



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2016-05-16

U2016/02376/S

Utbildningsdepartementet

En försöksverksamhet med betyg från årskurs 4

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). I promemorian föreslås att det i skollagen (2010:800) införs ett bemyndigande för regeringen att besluta om en försöksverksamhet med betyg i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan. Det föreslås också en förordning i vilken försöksverksamheten regleras.

Förslaget till lagändring och förordning föreslås träda i kraft den 1 april 2017. Förordningen föreslås att tillämpas på utbildning från och med läsåret 2017/18 och upphöra att gälla vid utgången av juni 2021.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag	3
1.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	3
1.2	Förslag till förordning om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och från årskurs 5 i specialskolan.....	4
2.	Kunskapsresultaten i grundskolan behöver förbättras	7
3.	Nuvarande bestämmelser.....	8
3.1	Betyg i grundskolan och motsvarande skolformer	8
3.2	Skriftliga individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen.....	9
3.3	Skollagens generella bemyndigande om försöksverksamhet.....	10
4.	Tidigare förslag om betyg från årskurs 4.....	10
5.	Överenskommelsen om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4.....	11
6.	En försöksverksamhet med betyg från årskurs 4.....	12
7.	Ikraftträdande.....	16
8.	Konsekvenser.....	17
8.1	Vilka kan bli berörda?.....	17
8.2	Pedagogiska konsekvenser.....	17
8.3	Konsekvenser för barn och elever	18
8.4	Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser.....	18
8.5	Konsekvenser för det kommunala självstyret och fristående skolor	19
8.6	Konsekvenser för jämställdhet och integration.....	19
8.7	Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen	19
9.	Författningskommentar	20
	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	20
	Referenser	21

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (2010:800) ska införas en ny paragraf, 3 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

13 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en försöksverksamhet som omfattar högst etthundra skolenheter och som avser betygsättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan. Sådana föreskrifter får innebära undantag från 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § i dessa årskurser och skolformer.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2017.

1.2 Förslag till förordning om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och från årskurs 5 i specialskolan

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 3 kap. 13 a § skollagen (2010:800) och innehåller bestämmelser om försöksverksamhet med betygsättning i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan även i årskurs 4 och 5 samt, i specialskolan, även i årskurs 5 och 6.

Vad som gäller för betygssättning i försöksverksamheten

2 § Bestämmelser om betyg i skollagen (2010:800) och i annan författning ska tillämpas när betyg ges inom försöksverksamheten, om inte något annat anges i denna förordning.

3 § Betyg ska sättas i slutet av varje termin i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i slutet av varje termin i årskurs 5 och 6 i specialskolan, i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen.

När betyg sätts enligt denna förordning ska betygssättningen bygga på en bedömning av de kunskaper som eleven inhämtat till och med den aktuella terminen. Vid bedömningen ska elevens kunskaper ställas i relation till de kunskaper som en elev ska ha uppnått vid betygstillfället i förhållande till kunskapskraven i årskurs 6 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i förhållande till kunskapskraven i årskurs 7 i specialskolan.

4 § Terminsbetyg ska utfärdas vid slutet av varje termin i årskurserna 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och vid slutet av varje termin i årskurs 5 och 6 i specialskolan.

5 § Skyldigheten enligt 10 kap. 13 § första stycket, 11 kap. 16 § första stycket, 12 kap. 13 § första stycket och 13 kap. 13 § första stycket skollagen (2010:800) att ge viss information i en skriftlig individuell utvecklingsplan gäller inte när elever med tillämpning av denna förordning ges betyg i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan.

Förutsättningar för deltagande i försöksverksamheten

6 § En huvudman får bara delta i försöksverksamheten med skolenheter, vars ledning och lärare genom beslut av rektor och lärarnas arbetstagarorganisationer vid skolenheten har uttryckt att de vill delta.

Därutöver ska eleverna vid berörda skolenheter och deras vårdnadshavare ha haft möjlighet att yttra sig.

7 § Endast huvudmän med minst fyra skolenheter får delta i försöksverksamheten. En huvudman får delta med högst en fjärdedel av sina skolenheter.

8 § Högst etthundra skolenheter får delta i försöksverksamheten.

Ansökan om deltagande i försöksverksamheten

9 § Statens skolverk prövar efter ansökan frågor om deltagande i försöksverksamhet enligt denna förordning.

Statens skolverk ska vid prövning enligt första stycket sträva efter ett representativt urval av deltagare med hänsyn till skolenheternas elevsammansättning och geografiska läge.

En ansökan ska beviljas om det inte finns hinder mot det på grund av andra stycket eller 6, 7, 8 eller 10 §.

10 § En ansökan om deltagande i försöksverksamheten ska göras av huvudmannen för berörd skolenhet.

En ansökan ska innehålla

1. uppgifter om hur många skolenheter huvudmannen har och vilken eller vilka av dessa skolenheter som ska delta i försöksverksamheten,
2. sådana beslut från berörd skolenhets rektor och lärarnas arbetstagarorganisationer vid denna skolenhet som avses i 6 §,
3. uppgifter om att berörda elevers vårdnadshavare och berörda elever har beretts tillfälle att yttra sig enligt 6 §, och
4. information om vilken bedömning huvudmannen har gjort när det gäller behovet av kompetensutvecklingsinsatser för lärare som ska besluta om betyg inom ramen för försöksverksamheten och vilka eventuella insatser som planeras.

