

Sammanfattning

Elever anser att det är viktigt att de får visa sina kunskaper i undervisningen och att deras utvecklade kunskaper blir rättvist bedömda. Betygssättning är en form av myndighetsutövning där läraren ska sätta betyg på elevens kunskaper i förhållande till kurs- och ämnesplanernas kunskapskrav. Betygen kan få en avgörande betydelse för elevens framtid. Det gäller särskilt när eleven ska söka sig till en utbildning i gymnasieskolan eller till högre utbildning. Betygen i slutbetyget eller examensbeviset får en direkt koppling till behörighets- och urvalsbestämmelser för den påföljande utbildningsnivån. Betygen är viktiga för den enskilde eleven och måste därför vara så rättvisa och likvärdiga som möjligt.

Denna utredning ska enligt direktiven utreda och föreslå hur en rätt för elever att få sina betyg omprövade kan införas inom skolväsendet, såväl offentlig som fristående verksamhet, för barn, ungdom och vuxna där betyg sätts. Behovet av en utredning aktualiserades i samband med Skollagskommitténs betänkande *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121). Kommittén föreslog ett system med en möjlighet för elever att få ett betyg omprövat. Omprövningen skulle göras av rektorn och en annan lärare än den som satt betyget. Läraren skulle komma från en annan skolenhet och omprövningen skulle grundas på elevens studieresultat. Kommittén gjorde dock inte någon närmare analys av konsekvenserna av sina förslag, t.ex. organisatoriska eller ekonomiska effekter.

Betyg ska vara rättvisa och likvärdiga

I den nya skollagen (2010:800) finns förändringar som syftar till att stärka rättvisan och likvärdigheten i betygssättningen i skolan. Rektorns ansvar för betygssättningen har förtydligats. I lagen regleras att rektorn har det övergripande ansvaret för skolans

pedagogiska verksamhet, vilket innefattar att bedömning och betygssättning ska ske i enlighet med de bestämmelser som finns.

En bestämmelse har förts in i skollagen om elevens rätt till information om på vilka grunder betyget i en kurs eller ett ämne sätts. Den gäller för alla skolformer. I förarbetena till skollagen framför regeringen att många missförstånd, som gäller enskilda betyg, kan undanröjas genom att läraren förbättrar informationen om kunskapskraven.

Lärarens bedömning och betygssättning måste bygga på att denne dels har ett underlag som visar på elevens kunskande, dels har gjort en korrekt tolkning av kunskapskraven i kursplanen. Elevens visade kunskaper ska ingå i lärarens underlag när denne bedömer elevens kunskaper. Dessa kunskaper kan ses som det faktaunderlag som läraren stödjer sig på i sin bedömning. Lärarens samlade underlag från undervisningen med exempel på elevens visade prestationer och lärarens egen dokumentation av elevens kunskaper utgör lärarens betygsunderlag.

Lärarens bedömning och betygssättning ska grunda sig på en allsidig och saklig granskning av elevens visade kunskaper. Läraren ska inte väga in annat än kunskaper, dvs. det som anges i ämnes- och kursplanens kunskapskrav. Man kan jämföra med annan myndighetshandläggning där fakta granskas, bedöms och ställs mot lagstiftningen inom området innan beslut fattas.

Både svensk och internationell forskning visar att lärares bedömnings- och betygsättningspraktik är en komplex process. En mängd olika faktorer spelar in när läraren bedömer och betygsätter elevernas kunskaper och färdigheter. Inte bara elevernas ämneskunskaper vägs in i betyget utan även elevernas personliga egenskaper. Lärarnas egna värderingar, personliga föreställningar och syn på kunskap, konkurrens mellan skolor och elevsammansättningen i klassrummet är några exempel på faktorer som faktiskt kan påverka lärarnas betygsättningspraktik. Enligt kurs- och ämnesplanerna i Sverige är det enbart elevernas ämneskunskaper som ska ligga till grund för betygen. Det innebär att betygen ska vara ett objektivi mått på kunskap. Betygen ska också vara likvärdiga mellan lärare, skolor och över tid. Likvärdigheten ska även legitimera betygens funktion som urvals- och utvärderingsinstrument.

