



Kommittédirektiv

Likvärdiga betyg och meritvärden

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på förändringar i betygssystemet och systemet för meritvärdering. Förslagen ska syfta till att betyg och meritvärden från grundskolan och gymnasial nivå mer rättvisande speglar elevers ämneskunskaper samt till att motverka betygsinflation.

Utredaren ska bl.a.

- analysera för- och nackdelar med systemet för betygssättning och meritvärdering i det svenska skolväsendet i relation till andra länders system, till av Skolverket presenterade modeller och till av utredaren vidareutvecklade eller framtagna modeller,
- lämna ett huvudförslag, samt ett alternativt förslag på en systemförändring som innebär att resultat på nationella prov, examensprov, eller liknande, kan användas för att öka likvärdigheten i betyg eller meritvärden,
- lämna förslag på hur betygsinflation och bristande likvärdighet i betygssättning kan motverkas även i ämnen som inte har nationella prov, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 februari 2025.

Uppdraget att föreslå ett system för mer likvärdiga betyg och meritvärden

De betyg som sätts i skolan ska spegla elevers kunskaper på ett rättvisande sätt

Betygen inom det svenska skolsystemet sätts i huvudsak av den undervisande läraren (3 kap. 16 § skollagen [2010:800]). Till stöd för betygssättningen har läraren en betygsskala med nationellt formulerade och framtagna betygsriterier för varje betygssteg (se t.ex. 10 kap. 17, 19 och 20 §§ skollagen samt 6 kap. 7 § skolförordningen [2011:185]). Betygsriterierna ska bidra till likvärdighet i lärarnas bedömning av elevernas kunskaper. Vid betygssättning i en kurs eller ett ämne där det ges ett nationellt prov ska elevens resultat på det provet särskilt beaktas om det inte finns särskilda skäl (se t.ex. 10 kap. 20 a § skollagen). Detta innebär att de nationella proven är betygsstödjande på individnivå. Det är dock fortfarande den betygssättande läraren som avgör exakt hur provresultaten beaktas vid betygssättningen.

I Sverige används betyg både när man söker arbete och för tillträde och urval till utbildning. För behörighet till gymnasieskolans nationella program ställs krav på godkända betyg i ett visst antal ämnen och i några särskilt utpekade ämnen. Motsvarande gäller för behörighet till högskoleutbildning. Sådana krav på förkunskaper har som syfte att säkerställa att den som antas till utbildning på en högre nivå har de kompetenser som behövs för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Till många utbildningar konkurrerar ungdomar dessutom med sina betyg. Det är därför av stor vikt för individen att betygssättning sker på så likvärdiga grunder som möjligt, dvs. att ett visst betyg avspeglar samma kunskapsnivå, oavsett vilken skola eleven gått på eller vilken lärare eleven har haft. Om betygssättningen inte är likvärdig mellan lärare eller skolor kommer elever med högre betyg som har lägre kunskapsnivåer att konkurrera ut elever som har högre kunskapsnivåer men som har haft lärare som är striktare i sin bedömning. Det riskerar att drabba den enskilda individen hårt. Även den elev som till följd av ovanligt lågt ställda krav från lärarens sida får ett godkänt betyg och kommer in på en utbildning riskerar att drabbas om hon eller han inte fått lära sig det som behövs för att klara utbildningen. Betyg som rättvisande speglar elevens kunskapsnivå ger både eleven och omgivningen en bättre bild och förståelse av denna kunskapsnivå, vilket i sin tur kan underlätta när personen i fråga ska söka sig till en utbildning på högre nivå. På nationell nivå är det också viktigt att betygssystemet är rättssäkert, likvärdigt och stabilt. De betyg som sätts inom

skolväsendet ska på ett rättvisande sätt spegla en persons kunskaper, inte t.ex. vilken skola hon eller han har gått på.