Uppgiftsskyldighet, uppföljning och utvärdering

11 § En huvudman som deltar i försöksverksamhet enligt denna förordning är skyldig att lämna de uppgifter som Statens skolverk begär och att medverka i uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten.

Bemyndigande

12 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Överklagandeförbud

13 § Beslut i ärenden enligt denna förordning får inte överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 2017.
 2. Förordningen tillämpas på utbildning från och med läsåret 2017/18.
 3. Förordningen upphör att gälla vid utgången av juni 2021.

2. Kunskapsresultaten i grundskolan behöver förbättras

Regeringens mål är att Sverige ska vara en världsledande kunskapsnation. Alla elever i skolan ska få en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Alla ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt. Detta oberoende av ålder, könstillhörighet och funktionsnedsättning (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 16).

En majoritet av de internationella studier som Sverige deltar i för att mäta resultatutvecklingen över tid visar sedan en längre tid på sjunkande resultat bland både flickor och pojkar. Det handlar om viktiga kunskapsområden som läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Sverige deltar t.ex. återkommande i Programme for International Student Assessment (PISA) som syftar till att undersöka i vilken grad deltagande länders utbildningssystem bidrar till att femtonåriga elever är rustade att möta framtiden. I den första PISA-studien, år 2000, presterade svenska 15-åringar över OECD-genomsnittet i samtliga tre kunskapsområden. Den senast publicerade undersökningen genomfördes 2012. I PISA 2012 var de svenska resultaten signifikant lägre än OECD-genomsnittet inom alla de tre kunskapsområdena, dvs. matematik, naturvetenskap och läsförståelse (Skolverket 2013, rapport 398, s. 32). Bilden förstärks ytterligare av att alltför många elever inte når godkänt resultat på de nationella proven och att andelen elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program under många år har minskat (se Skolverkets statistik).

En del i arbetet med att förbättra kunskapsresultaten är att säkerställa att alla elever tidigt får den ledning och stimulans som de behöver för att de ska kunna utvecklas så långt som möjligt. Elever som av olika skäl har svårt att uppfylla de nationella kunskapskrav som finns ska tidigt ges det stöd som de behöver i sin utveckling.

Regeringen vidtar en rad åtgärder för att säkerställa att tidiga insatser ges i skolan. Bland annat har regeringen infört ett omfattande statsbidrag som syftar till att öka antalet anställda i förskoleklassen och lågstadiet. Regeringen genomför även en särskild satsning på speciallärare och specialpedagoger som syftar till att öka tillgången till specialpedagogiskt stöd i förskoleklassen och årskurs 1–3. Vidare har regeringen tillsatt en utredning om en läsa-skriva-räkna-garanti (U2015:04) som ska utarbeta förslag som ser till att alla elever får det stöd eller särskilda stöd de behöver för att få förutsättningar att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i ämnena svenska eller svenska som andraspråk och matematik i årskurs 3 i grundskolan (dir. 2015:65). Därutöver beslutade regeringen i juni 2015 propositionen Obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1 (prop. 2014/15:137), i vilken föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grund-

särskolan, specialskolan och sameskolan. Syftet är att förbättra förutsättningarna för att tidigt identifiera elever som riskerar att inte nå de delar av kunskapskraven i svenska och svenska som andraspråk som avser läs- och skrivutveckling eller kunskapskravet i matematik samt elever som behöver extra utmaningar för att nå så långt som möjligt, så att relevanta stödinsatser sätts in när så behövs. Lagändringen föreslogs träda i kraft den 1 juli 2016 och riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2015/16:UbU4, rskr. 2015/16:48). För att säkerställa ett likvärdigt genomförande av bedömningsstöden har regeringen gett Skolverket i uppdrag att genomföra vissa kompetensutvecklingsinsatser inför införandet av bedömningsstöden (U2015/03529/S). Regeringen har även gett Statens skolverk i uppdrag att införa kunskapskrav i läsförståelse till hösten 2016 (U2015/03529/S). Andra centrala uppföljningsinstrument i skolan är skriftliga individuella utvecklingsplaner, utvecklings-samtal och, i årskurs 6 och uppåt, betyg.

3. Nuvarande bestämmelser

3.1 Betyg i grundskolan och motsvarande skolformer

Bestämmelser om betyg och bedömning för de olika skolformerna i skolväsendet finns dels i skollagen (2010:800), dels i de förordningar som reglerar de olika skolformerna. Skolförordningen (2011:185) innehåller bestämmelser som kompletterar skollagen när det gäller grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Allmänna bestämmelser om betyg finns i 3 kap. skollagen. I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska betyg sättas i den utsträckning och form som följer av skollagen eller annan författning (3 kap. 13 § skollagen). Rektorn ska se till att betyg sätts i enlighet med skollagen och andra författningar och eleverna ska informeras om de grunder som tillämpas vid betygssättningen (3 kap. 14 och 15 §§ skollagen).

