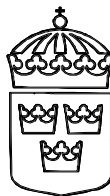


Kommittédirektiv



Betygssystemet ska främja kunskapsutveckling och betygen ska bättre spegla elevers kunskaper

Dir.
2018:32

Beslut vid regeringssammanträde den 26 april 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå hur ämnesbetyg kan införas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utredaren ska även utreda och lämna förslag på justeringar i betygssystemet för alla skolformer. Syftet är att främja elevers, såväl flickors som pojkars, kunskapsutveckling och att betygen bättre ska spegla elevers kunskaper.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå en modell för ämnesbetyg för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan,
- analysera hur denna modell ska förhålla sig till vuxenutbildningen,
- analysera om, och i så fall föreslå hur, kompensatoriska inslag ska införas i betygssystemet för alla skolformer som har betyg,
- föreslå sätt att synliggöra och dokumentera elevens kunskapsutveckling när kunskapsnivån inte motsvarar ett godkänt betyg,
- analysera konsekvenserna av utredarens förslag för behörighet och urval till högskoleutbildning och yrkeshögskolans utbildningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2019.

Betygssystemet i det svenska skolväsendet

Betygssystemet är mål- och kunskapsrelaterat och gemensamt för flera skolformer

Sedan 1994 är betygssystemet i svensk skola mål- och kunskapsrelaterat. Dessförinnan användes ett relativt betygssystem, som i första hand gav besked om hur en enskild elevs kunskaper förhöll sig till andra elevers kunskaper. Motivet till införandet av det nuvarande betygssystemet var att det skulle ge besked om hur elevens studieresultat förhåller sig till kunskapsmålen. En av de bärande tankarna var också att det nya systemet skulle ha större förutsättningar att upplevas som rättvist eftersom betygen relateras till kunskapsmål och kriterier för de olika betygsstegen som fastställts i kursplanerna. Det skulle fungera som en garanti för kvaliteten och därmed också för jämförbarheten. Betygen skulle också ge bättre information till elever, vårdnadshavare och arbetsgivare om elevernas studieresultat. Ett mål- och kunskapsrelaterat system skulle slutligen ge lärarna bättre redskap att samtala med eleverna om deras kunskapsutveckling (prop. 1992/93:250 s. 54). När systemet infördes användes betygsskalan Godkänd (G), Väl godkänd (VG) respektive Mycket väl godkänd (MVG). För att nå betyget G krävdes att alla kriterierna för betygssteget skulle vara uppfyllda. Det fanns dock en kompensatorisk regel för de två högre betygsstegen VG och MVG. Den innebar att om en elev uppfyllde några av kriterierna särskilt väl, kunde detta kompensera mindre väl uppfyllda delar (SKOLFS 2000:134).

Betygssystemet har sedan dess reviderats, särskilt i samband med större skolreformer. Systemet är dock fortfarande i grunden detsamma, dvs. mål- och kunskapsrelaterat. De senaste större förändringarna gjordes 2011 i samband med införandet av dels kunskapskrav som anger vilka kunskaper som krävs för respektive betygssteg, dels en ny betygsskala. Kunskapskraven utgör en del av nuvarande kurs- och ämnesplaner och ersatte de tidigare betygskriterierna. Läraren utgår från kunskapskraven vid betygssättning. Betygsskalan i dagens system har sex steg från A till F, där F är icke godkänt. Kunskapskraven för betygen A, C

och E preciserar vad som krävs för respektive betyg. De är formulerade i en löpande text och uttrycker nivån med hjälp av s.k. värdeord. Betygsstegen B och D används när eleven uppfyller kunskapskraven för närmast underliggande steg helt och kunskapskraven för ett högre betygssteg till övervägande del. Betyget F sätts om kraven för betyget E inte är uppfyllda. Betyget F används både när det är långt kvar för eleven att nå kunskapskraven och när kunskaperna redan uppfyller delar av kravet för betyget E. När underlag saknas används beteckningen horisontellt streck.

Betygsskalan gäller för grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. I grundsärskolan, gymnasiesärskolan och i särskild utbildning för vuxna finns betygsstegen A–E. För elever som inte uppnår kraven för betyget E i dessa skolformer ska betyg inte sättas.

Kursutformningen infördes för att ge gymnasieeleverna en ökad valfrihet

Samtidigt som det kunskapsrelaterade betygssystemet infördes 1994 omvandlades gymnasieskolan till ett kursutformat system. Det innebar en helt ny struktur med program, i stället för linjer, där eleverna delvis kunde forma sin studieväg genom val av kurser av olika omfattning (prop. 1990/91:85). Detta möjliggjordes också genom ett stort utbud av kurser. Motiven till en kursutformad gymnasieskola var bl.a. ökad valfrihet för eleverna, bättre möjligheter att förnya utbildningarna, större möjligheter att profilera utbildningen lokalt, ökade möjligheter till en flexibel planering och bättre möjligheter till samverkan med en kursutformad vuxenutbildning. I stället för den tidigare timplanen som reglerade undervisningstiden för olika ämnen infördes ett poängssystem och en total garanterad undervisningstid. Ett kursutformat system medger en flexibilitet eftersom utbildningsanordnaren kan planera för samläsning mellan elever på olika program och inriktningar. Flexibiliteten medför dock också att kurserna ges i olika ordning vid olika skolor, vilket försvårar bl.a. för elever som flyttar eller byter skola.