Forskning visar att betygens brist på likvärdighet delvis kan bero på att betygen uppfattas som något som inte bara mäter elevens ämneskunskaper utan även elevens personliga egenskaper. Läraren arbetar nära eleverna och utvecklar ett subjektivt, nära och per-

sonligt förhållningssätt till eleverna. Bedömnings- och betygsättningsprocessen ställer däremot krav på att läraren intar en saklig och objektiv hållning.

Sammanfattningsvis visar forskning att lärares betygsättningspraktik är en sammansatt praktik där en mängd olika faktorer spelar in, t.ex. elevernas ickekognitiva förmågor.

Det finns få studier om lärares dokumentation. Det beror förmodligen på att det inte finns något formellt eller tydligt krav på att lärare ska dokumentera och spara "bevis" på elevernas lärande i form av "originaldokument". Skolverket för i olika rapporter och stödmaterial fram portfoliomethodiken som ett möjligt sätt att spara och dokumentera elevernas lärande. Portfoliomethodiken diskuteras framför allt som ett redskap att användas i undervisning för att gynna lärande, men även som ett sätt att visa och kommunicera elevens lärande och utveckling.

Det är bäst att riktiga betyg sätts från början

Det primära syftet med en möjlighet till omprövning av någon annan än den betygssättande läraren är att öka elevens rättssäkerhet. Omprövningens syfte är att konstatera om betygssättningen är riktig, och inte ett sätt att höja betyg. Utredningen menar att det i första hand bör vidtas åtgärder för att stärka förutsättningarna för att elever ska få så riktiga betyg som möjligt redan från början. Därmed kan rättssäkerheten för eleverna förbättras. Det handlar främst om att stärka kraven på systematiken i lärarnas bedömningsarbete och skolornas kvalitetsarbete.

En grundläggande förutsättning för en korrekt betygssättning är att lärare arbetar med styrdokumenterna – främst läroplaner och ämnes- och kursplaner – på ett korrekt och initierat sätt. Mål och kunskapskrav bör därför ha en sådan utformning att lärarna bättre än i dag kan förstå vad det är de ska undervisa om och bedöma. Regeringens initiativ till nya kursplaner för grundskolan, nya ämnesplaner för gymnasieskolan och inte minst en ny skollag syftar bl.a. till att stärka kunskapsutvecklingen i skolan. Tydligare mål och kunskapskrav och tydligare regler om betygssättning bör bidra till att betygen blir riktiga från början.

Riksdagen har beslutat att det i den nya skollagen ska finnas bestämmelser om att det ska ske ett systematiskt kvalitetsarbete på såväl huvudmannanivå som skolnivå. I kvalitetsarbetet på skolnivå

ska alla medverka, dvs. lärare, övrig personal och elever. Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbete genomförs och dokumenteras. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen ska nås.

Vissa av utredningens förslag bör bidra till att betyg i större utsträckning blir riktiga från början. Förslaget om ett förtydligat dokumentationskrav för lärare kan bl.a. bidra till att betygssättning som grundas på ovidkommande faktorer minskar. Förslaget att någon annan än läraren ska kunna granska betygssättningen bör i sig kunna leda till en generell förbättring av betygssättningen.

Utredningen bedömer också att ett systematiskt kvalitetsarbete bör bidra till att stärka rättssäkerheten i betygssättningen. Kvalitetsarbetet innebär att såväl huvudmannen som rektorn bl.a. måste ta ansvar för planering, uppföljning och utveckling av undervisningen. Det innebär också att rutiner för betygssättning och betygshantering måste följas upp, t.ex. hur eleverna får veta grunderna för betygssättningen, hur bedömningen görs och hur de administrativa rutinerna fungerar. Huvudmannen och rektorn ska också vidta nödvändiga åtgärder med anledning av uppföljningar och analyser, t.ex. kompetensutvecklingsinsatser.