Även tidpunkten för betygssättningen regleras i skollagen. I grundskolan ska betyg sättas i slutet av varje termin från och med årskurs 6 i alla ämnen som eleven har fått undervisning i (10 kap. 15 och 16 §§). Det-samma gäller i grundsärskolan, om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det, och i sameskolan (11 kap. 19 § och 13 kap. 16 och 17 §§). Motsvarande gäller även i specialskolan, från och med årskurs 7 (12 kap. 15 och 16 §§). Om undervisningen i naturorienterande ämnen och samhällsorienterande ämnen i huvudsak varit ämnesövergripande fram till och med slutet av årskurs 6, får rektorn dock besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för dessa respektive ämnen i årskurs 6 i grundskolan och sameskolan (10 kap. 15 § och 13 kap. 16 § skollagen). Motsvarande gäller i specialskolan i årskurs 7 (12 kap. 15 § skollagen). I språkval sätts betyg från och med årskurs 7 i grundskolan och årskurs 8 i

specialskolan, om eleven har fått undervisning i ämnet under terminen (10 kap. 16 § och 12 kap. 16 § skollagen).

Som betyg ska någon av beteckningarna A, B, C, D, E eller F användas i grundskolan, sameskolan och specialskolan. Högsta betyg betecknas med A och lägsta godkända betyg med E. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med F. För den elev i grundsärskolan som inte uppnår kraven för betyget E ska betyg inte sättas i ämnet (10 kap. 17 §, 11 kap. 20 §, 12 kap. 17 § och 13 kap. 18 § skollagen). Om det i grundskolan, sameskolan och specialskolan saknas underlag för bedömning av en elevs kunskaper i ett ämne på grund av elevens frånvaro, ska betyg inte sättas i ämnet (10 kap. 18 §, 12 kap. 18 § och 13 kap. 19 § skollagen).

Att kunskapskrav ska finnas för betygen A–E regleras i skolförordningen (6 kap. 7 §). För grundskolans del ska kunskapskrav finnas för matematik, svenska och svenska som andraspråk samt gemensamt för samhällsorienterande ämnen och för naturorienterande ämnen i årskurs 3, samtliga ämnen utom moderna språk i årskurs 6 och samtliga ämnen i årskurs 9. Kunskapskraven i årskurs 3 anger den lägsta godtagbara kunskapsnivån för en elev i slutet av årskursen. Kunskapskraven i årskurs 6 anger den kunskapsnivå som krävs för ett visst betyg när betyg sätts sista gången före slutet av årskurs 6. Kunskapskraven i årskurs 9 anger den kunskapsnivå som krävs för ett visst betyg när ett ämne avslutas (9 kap. 2 § skolförordningen). Kunskapskraven finns i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:19) om kunskapskrav i grundskolan. Motsvarande gäller för grundsärskolan (SKOLFS 2011:255), sameskolan (SKOLFS 2011:251) samt specialskolan (SKOLFS 2011:250).

När betyg sätts innan ett ämne har avslutats, ska betygssättningen bygga på en bedömning av de kunskaper som eleven inhämtat i ämnet till och med den aktuella terminen. Vid bedömningen ska elevens kunskaper i årskurs 6 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan ställas i relation till kunskapskraven i årskurs 6. Efter årskurs 6 i grundskolan och grundsärskolan ska elevens kunskaper ställas i relation till kunskapskraven i årskurs 9 (10 kap. 19 §, 11 kap. 22 § och 13 kap. 20 § skollagen). Motsvarande gäller specialskolan i årskurs 7–10 (12 kap. 19 § skollagen). När betyg sätts efter det att ett ämne har avslutats ska betyget bestämmas med hjälp av kunskapskraven för den sista årskursen enligt ovan (10 kap. 20 §, 11 kap. 22 § och 12 kap. 20 § skollagen).

3.2 Skriftliga individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen

I de årskurser där betyg inte ges ska det i stället upprättas skriftliga individuella utvecklingsplaner. Sådana planer ska upprättas en gång per läsår vid ett av utvecklingssamtalen i årskurs 1–5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan samt i årskurs 1–6 i specialskolan. Skriftliga individuella utvecklingsplaner ska även upprättas en gång per läsår för elever i årskurs 6–9 i grundsärskolan i de fall betyg inte sätts. Mot-

svarande gäller för elever i årskurs 7–10 i specialskolan som läser enligt grundsärskolans kursplaner. I en skriftlig individuell utvecklingsplan ska läraren dels ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i, dels sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Om ett åtgärdsprogram utarbetas behöver dock inte den skriftliga individuella utvecklingsplanen innehålla en sammanfattning av vilka insatser i form av särskilt stöd som eleven behöver för att nå kunskapskraven (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 och 16 a §§, 12 kap. 13 och 13 a §§ och 13 kap. 13 § skollagen).

Den individuella utvecklingsplanen får vidare innehålla omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen, om rektorn beslutar det. Överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare vid utvecklingssamtalet ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Det är rektorn som beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen. Skriftlig information om elevens skolgång får även ges vid andra tillfällen än vid ett utvecklingssamtal (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 och 16 a §§, 12 kap. 13 och 13 a §§ och 13 kap. 13 § skollagen).

3.3 Skollagens generella bemyndigande om försöksverksamhet

I 29 kap. 23 § första stycket skollagen finns det ett generellt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försöksverksamhet inom skolväsendet, så länge det handlar om att meddela föreskrifter om undantag från organisatoriska bestämmelser i skollagen.