Betyg och meritvärden som inte upplevs som rättvisande och likvärdiga kan leda till sänkt tilltro och legitimitet för hela betygssystemet och skolans kunskapsuppdrag. Rättssäkerheten för eleverna och värdet av betygen som urvalsinstrument till högre studier urholkas. Bristande likvärdighet försvårar även uppföljningen av utbildningens kvalitet samt av elevers kunskapsnivåer över tid. Den kan också bidra till en utveckling där betygen stiger i förhållande till kunskapsnivån, dvs. leda till en betygsinflation. Det finns även en risk för otillbörlig påverkan på lärares betygssättning, t.ex. från skolledningen eller vårdnadshavare om betyg används som konkurrensmedel mellan skolor.

Betygssättningen är inte likvärdig

Det finns många rapporter som visar att elevers kunskapsnivåer inte alltid motsvarar de betyg som har satts och att betygssättningen varierar mellan, och ibland även inom, skolor och utbildningsanordnare. Betygssättningen är alltså inte alltid likvärdig. Det finns också utsagor om påtryckningar gentemot betygssättande lärare och om s.k. glädjebetyg. Den bristande likvärdigheten beskrivs bl.a. i Statens skolverks analyser av betygssättningen i grundskolan och gymnasieskolan (se bl.a. rapporterna *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor*, 2019, och *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan*, 2020) samt i SNS-rapporterna *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan* (2014) och *Resultat och betygssättning i gymnasiefriskolor* (2022).

En förklaring till den bristande likvärdigheten är enligt Skolverket svårigheten för lärare på olika skolor att finna en samsyn i bedömningen. Betygssättningen är i stället i hög grad relativ på så sätt att den förhåller sig till den genomsnittliga prestationsnivån hos eleverna på skolan. En elev som lyckas väl på ett nationellt prov och som går på en skola där många andra elever också får höga provbetyg har lägre sannolikhet att få ett högt slutbetyg. I skolor med låga resultat på det nationella provet råder det omvända förhållandet och det är lättare för eleven i fråga att få ett högt slutbetyg. Betygssättningen av elevernas prestationer sker utifrån en tolkning av betygskriterier och de progressionsuttryck som finns för att särskilja de olika betygsstegen. Det är enligt Skolverket en övermäktig uppgift för lärarna att åstadkomma en gemensam tolkning som leder till en nationellt likvärdig

betygssättning av eleverna. De grundläggande problemen är inbyggda i själva betygssystemet och kan inte tillskrivas lärarkollektivet.

En annan aspekt som ibland framhålls är att systemet medger att det på skolor medvetet kan sättas för höga betyg, s.k. glädjebetyg. Att en skola har goda resultat i form av höga betyg lockar elever och vårdnadshavare. I ett system där skolor konkurrerar om elever och när god genomströmning är viktigt även av ekonomiska skäl kan incitament för betygsinflation skapas. Det behövs därför åtgärder som motverkar incitament att sätta högre betyg än vad som motiveras av elevers kunskapsnivå.

För att nå en markant ökad likvärdighet i betygssättningen krävs enligt Skolverket systemförändringar i betygssystemet, exempelvis att de nationella proven på något vis styr betygssättningen på skolnivå. Sådana systemförändringar behöver utredas noggrant och vägas mot tänkbara negativa effekter som förändringarna kan få (Likvärdiga betyg och meritvärden, Skolverket 2020).

I många länder spelar elevens betyg en mindre roll vid antagning till utbildning än i Sverige. Betyg kompletteras ofta med eller ersätts helt av resultat på olika typer av examensprov eller ämnesprov, åtminstone på gymnasial nivå. Det gäller bl.a. i våra nordiska grannländer.