Omprövning av betyg förutsätter dokumentation av elevens kunskaper

Även om utredningen har som utgångspunkt att betyg inte ska behöva omprövas är det en realitet att det kan komma att behövas. Det främsta skälet till att införa en möjlighet till omprövning är att det är en rättssäkerhetsfråga. Varje elev ska känna sig riktigt bedömd.

En möjlighet att ompröva är dock inte problemfri. Det förutsätter bl.a. att det finns ett faktiskt underlag för en annan person att bedöma. Underlaget bör, på ett så representativt sätt som möjligt, visa vad eleven kan. Det finns i dag inte tillräckligt tydliga krav på att lärare ska dokumentera elevernas kunskapsutveckling även om det indirekt förutsätts att så sker. Det leder till att utredningen bedömt att kravet på lärarens dokumentation måste förtydligas i skollagstiftningen. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse om lärares skyldighet att dokumentera elevers kunskaper, som har betydelse för betygssättningen, förs in i skollagen. Det finns enligt utredningens bedömning skäl att ge lärare stöd och information om hur kunskapsdokumentation kan utvecklas och förbättras. Därför

föreslås att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska kunna utfärda föreskrifter om dokumentation för betygssättning.

Utredningens utgångspunkt är att undervisningen och bedömningen av elevers kunskaper måste vara allsidig och saklig i förhållande till kunskapskraven i kursplanerna. Rektorn har enligt skollagen ett övergripande ansvar för att betyg sätts i enlighet med bestämmelserna. En farhåga med omprövning, som framförts till utredningen, är att lärare i högre utsträckning kommer att bedöma det som är lätt mätbart, t.ex. resultat på enklare prov med flervalfrågor. Skälet anses bl.a. vara att läraren ska kunna bevisa att betygssättningen är riktig. Det finns i och för sig inga belägg att så kommer att ske, men risken kan finnas. Det finns inte heller något som talar för en förenkling av bedömningen av elevers kunskaper. Den eventuella risken att undervisningen och bedömningen kan komma att förenklas och bli mer ensidig om en omprövningsmöjlighet införs kan bemötas. Det finns faktiska krav på undervisningen och betygssättningen i bl.a. skollagen och kurs- och ämnesplaner. Dessa ska läraren följa.

Risken med förenklade bedömningsmetoder ska också ställas mot dagens problem med en betygssättning som till en del förefaller grundas på personliga egenskaper. En omprövningsmöjlighet skulle sannolikt bidra till att få upp dessa problem i ljuset. Utredningen bedömer att förslagen om en omprövningsmöjlighet av lärarens betygssättning i kombination med att dokumentationskraven förtydligas bör kunna öka saktligheten i bedömningen av elevens prestationer. Det bör därför bli svårare att bygga bedömningen på icke relevanta faktorer.

En omprövning kan i flera fall bygga på att det faktiskt finns ett ordentligt underlag som visar det eleven har presterat, t.ex. i form av prov och andra skriftliga produkter. I många andra fall måste omprövningen – helt eller delvis – bygga på att lärarens anteckningar om elevens prestationer i relation till kursplanens kunskapskrav (i dag betygskriterier). Om lärarens dokumentation görs i dialog med eleven, och om lärare och elev är överens om den, så bör dokumentationen kunna utgöra ett tillräckligt underlag för en eventuell omprövning av rektorn. Dokumentationen och andra handlingar som ingår i betygunderlaget föreslås sparas i minst sex månader från den dag betyget sattes.

Rektorn ska kunna ompröva lärarens betygssättning

I den nya skollagen (2010:800) finns en bestämmelse om att den lärare som har satt ett betyg ska ändra betyget om det är uppenbart oriktigt och om det kan ske snabbt och enkelt (3 kap. 20 §). Ändringen får inte leda till att betyget sänks. Utredningen föreslår att benämningen ändring ska benämnas omprövning av läraren.

För att stärka elevens rättssäkerhet föreslår utredningen att en elev som inte får sitt betyg ändrat av läraren även ska kunna få betyget omprövat av rektorn. Finner rektorn att betyget är oriktigt ska ett nytt betyg sättas av denne. Det betyget får dock inte vara lägre än det ursprungliga betyget. Den granskning som rektorn föreslås kunna göra av en lärares betygssättning ska benämnas omprövning av rektorn.