4. Tidigare förslag om betyg från årskurs 4

I departementspromemorian En bättre skolstart för alla: bedömning och betyg för progression i lärandet (U2014/4873/S) föreslås bl.a. att betyg ska införas i årskurs 4 och 5 i grundskolan och motsvarande skolformer. Enligt förslaget ska betyg sättas i årskurs 4 och 5 vid läsårets slut i alla ämnen utom språkval i grundskolan, grundsärskolan (när betyg sätts) och sameskolan samt i årskurs 5 och 6 i specialskolan. Enligt förslaget ska rektorn, i årskurs 4 och 5 i grundskolan och sameskolan samt årskurs 5 och 6 i specialskolan få besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för naturorienterade ämnen och samhällsorienterade ämnen om undervisningen i dessa ämnen har varit ämnesövergripande fram till och med slutet av respektive årskurs. När betyg sätts innan ett ämne har avslutats föreslås att betygssättningen ska bygga på en bedömning av de kunskaper som eleven inhämtat i ämnet till och med det aktuella läsårets slut. Vid bedömningen i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan ska kunskaperna enligt förslaget ställas i relation till kun-

skapskraven i årskurs 6. Vid bedömningen i årskurs 5 och 6 i specialskolan ska elevens kunskaper ställas i relation till kunskapskraven i årskurs 7. I promemorian förslås även att kraven på skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurs 4 och 5 respektive 5 och 6 ska tas bort när betyg i dessa årskurser införs.

Promemorian remitterades den 20 augusti 2014. En stor majoritet av remissinstanserna var negativa till förslaget att införa betyg från årskurs 4. Många remissinstanser, bl.a. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Barnombudsmannen (BO)*, *Bjuvs* och *Järfälla kommun* och *Lärarnas Riksförbund*, framhåller att införandet av betyg från årskurs 6 bör utvärderas innan ytterligare steg tas när det gäller tidigare betyg.

5. Överenskommelsen om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4

Den 11 februari 2015 ingick Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna en överenskommelse inom skolans område. Av överenskommelsen framgår bl.a. att dagens bestämmelser om betyg från och med årskurs 6 kvarstår. En försöksverksamhet ska därutöver införas där skolor ska få ge betyg från och med årskurs 4.

Av överenskommelsen följer vidare att Statens skolverk ska administrera försöksverksamheten och hantera ansökningar från skolhuvudmän som önskar delta. En förutsättning för deltagande ska vara att det finns intresse hos skolans ledning och lärare samt att samråd ägt rum med berörda föräldrar. Grundprincipen är att de ansökningar som kommer in ska beviljas om de uppfyller kriterierna. Skolverket ska verka för att försöksverksamheten pågår i skolor med olika elevsammansättningar och att en lämplig geografisk spridning finns. Skolverket ska kunna bevilja deltagande i försöksverksamheten för högst en fjärdedel av skolorna inom en ansökande skolhuvudman och för högst 100 deltagande skolor totalt i hela landet. För deltagande skolor ska skyldigheten att upprätta individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen i årskurs 4 och 5 inte gälla. Försöket ska enligt överenskommelsen påbörjas senast under 2017.

Försöksverksamheten ska följas och utvärderas löpande av Skolverket eller annan myndighet. Av överenskommelsen följer även att hela det nya betygssystemet ska utvärderas grundligt och redovisas i en kontrollstation inför riksdagen år 2020.

6. En försöksverksamhet med betyg från årskurs 4

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om en försöksverksamhet som omfattar högst etthundra skolenheter och som avser betygssättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan. I sådana föreskrifter ska undantag få göras även från bestämmelser i skollagen om skyldighet att ge viss skriftlig information i en individuell utvecklingsplan i de aktuella årskurserna och skolformerna.

Bedömning: Försöksverksamheten ska regleras i förordning.

Försöksverksamheten ska bygga på frivillighet. En huvudman får bara delta i försöksverksamheten om intresse att delta finns hos berörd skolenhets ledning och lärare. Samråd ska ha skett med berörda föräldrar genom att de har fått möjlighet att yttra sig och även elever vid berörda skolenheter ska ha fått möjlighet att yttra sig.

Försöksverksamheten ska omfatta högst en fjärdedel av skolorna inom en ansökande skolhuvudman och högst etthundra skolor totalt i hela landet.

Huvudmannens skyldighet att en gång per läsår i en skriftlig individuell utvecklingsplan ge viss information om en elevs skolgång ska inte gälla när elever i försöksverksamheten får betyg i årskurs 4, 5 och 6.

Statens skolverk ska administrera försöksverksamheten och hantera ansökningar från skolhuvudmän som önskar delta. Skolverket ska verka för att försöksverksamheten pågår i skolor med olika elevsammansättningar och att en lämplig geografisk spridning finns.

Kunskapsresultaten i den svenska skolan måste förbättras. För att ge alla elever de bästa möjligheter att utvecklas är det av största vikt att lärarna systematiskt följer upp, bedömer och utvärderar elevernas kunskapsutveckling. En viktig del i arbetet med att förbättra kunskapsresultaten är att säkerställa att alla elever får den ledning och stimulans som de behöver och att även stöd ges när så behövs.