Åtgärder för en mer likvärdig betygssättning är nödvändiga

Flera åtgärder har på senare år vidtagits för att främja en mer likvärdig betygssättning. Det pågår bl.a. förberedelser för central rättning av de nationella proven och Statens skolinspektion har i uppdrag att arbeta för en mer likvärdig bedömning och betygssättning. Trots detta kvarstår behovet av att se över betygssystemet, något som också lyfts av Riksrevisionen som vid sin granskning av statens insatser för likvärdighet i betygssättningen rekommenderat regeringen att utreda hur betygssättningen kan bli mer likvärdig (Statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov, RiR 2022:22). Enligt Riksrevisionen kan en utredning bl.a. undersöka möjligheten att formalisera acceptabla avvikelsemått på grupp- eller skolnivå, som kan användas i Skolinspektionens granskande verksamhet. Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning utgår från de krav och mål som finns i skollagstiftningen och myndigheten är i behov av bättre förutsättningar för att kunna granska betygssättningen ur ett likvärdighetsperspektiv.

Skolverket har påbörjat ett arbete med att undersöka några olika modeller som skulle kunna användas för mer likvärdiga betyg och meritvärden. De olika modeller som Skolverket undersökt närmare innebär större systemförändringar och de utnyttjar alla på något sätt resultaten från ett nationellt prov, nationellt slutprov eller examensprov. Till de modeller som betraktas som potentiella system för mer rättvisande och likvärdig betygssättning hör examensprovsmodellen, där centralt rättade examensprov används vid urval; direktstyrningsmodellen där läraren anpassar betygen efter skolans genomsnittliga resultat på nationella prov och sammanvägningsmodellen där elevens betyg vägs samman med elevens resultat på nationella prov till ett meritvärde som används för urval. Modereringsmodellen i den form som beskrivs i Skolverkets rapport bedöms vara mindre lämplig (se vidare nedan). Dessa modeller har dock inte analyserats ur alla aspekter och än så länge är de undersökta endast för grundskolan (Likvärdiga betyg och meritvärden, Skolverket 2020). Det finns därför skäl att med utgångspunkt i bl.a. Skolverkets rapport om mer likvärdiga betyg och meritvärden vidare analysera frågan om systemförändringar inom området. Vinsterna med sådana systemförändringar i form av förbättringar av betygssystemet och meritvärderingen behöver analyseras tillsammans med konsekvenser för skolans uppdrag att bidra till elevers kunskapsutveckling och för individen. Finns det t.ex. risker för att undervisningen snävas av mot det som är enkelt att mäta och att eleven därmed inte utvecklar alla de kunskaper eller förmågor som utbildningen ska syfta till, eller att vissa ämnen drabbas negativt av en föreslagen förändring? Samtidigt är problemen med likvärdigheten i betygssättning som har uppdragats så allvarliga att dessa riskerar att urholka skolans kunskapsuppdrag, vilket är ett starkt motiv för att genomföra åtgärder.

Ett väl utformat betygssystem bör harmoniera med skolans uppdrag att förmedla kunskaper och därmed främja elevernas kunskapsutveckling. Det är också viktigt att en förändring av systemet går att förstå, förklara och genomföra. Den modell som Skolverket förordar ur likvärdighetsaspekt är den s.k. modereringsmodellen. Enkelt kan den förklaras med att läraren sätter betyg oberoende av resultat på nationella prov och att detta betyg sedan modereras till ett betygsvärde efter hur skolans betyg förhåller sig till skolans resultat på nationella prov. Slutligen vägs detta modererade betygsvärde samman med elevens individuella resultat på det centralt bedömda nationella slutprovet. Även om modellen har fördelar är det en modell som är svår att förstå sig på och den omöjliggör för en elev att i

förväg veta sitt meritvärde. Ett system kan framstå som effektivt för att skapa mer likvärdighet, men det behövs också legitimitet hos verksamheten, avnämare, lärare och elever i de förändringar som föreslås om de ska kunna fungera i praktiken. Mot denna bakgrund görs bedömningen att modereringsmodellen i den form som beskrivs i Skolverkets rapport är mindre lämplig. Det hindrar dock inte att även denna modell kan utgöra ett underlag i arbetet och att delar av modellen, eller en version av denna, kan ligga till grund för förslag inom området.

