatinformation till riksdagen inom området.