Om lärarens dokumentation uppfyller de krav som måste ställas enligt utredningens föregående resonemang bör rektorn kunna göra en rimligt rättssäker omprövning. Det kommer sannolikt att förekomma att dokumentationen är sådan att det inte blir möjligt för rektorn att avgöra om betyget är riktigt eller inte. Konsekvensen blir att rektorn i sådana fall inte har underlag för en ändring av betyget och därför måste låta det satta betyget kvarstå.

I majoriteten av omprövningarna kommer rektorn troligen inte att ensam bedöma om betyget är riktigt eller inte. Hur det kommer att ske kommer sannolikt att variera mellan olika typer av skolor. En modell skulle kunna vara att rektorn har tillgång till en grupp erfarna och ämneskunniga lärare, som tar fram ett beslutsunderlag till rektorn. En annan modell kan vara att rektorn samarbetar med andra skolor och bildar lärarpaneler som bedömer underlaget. Det är dock rektorn som beslutar om ett betyg ska ändras eller inte.

Rektorn ska kunna ompröva samtliga betyg, förutom betyg som sätts i slutet av varje termin i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan. Betygsstegen B–F ska kunna omprövas av rektorn. Det ska även vara möjligt att ompröva ett betyg som satts efter särskild prövning samt en lärares beslut att inte sätta betyg.

Begäran om omprövning

Det är eleven som ska kunna begära en omprövning. Även en minderårig elev ska ha rätt att begära omprövning av ett betyg. Elevens vårdnadshavare kan begära omprövning av ett betyg om eleven ger sitt samtycke.

En tidsgräns införs för elevens möjlighet att begära omprövning av lärarens betyg samt för lärarens möjlighet att på eget initiativ ompröva ett betyg. Bestämmelsen om omprövning av läraren preciseras också på så vis att elevens begäran om omprövning och lärares handläggning av ett omprövningsärende ska uppfylla vissa formkrav, som också föreslås gälla för rektorn.

Begäran om omprövning av ett betyg ska ske senast tre veckor efter det att betyget sattes. Rektorn får besluta att en begäran om omprövning som kommit in senare ska behandlas om det finns synnerliga skäl, t.ex. allvarlig sjukdom.

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i skollagen om att ett betyg är satt den dag läraren signerat betyget i skolans betygs katalog. Senast denna dag ska också läraren ha underrättat eleven vilket betyg eleven får i ämnet eller kursen. Läraren bestämmer hur det görs. Om eleven inte kan nås på grund av omständigheter som läraren själv inte kan råda över ska ett betyg ändå sättas. En lärare kan alltid ändra ett betyg innan eleven har underrättats om betyget. Därefter kan läraren endast genom omprövning ändra sitt betyg utan att eleven ha begärt det, men då kan det bara höjas.

En begäran om omprövning ska ställas till den lärare som satt betyget och lämnas till rektorn. Anledningen till detta är att rektorn som ansvarig för betygssättningen på en skola bör ha en överblick över de omprövningar som sker på skolan. Elevens begäran om omprövning ska vara skriftlig och ange vilket betyg eleven begär och vilka skäl eleven åberopar som grund för sin begäran. Om det finns särskilda skäl ska begäran kunna göras muntligt.

Läraren och rektorn ska handlägga omprövningen skyndsamt. Läraren ska motivera ett beslut i ett omprövningsärende skriftligt om eleven begär det. Rektorn ska motivera samtliga beslut i omprövningsärenden skriftligt.

Särskild prövning

Utredningen har i enlighet med direktiven även analyserat nuvarande regler för prövning. Prövning innebär att en elev kan få sina kunskaper betygssatta genom att visa upp dem vid ett särskilt tillfälle. Det kan t.ex. vara elever som saknar betyg i ett ämne eller kurs eller vill försöka höja ett betyg.