I departementspromemorian En bättre skolstart för alla: bedömning och betyg för progression i lärandet (U2014/4873/S), som togs fram på uppdrag av den föregående regeringen, argumenteras för att införande av betyg tidigare i grundskolan och motsvarande skolformer kan vara ett sätt att systematiskt följa upp elevernas kunskapsutveckling och främja att stöd ges i rätt tid. Av promemorian framgår dock att forskningen i Sverige om betygens betydelse för elevernas resultat är så pass begränsad att det inte går att uttala sig om några tydliga effekter. I en sammanställning av forskningsläget av Vetenskapsrådet avseende bl.a. betygsfrågan

(Forskning och skola i samverkan, 2015), som publicerades efter promemorian, framkommer att betyg generellt differentierar och påverkar äldre och yngre elever och låg- och högpresterande elever på olika sätt. Lågpresterande och yngre elever verkar påverkas mer negativt av betygssättning jämfört med äldre och högpresterande elever. Även av synpunkter på förslagen i promemorian framgår att förslaget att införa ett generellt krav på skolorna att sätta betyg från årskurs 4 har svagt stöd bland remissinstanserna. Till de negativa aspekter som lyfts fram hör bl.a. att tidigare betyg riskerar att leda till ökad stress hos elever och att elever som får låga betyg riskerar att utveckla låg självkänsla som i sin tur leder till att resultatutvecklingen blir mer negativ än den annars skulle ha blivit. Ett stort antal remissinstanser påtalar även att införandet av betyg från årskurs 6 bör utvärderas innan ytterligare eventuella steg tas gällande tidigare betyg.

Regeringen, som delar bedömningen om vikten av ett gediget kunskapsunderlag, beslutade den 30 juli 2015 att ge Statens skolverk i uppdrag att utvärdera införandet av betyg från årskurs 6 (U2015/03990/S). Av uppdraget framgår bl.a. att för att regeringen ska kunna föreslå relevanta åtgärder som leder till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan är det av stor vikt att reformer utvärderas. Uppdraget ska redovisas senast den 16 december 2016. Skolverket har även i uppdrag att utvärdera den nya betygsskalan och kunskapskravens utformning (U2015/03628/S). Uppdraget redovisades den 2 maj 2016. Utvärderingen visar att både lärare och elever upplever vissa problem med den nya betygsskalan, bl.a. att kunskapskraven inte är tillräckligt tydliga. Skolverket föreslår ett antal åtgärder för att förbättra betygssättningen, t.ex. olika justeringar av kunskapskraven.

Ytterligare ett sätt att fördjupa kunskapen inom området är att genomföra en försöksverksamhet. Som nämnts tidigare har Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna ingått en överenskommelse som bl.a. innebär att en försöksverksamhet ska genomföras där skolor ges möjlighet att ge betyg från årskurs 4 (U2015/774/S). Överenskommelsen innebär bl.a. att deltagande skolor inte ska vara skyldiga att upprätta individuella skriftliga utvecklingsplaner i de årskurser där försöksverksamheten bedrivs. Eftersom deltagande i försöksverksamheten bygger på frivillighet bör de skolor som deltar ha förutsättningar att vid genomförandet minimera eventuella negativa konsekvenser av tidiga betyg.

I enlighet med överenskommelsen bör Skolverket ansvara för utformningen och genomförandet av försöksverksamheten. De förutsättningar som gäller för försöksverksamheten är att Skolverket ska kunna bevilja deltagande för högst en fjärdedel av skolorna inom en ansökande skolhuvudman och för högst 100 deltagande skolor totalt i hela landet. Om

intresse för deltagande i försöksverksamheten finns och överstiger 100 skolor ska Skolverket göra ett urval så att försöksverksamheten kan pågå i skolor med olika elevsammansättningar med lämplig geografisk spridning. Det är även av stor vikt att försöksverksamheten utformas med en lämplig proportion mellan små och stora huvudmän.

Svensk skola har under senare år genomgått en lång rad reformer. Som del i bedömningen bakom att använda sig av en försöksverksamhet ligger det faktum att regeringen önskar ge trygghet och arbetsro åt rektorer och lärare. Rektorer och lärare kan genom denna konstruktion vara trygga med att man inte blir del av ett försök med betyg man inte önskar vara del av. I överenskommelsen klargörs att en huvudman enbart kan komma i fråga för att delta i försöksverksamheten om intresse finns hos skolans ledning och lärare. Lärares intresse uttrycks tydligast genom deras arbetstagarorganisationer, varför förslaget till förordning har konstruerats med beaktande av detta. I överenskommelsen framgår också att samråd ska ha skett med berörda elevers vårdnadshavare. Ordet samråd bör undvikas i författningstext då det kan tolkas att det måste föreligga en total enighet i den aktuella frågan. Att samråd ska ha skett med berörda vårdnadshavare bör därför i förslaget till förordning formuleras som att vårdnadshavarna ska ha haft en möjlighet att yttra sig. Överenskommelsen säger inget om elevers möjlighet att yttra sig om försöket, men i enlighet med skollagens reglering om elevinflytande samt med utgångspunkt i barnets rättigheter anser regeringen det relevant och nödvändigt att eleverna har haft en sådan möjlighet.