En av grundtankarna bakom den kursutformade gymnasieskolans programstruktur var att alla treåriga nationella program skulle ge grundläggande behörighet till högskolestudier (prop. 1990/91:85). Detta möjliggjordes genom en gemensam bas med obligatoriska kurser i s.k. kärnämnen, bl.a. engelska, matematik, samhällskunskap och svenska. I varje kurs ges kursbetyg som alla dokumenteras i elevens slutbetyg och sedan räknas samman till ett meritvärde som kan användas för urval till högskolestudier.

Kursutformningen behölls i gymnasireformen 2011

År 2011 genomfördes Gy11, en omfattande reformering av gymnasieskolan. Då infördes bl.a. nya programtyper och nya nationella program. Gymnasieskolan fick tolv yrkesprogram, sex högskoleförberedande program och fem introduktionsprogram. Dessutom infördes en gymnasieexamen och ett gymnasiearbete. Gymnasiearbetet visar på förberedelse för kommande arbetsliv respektive högskolestudier. Med gymnasieskolan som modell reformerades även gymnasiesärskolan 2013, då bl.a. nio nationella program, individuella program och ett gymnasiesärskolearbete infördes.

I Gy11 behölls kursutformningen och kursbetygen. Frågan om ämnesbetyg hade tidigare varit aktuell i samband med de förändringar av gymnasieskolan som var avsedda att träda i kraft 2007 (Gy07). Gy07 byggde på förslagen i propositionen Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan (prop. 2003/04:140). Regeringen föreslog att ämnesbetyg skulle införas för att flytta fokus från enskilda kurser till hur väl eleven behärskar ämnet. De nya ämnesbetygen skulle införas inom ramen för en kursutformad gymnasieskola. Propositionen hade beslutats av riksdagen och Gy07 höll på att implementeras när det blev regeringsskifte 2006. Den tillträdande regeringen avbröt reformen eftersom man planerade för större förändringar av gymnasieskolan. Regeringen tillsatte Gymnasieutredningen (U 2007:01) som skulle lämna förslag på en reformerad gymnasieskola och som också fick i uppdrag att överväga tre alternativ för hur betyg i en kursutformad gymnasieskola skulle

fungera (dir. 2007:08). I betänkandet Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola (SOU 2008:27) bedömde utredningen att systemet med kursbetyg borde kvarstå. Utredningen motiverade sin bedömning med att elever som utredaren träffat föredrog kursbetyg, att lärarna inte framfört någon direkt kritik mot systemet och att kursbetyg fungerar bättre än ämnesbetyg i vuxenutbildningen. I de förarbeten som låg till grund för Gy11 uttryckte regeringen också att kursbetygen har den fördelen att eleverna får en snabb återkoppling på sina studieresultat och att många elever uppskattar att kunna lägga avklarade kurser bakom sig (prop. 2008/09:199).

Med Gy11 ersattes de dåvarande kursplanerna i gymnasieskolan med ämnesplaner. Det var uttalat att kurserna i det nya systemet tydligare skulle ingå i en större helhet, ämnet. Därav kom den nya benämningen ämnesplaner (prop. 2008/09:199). I ämnesplanen anges för ämnet som helhet dess syfte och vilka kurser som ingår i ämnet. För varje kurs anges också ett centralt innehåll och kunskapskrav (1 kap. 4 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Ofta finns det flera kurser i ett ämne, av vilka en del bygger tydligt på varandra, även om det inte finns något formellt krav på att eleven måste ha betygssatts i en kurs för att gå vidare till nästa. Det finns också kurser som är mer fristående och som kan läsas parallellt.

Varje kurs omfattar ett visst antal poäng som visar kursens studieomfattning. Den vanligaste omfattningen är 100 gymnasiepoäng men det förekommer att kurser har såväl mindre som större omfattning. Ett fullständigt nationellt program är i dag 2 500 gymnasiepoäng. Vanligen fördelas kurser och poäng över tre läsår på gymnasieskolans nationella program, där en elev som exempelvis avslutat samhällsvetenskapsprogrammet i genomsnitt har 26 kursbetyg efter tre års studier. Det är inte nationellt reglerat när i tid eleverna ska läsa en kurs eller över hur lång tid kurserna ska sträcka sig. Det förekommer att en kurs om 100 gymnasiepoäng läggs ut över en termin. Det vanligaste är dock att kurser om 100 gymnasiepoäng läggs ut över ett läsår.

Gymnasiesärskolans kunskapsinnehåll är organiserat på motsvarande sätt som gymnasieskolans, i kurser och med ett gymnasiesärskolearbete. I gymnasiesärskolan finns utöver ämnesplaner också s.k. ämnesområdesplaner för individuella program.