Utredningen har analyserat i vilken utsträckning prövningsavgiften påverkar den enskilde elevens benägenhet att anmäla sig till prövning och vilka kostnader prövningen kan medföra för skolorna. Det finns anledning att tro att avgiftsnivån i sig inte hindrar eleven att pröva. Många elever anmäler sig till prövning och betalar avgiften, men ändrar sig och låter bli att pröva. Skolhuvudmännens kostnader för prövning varierar beroende på bl.a. vilket ämne det är frågan om, men en vanlig kostnad ligger på ca 2 000 kronor.

I och med att utredningen föreslår att begreppet omprövning införs i skollagen har det funnits anledning att överväga en annan benämning på begreppet prövning. Utredningen föreslår att benämningen särskild prövning införs i skollagen.

Den förordning (1991:1124) i vilken möjligheten att ta ut avgifter för särskild prövning medges föreslås gälla hela skolväsendet – inte som i dag endast det offentliga skolväsendet. Därmed ges även fristående skolor möjlighet att ta ut en avgift.

Avgiften för särskild prövning föreslås höjas till högst 600 kronor. Höjningen motiveras av att den legat stilla sedan 1995. Ändringar i avgiften bör kunna baseras på konsumentprisindex.

Konsekvensanalys

Kostnaderna för de förslag som presenteras i betänkandet kännetecknas av flera osäkra parametrar. En osäkerhet är antalet betyg som kommer att begäras omprövade. I dag kan antalet satta betyg, där eleven kan begära omprövning enligt utredningens förslag, uppgå till ungefär sju miljoner betyg årligen. Det är ytterst svårt att bedöma hur många som kan komma att bli omprövade. Är det 1, 0,1, 0,01 procent eller någon annan andel av antalet satta betyg? Osäkerheten innebär att den ekonomiska konsekvensanalysen mer ska ses som en diskussion om möjliga ramar för kostnaderna.

Genomförs utredningens förslag kommer det dock att innebära kostnadsökningar för skolhuvudmännen. Omfattningen av dessa är

utomordentligt svåra att uppskatta. Faktorer som påverkar kostnaderna är bl.a. tidsåtgången för lärare och rektorer samt administration av dokumentationen. Utredningen bedömer att kostnadsökningarna kan ligga mellan 200 och 300 miljoner kronor – sannolikt närmare den högre nivån än den lägre.

En pedagogisk konsekvens av att införa en omprövningsmöjlighet där lärarens dokumentation kommer att granskas är att rektor, elever och föräldrar kan komma att ställa krav på att se lärarens dokumentation. Det kan i sin tur kan leda till att undervisningen får en inriktning som främjar god dokumentation i stället för goda kunskaper. Om detta vet vi inget, men det finns därför starka skäl att ge lärarna stöd i form av allmänna råd och annan information. Stödet ska t.ex. kunna inriktas mot att dokumentationen blir saklig och användbar vid omprövning.

I betänkandet analyseras även förslagen i förhållande till barnkonventionens fyra grundprinciper, nämligen förbudet mot diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten till inflytande (artikel 12). Utredningen bedömer att förtydligandet av dokumentationskravet och en möjlighet till omprövning av rektorn ökar både elevens rättssäkerhet och möjligheten att betyget blir riktigt från början. Elevens rätt att begära omprövning av rektorn kan även komma att bidra till ett ökat elevinflytande i betygssättningen.

Vidare redovisas vilka konsekvenser förslagen kan få för jämställdheten mellan män och kvinnor och för integrationen. Genom forskning och myndigheters granskningar är det känt att pojkar och elever med utländsk bakgrund generellt får lägre betyg än flickor respektive elever med svensk bakgrund. Skillnaderna förklaras bl.a. utifrån en social genusordning, biologiska faktorer samt föräldrarnas utbildningsnivå. Det saknas dock kännedom om huruvida betygssättning grundas på diskriminerande faktorer, såsom elevens kön eller etnicitet. Om det t.ex. sker en granskning av genomförda omprövningsärenden inom ramen för skolans kvalitetsarbete skulle en betygssättning som påverkas av diskriminerande faktorer kunna upptäckas och förebyggande åtgärder vidtas.