Försöksverksamheten ska följas upp och utvärderas löpande. Utifrån de urvalskriterier som gäller för att delta i försöksverksamheten ska försöksverksamheten utformas, i den mån det är möjligt, så att den blir utvärderingsbar. All utvärdering måste dock ta i beaktande att deltagande i försöksverksamheten är frivillig. Inom ramen för uppföljningen och utvärderingen ska bl.a. de resultat och erfarenheter som framkommer av försöksverksamheten jämföras med skolor med liknande förutsättningar och elevsammansättningar som inte ingår i försöksverksamheten och elevers erfarenheter och åsikter ska beaktas. I uppdraget om försöksverksamhet kommer också att framgå att jämförelse ska göras med skolor som på eget initiativ genomfört förändringar i sina pedagogiska metoder som i sin utvecklingsprocess kan liknas vid att på försök införa betyg, t.ex. skolor som medvetet börjat arbeta med estetiska läroprocesser i flera ämnen, och med skolor som använder sig av daglig rörelse i försök att höja kunskapsresultaten.

Vilken reglering behövs för att försöksverksamheten ska kunna genomföras?

Som framgår av avsnitt 3.1 finns det bestämmelser i skollagen om när betyg ska sättas. De innebär att betyg ska sättas fr.o.m. årskurs 6 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan respektive årskurs 7 i special-

skolan. Av förarbetena framgår att betygsbestämmelserna tidigare fanns i förordning (prop. 2009/10 s. 295 f. och 734 f.). Förordningsregleringen var föremål för riksdagsbindningar som innebar att regeringen inte kunde meddela föreskrifter om tidigare betygssättning än riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:85 s. 3 ff. och prop. 2007/08:66 s. 4). Den nuvarande lagregleringen får anses ha samma innebörd. En försöksverksamhet med betygssättning från och med årskurs 4 respektive 5 förutsätter därför att det meddelas föreskrifter om undantag från skollagens bestämmelser om tidpunkten för betygssättning. På motsvarande sätt förutsätter ett genomförande av en försöksverksamhet i enlighet med överenskommelsen att det meddelas föreskrifter om undantag från skollagens bestämmelser om när skriftliga individuella utvecklingsplaner ska upprättas.

Frågan är då om sådana föreskrifter om undantag från skollagens bestämmelser kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 29 kap. 23 § första stycket skollagen (2010:800) för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försöksverksamhet inom skolväsendet, som innebär undantag från organisatoriska bestämmelser i skollagen?

Bemyndigandet i 29 kap. 23 § första stycket hade i den äldre skollagen (1985:1100) en motsvarighet i 15 kap. 4 § (i lagens ursprungliga lydelse 12 kap. 4 §). I förarbetena till 1985 års skollag (prop. 1985/86:10 del A s. 133) uttalade föredragande statsrådet följande. För viss försöksverksamhet föreligger behov av att kunna göra avsteg från föreskrifter som annars gäller i pedagogiskt eller organisatoriskt avseende. I de flesta fall handlar det om avsteg från föreskrifter i t.ex. skolförordningen eller någon läroplan, men det kan uppkomma behov av undantag från organisatoriska bestämmelser i skollagen.

Uttalandet torde få ses mot bakgrund av att 1985 års skollag ursprungligen innehöll vissa bestämmelser om kommunernas organisation av sitt skolväsende. Däremot innehöll den äldre skollagen vid sin tillkomst inte några bestämmelser om t.ex. ämnen eller betyg i grundskolan. Som framgår av förarbetena var avsikten att avvikelser skulle kunna göras även från sådana bestämmelser vid försöksverksamhet. Bemyndigandet om försöksverksamhet i 1985 års skollag behövde dock inte omfatta undantag från sådana bestämmelser eftersom de fanns i författningar på lägre nivå än lag.

Läget förändrades efter tillkomsten av 1985 års skollag. Bestämmelser om såväl undervisningens innehåll och omfattning som uppföljning och bedömning av elevernas kunskapsutveckling har successivt förts in först i 1985 års skollag och senare i den nuvarande skollagen (2010:800). I 1985 års skollag infördes bestämmelser om bl.a. grundskolans ämnen då en ny timplan för grundskolan togs in som bilaga till lagen (se prop. 1992/93:220 s. 63 ff.). I den nuvarande skollagen finns bestämmelser om

betyg samt om annan dokumentation om elevernas kunskapsutveckling – bl.a. skriftliga individuella utvecklingsplaner – vilkas äldre motsvarigheter fanns i förordning (se t.ex. prop. 2009/10:165 s. 296 och s. 734 f.).

Dessa ändringar har i praktiken medfört en begränsning av utrymmet för att i t.ex. en förordning om försöksverksamhet inom grundskolan göra undantag från bestämmelser som gäller för skolformen.

Den skriftliga individuella utvecklingsplanen i den obligatoriska skolan ska enligt skollagen (2010:800) innehålla dels omdömen om elevens kunskapsutveckling, dels en sammanfattning vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 §). Enligt Skolverkets allmänna råd och kommentarer om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen (SKOLFS 2013:163) är den skriftliga individuella utvecklingsplanen ett stöd i arbetet med att säkerställa uppföljningen av varje elevs kunskapsutveckling och behov av stöd.