De modeller som Skolverket har undersökt närmare är alla utformade utifrån ämnen som har nationella prov. Betygssättningen i ämnen som inte har nationella prov varierar dock också mycket. I jämförelser mellan betyg i s.k. provämnen, såsom matematik, svenska och engelska, och betyg i ämnen som inte har nationella prov, t.ex. bild och slöjd, är det flera skolor som har högre betyg i genomsnitt i de senare ämnena, dvs. i ämnen utan nationella prov. Att betygssättning varierar mellan ämnen kan i vissa fall ha sina förklaringar, men förekomsten av nationella prov förefaller ändå ha en viss återhållande effekt på de betyg som sätts. Det behöver därför också undersökas om det behövs systemförändringar när det gäller betygssättning i, och meritvärdering utifrån, ämnen som inte har nationella prov.

Det finns mot denna bakgrund starka skäl att se över hur systemet för betygssättning och meritvärdering i svensk skola kan bli mer rättvisande och likvärdigt.

Utredaren ska därför

- beskriva vilka system för betygssättning och meritvärdering som används i ett urval av nordiska länder och ett urval av andra med Sverige jämförbara länder,
- analysera för- och nackdelar med systemet för betygssättning och meritvärdering i det svenska skolväsendet i relation till andra länders system, till av Skolverket presenterade modeller och till av utredaren vidareutvecklade eller framtagna modeller,
- lämna ett huvudförslag, samt ett alternativt förslag på en systemförändring som innebär att resultat på nationella prov, examensprov, eller liknande, kan användas för att öka likvärdigheten i betyg eller meritvärden,

- lämna förslag på hur betygsinflation och bristande likvärdighet i betygssättning kan motverkas även i ämnen som inte har nationella prov,
- vid behov föreslå andra ändamålsenliga åtgärder som syftar till att främja mer likvärdiga betyg och meritvärden och motverka betygsinflation,
- beroende av övriga förslag ta ställning till behovet av förändringar av det nationella provsystemet och utbudet av nationella prov samt vid behov lämna förslag på sådana förändringar,
- analysera behovet av ändringar i angränsande frågor i relation till utredningens förslag, t.ex. när det gäller prövning, gymnasieexamen och behörighet till nationella program samt vid behov lämna förslag på sådana ändringar,
- analysera och beakta hur utformningen av olika system för betygssättning och meritvärdering kan påverka undervisningen, lärares arbetssituation, den administrativa bördan, genomströmning, samt olika elevgruppers motivation och välbefinnande samt möjlighet att få betyg och meritvärden som återspeglar deras kunskaper,
- beskriva hur de förslag som lämnas kan bidra till en ökad tilltro till systemet för betygssättning och meritvärdering hos lärare, elever och i samhället i övrigt,
- beskriva hur de förslag som lämnas kan bidra till att stärka Skolinspektionens möjligheter att granska skolors betygssättning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Översynen ska omfatta grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, dvs. skolformer där betygen används för tillträde till utbildning. Utredaren är dock oförhindrad att vid behov lämna förslag som rör andra skolformer.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redogöra för förslagets förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter inklusive principen om likabehandling samt särskilt ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagets konsekvenser utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Konsekvensutredningen ska bland annat innehålla en analys av eventuella konsekvenser för lärare och lärares administrativa arbetsuppgifter. Utredaren ska även redovisa konsekvenser för elever, hur förslagen påverkar uppföljningen och utvärderingen av elevers kunskapsutveckling och konsekvenser för tillträde till utbildning på högre nivå.

De förslag utredningen lämnar ska ha sin grund i en samhällsekonomisk problemanalys. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Utredaren ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I arbetet ska utredaren inhämta synpunkter från myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget, bl.a. Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolforskningsinstitut, Universitets- och högskolerådet, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges skolledare, Sveriges lärare, Sveriges elevråd, Sveriges elevkårer och Elevernas riksförbund. Utredaren ska också hålla sig orienterad om andra utredningar inom kommittéväsendet med relevans för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 februari 2025.

(Utbildningsdepartementet)