Den skriftliga individuella utvecklingsplanen är en viktig del i lärarens arbete att följa upp och utvärdera elevernas kunskapsutveckling och kan därför inte anses vara en organisatorisk fråga. För att en försöksverksamhet med betygssättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan ska kunna införas med undantag från bestämmelserna om betygssättning och de bestämmelser i skollagen som ställer krav på att det upprättas skriftliga individuella utvecklingsplaner i dessa årskurser, behöver det således införas ett bemyndigande i skollagen. Bemyndigandet bör placeras i 3 kap. skollagen där det finns allmänna bestämmelser om betyg.

Det behöver vidare införas en förordning som reglerar förutsättningarna för försöksverksamheten. Ett sådant förslag finns i avsnitt 1.2.

7. Ikraftträdande

Förslag: Ändringen i skollagen och den förordning som reglerar försöksverksamheten ska träda i kraft den 1 april 2017. Förordningen ska tillämpas på utbildning från och med läsåret 2017/18.

Enligt överenskommelsen ska försöket påbörjas senast under 2017. Det är därför lämpligt att försöksverksamheten påbörjas läsåret 2017/18.

I avsnitt 1.1 respektive 1.2 har det föreslagits dels en ändring i skollagen som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas meddela de föreskrifter som behövs för att möjliggöra försöksverksamheten, dels en förordning som reglerar försöksverksamheten. Försöksverksamheten bör inledas från och med

läsåret 2017/18. I den föreslagna förordningen bemyndigas Statens skolverk att meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Statens skolverk behöver i god tid före läsårsstarten dels meddela föreskrifter, dels fatta beslut om deltagande i försöksverksamheten med stöd av den tidsbegränsade förordningen. Med hänsyn tagen till detta och den tid det tar att remissbehandla denna promemoria samt den tid som behövs för lagrådsbehandling och riksdagsbehandlingen av förslaget till ändring i skollagen, bör såväl den föreslagna ändringen i skollagen som den föreslagna förordningen träda i kraft den 1 april 2017.

8. Konsekvenser

8.1 Vilka kan bli berörda?

Förslaget innebär att försöksverksamheten kan omfatta högst en fjärdedel av de skolor som en ansökande skolhuvudman ansvarar för och totalt högst 100 deltagande skolor i hela landet. Läsåret 2014/15 hade de kommunala huvudmännen totalt 2 949 grundskoleenheter med elever i årskurs 4–9. Elevantalet i dessa skolenheter uppgick till 605 763 elever, varav 186 951 elever i årskurs 4 och 5. När det gäller fristående grundskoleenheter fanns för det läsåret 627 skolenheter med 110 305 elever i årskurs 4–9, varav 27 471 elever i årskurs 4 och 5. För grundsärskolan fanns 647 skolenheter för årskurs 1–9 med 9 709 elever, varav 1 987 elever i årskurs 4 och 5. För sameskolan fanns fem skolenheter med 157 elever i årskurs 1–6, varav 69 elever i årskurs 4 och 5. För specialskolan fanns nio skolenheter i årskurs 1–10 med 502 elever, varav 109 elever i årskurs 4 och 5. Det finns inte någon statistik gällande skolenhetsstorlek för grundsärskolan, sameskolan och specialskolan.

8.2 Pedagogiska konsekvenser

I promemorian *En bättre skolstart för alla: bedömning och betyg för progression i lärandet* (U2014/4873/S) anförs att tidigare betyg i grundskolan och motsvarande skolformer är ett medel för att systematiskt följa upp elevernas kunskapsutveckling i ett tidigare skede. Som nämnts ovan var dock flera av remissinstanserna kritiska till att införa betyg tidigare. Flera remissinstanser lyfter fram att formativ bedömning i form av kontinuerlig återkoppling är mer positiv än den summativa bedömningen i form av betyg, bl.a. *Sundbybergs kommun* och *Högskolan Dalarna*. Mot denna bakgrund är det av avgörande betydelse att en skolenhet bara kan komma i fråga för deltagande i försöksverksamheten om intresse att delta finns hos skolenhetens ledning och lärare och om samråd har skett med berörda elevers vårdnadshavare och eleverna har haft möjlighet att yttra sig.

8.3 Konsekvenser för barn och elever

Sverige har åtagit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och därmed att säkerställa varje barns rättigheter enligt konventionen. Enligt barnkonventionens artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn, barnets bästa komma i främsta rummet. Förslagen i promemorian är utformade utifrån perspektivet om barnets bästa där förmågan att klara skolan som ett medel för att uppnå autonomi är en viktig del.

Betygsättning är myndighetsutövning. Den rör i högsta grad barnet som elev. För att varje elevs behov och rättigheter ska kunna tillgodoses ska betygsättningen vara individuell och ske utifrån syftet att ge eleven bästa möjliga utvecklas efter sin förmåga. Syftet är exempelvis inte att rangordna elever eller mäta en lärarens prestation. Betyget ska bygga på en bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationellt fastställda kunskapskraven. Det är skolans och lärarnas ansvar att kunskapskraven och syftet med utbildningen uppnås. Läraren ska i undervisningen utgå från den enskilda elevens behov och arbeta för att eleven får den undervisning som just den eleven behöver. Detta innebär även att de elever som behöver extra stöd ska ges individuellt anpassat stöd. Betyg är ett redskap bland flera som syftar till att varje elev ska få den utbildning som de har rätt till.

En skolenhet får bara komma i fråga för deltagande i försöksverksamheten om det finns intresse att delta hos skolenhetens ledning och lärare och om samråd har skett med berörda elevens vårdnadshavare och eleverna har haft möjlighet att yttra sig. Eftersom deltagande i försöksverksamheten bygger på frivillighet bör de skolor som deltar ha förutsättningar att vid genomförande minimera eventuella negativa konsekvenser av tidiga betyg.

8.4 Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser

Statens skolverk kommer att ha kostnader för att administrera försöksverksamheten. Den ska även följas och utvärderas löpande av Skolverket eller en annan myndighet, vilket medför ytterligare kostnader. För försöksverksamheten är för 2016 2,5 miljoner avsatta och för 2017 är 5 miljoner kronor beräknade.

Även för de skolor och huvudmän som väljer att delta i försöksverksamheten kan vissa kostnader uppstå. Dessa kan t.ex. avse fortbildning av personal kring likvärdig bedömning och betygsättning samt införandet av administrativa system och rutiner för utökad betygshantering. Samtidigt är majoriteten av grundskolor med årskurs 4 och 5 organiserade inom skolenheter som har betygssättande årskurser, dvs. årskurs 6 och uppåt. Det innebär att administrativa system och rutiner redan finns på plats. Inför införandet av betyg från årskurs 6 i grundskolan, grundskolskolan och sameskolan respektive årskurs 7 i specialskolan genom-

fördes fortbildningsinsatser inom området bedömning och betygssättning. Det är mycket vanligt att lärare som undervisar i årskurs 6 även undervisar i årskurs 4 och 5, vilket innebär att dessa lärare redan har såväl kompetens som erfarenhet av att sätta betyg. Enbart ca 11 procent av de kommunala grundskolorna och ca 14 procent av de fristående grundskolorna är skolor som enbart har årskurserna 1–5 och som därmed förmodligen har lärare som inte har erfarenhet av att sätta betyg. Den eventuellt ökade kostnaden för att sätta betyg från årskurs 4 kan emellertid anses bli kompenserad av den förväntade kostnadsminskningen som borttagandet av kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen för berörda årskurser medför. Mot denna bakgrund bör därför kostnaderna för att delta i försöksverksamheten vara marginella.

Det bör inte uppstå några konsekvenser av förslaget för en skolas interna organisation eller huvudmannens organisation av sina skolenheter.

Eftersom det är frivilligt att delta i försöksverksamheten blir en tillämpning av den s.k. kommunala finansieringsprincipen inte aktuell.

8.5 Konsekvenser för det kommunala självstyret och fristående skolor

Då det är frivilligt för skolan och dess huvudman att delta i försöksverksamheten bedöms förslagen inte påverka det kommunala självstyret. De föreslagna förändringarna kommer inte heller att medföra några särskilda konsekvenser för 627 fristående grundskolenheter med årskurs 4–9 i förhållande till de kommunala skolorna, eftersom alla huvudmän kommer att kunna ansöka om deltagande på lika villkor.

8.6 Konsekvenser för jämställdhet och integration

För de skolor som deltar i försöksverksamheten kommer de ändrade bestämmelserna som föreslås, att gälla på samma sätt i förhållande till alla elever oavsett kön och bakgrund. Försöksverksamheten med betyg från årskurs 4 bedöms inte ha några negativa konsekvenser vare sig för jämställdheten mellan kvinnor och män eller mellan pojkar och flickor. Förslagen bedöms inte heller ha negativa konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

8.7 Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen

De föreslagna förändringarna rör frågor som inte är reglerade i EUrätten.

9. Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap.

13 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en försöksverksamhet som omfattar högst etthundra skolenheter och som avser betygssättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och i årskurs 5 och 6 i specialskolan. Sådana föreskrifter får innebära undantag från 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § i dessa årskurser och skolformer.

Paragrafen är ny. Den innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om en försöksverksamhet i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Försöksverksamheten ska omfatta högst etthundra skolenheter och avse betygssättning i vissa angivna årskurser där betyg inte ska sättas enligt bestämmelserna i respektive skolformskapitel (10 kap. 16 §, 11 kap. 19 §, 12 kap. 16 § och 13 kap. 17 §).

Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet får även innebära att skyldigheten att ge viss skriftlig information i en individuell utvecklingsplan i de aktuella årskurserna och skolformerna inte gäller inom ramen för försöksverksamheten.

Referenser

Budgetpropositionen för 2016 (2015/16:1 utgiftsområde 16).

Departementspromemorian En bättre skolstart för alla: bedömning och betyg för progression i lärandet (U2014/4873/S).

En läsa-skriva-räkna-garanti (dir. 2015:65).

Proposition Minskade krav på dokumentation i skolan (2012/13:195).

Skolverket (2013) Sammanfattning av rapport 398. PISA 2012 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.

Skolverket, <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/provresultat>.

Skolverket, <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/betyg-ak-9>.

Skolverkets uppdrag att utvärdera införandet av betyg från årskurs 6 (U2015/03990/S).

Skolverkets uppdrag att utvärdera den nya betygsskalan och kunskapskravens utformning (U2015/03628/S).

Överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om ett antal förslag som rör målstyrning och utvärdering i grundskolan (U2015/774/S).