Ämnesplanerna för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan gäller också för vuxenutbildningen på motsvarande nivå med undantag för några ämnesplaner som särskilt utformats för en viss skolform.

Fragmentisering och stress i gymnasieskolan

Gy11-reformen innebar bl.a. mer nationellt styrda utbildningsvägar samt en ökad tydlighet och helhet i utbildningen (prop. 2008/09:199). Den innebar även en mer sammanhängande styrkedja: läroplan – examensmål – ämnesplaner, som också tydliggjordes av Statens skolverk i implementeringen av reformen. Trots detta upplever många elever och lärare fortfarande gymnasieskolan som fragmentiserad. En bidragande orsak kan vara att fokus fortfarande i hög grad läggs på enskilda kurser, kunskapskrav och på betygssättning. Stress bland gymnasieskolans elever har också beskrivits i flera rapporter, t.ex. Attityder till skolan (Skolverket, rapport 438, 2015). Enligt denna studie upplever många elever stress, särskilt unga kvinnor. På högskoleförberedande program uttryckte fem av tio elever våren 2015 att de oftast eller alltid känner sig stressade. Motsvarande andel för elever på yrkesprogram är tre av tio. Att betygssättas efter varje kurs, innan man är färdig med studierna i ämnet, kan vara en bidragande orsak till elevers stress. Ett system med ämnesbetyg kan bidra till att minska stressen, eftersom det totalt sett skulle innebära färre och glesare betygstillfällen.

Ämnesbetyg leder till flera förbättringar enligt Gymnasieutredningen

Den 19 mars 2015 fick en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (dir. 2015:31). Utredningen, som tog sig namnet Gymnasieutredningen (U 2015:01) fick därefter genom tilläggsdirektiv i uppdrag att analysera för- och

nackdelar med ämnesbetyg jämfört med kursbetyg och att utreda möjligheterna att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (dir. U 2015:141). Utredningen konstaterar i betänkandet En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77) att ett införande av ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan kan leda till flera förbättringar för elever och lärare. Enligt utredningen kan elevers kunskapsutveckling bättre och mer långsiktigt stödjas med ämnesbetyg. Om lärandet sker över längre tid blir inte varje bedömningstillfälle lika avgörande för elevens betyg. Betyg som sätts efter avslutade ämnesstudier kan med större säkerhet spegla elevernas kunskaper i ämnet. Likaså kan lärarnas arbete underlättas om de inte behöver börja om med varje ny kurs i ett ämne, utan kan bedriva undervisningen mer långsiktigt och utifrån en större helhetssyn, såväl på elevernas kunskapsutveckling som på ämnet. En del elever uttrycker att de upplever systemet med kursbetyg som motiverande eller belönande, men uppger samtidigt att systemet hämmar deras vilja och förmåga att lära sig. I stället för att skolan uppmuntrar och skapar förutsättningar för lärande upplever de alltså att målet med skolan blir att ”beta av och slutföra kurser”. Kursindelningen kan enligt Gymnasieutredningen dessutom uppfattas som konstlad, särskilt när det gäller kurser som tydligt bygger på varandra. Gymnasieutredningen uppger vidare att ämnesbetyg kan bidra till att göra läraryrket mer attraktivt och minska den stress som lärarna kan uppleva i sitt arbete på grund av dagens omfattande arbete med betyg och bedömning.

Det totala antalet betyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skulle reduceras vid en övergång till ämnesbetyg. En övergång till ämnesbetyg skulle dock inte innebära att alla betyg sätts i årskurs 3. En del ämnen skulle precis som i dag ha mindre omfattning än andra och vissa betyg skulle därmed även i fortsättningen sättas tidigare under utbildningstiden.

Betyg har en viktig roll i det svenska systemet vilket ställer krav på en rättssäker och likvärdig betygssättning

Det svenska betygssystemet har i dag flera funktioner. Det ger information till eleven, vårdnadshavaren och eventuella arbetsgivare om studieresultat. Det fungerar också som urvalsinstrument vid antagning till högre studier och som ett resultatmått på lokal och nationell nivå. Betyg tillmäts alltså en viktig roll i Sverige, bl.a. just eftersom de är så avgörande för behörighet och antagning till vidare studier på gymnasial och eftergymnasial nivå. De betyg som är godkända eller högre räknas om till ett samlat meritvärde. För gymnasial utbildning gäller det alla kursbetyg, alltså även kursbetyg som sätts tidigt efter inledande studier i ämnet. Betygens funktion som urvalsinstrument ställer höga krav på likvärdig betygssättning. Rättssäkra betyg är avgörande för elevers framtid.

På nationell nivå är det viktigt att betygssystemet är likvärdigt och stabilt. Skolverket har enligt förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk i uppdrag att stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet och att bl.a. kontinuerligt bedöma behovet av och utveckla bedömningsstöd. Myndigheten har genom stödmaterial, kommentarmaterial, allmänna råd och webbkurser gett stöd till skolor i deras arbete med bedömning och betygssättning. Stödet omfattar bl.a. beskrivningar av hur kurs- och ämnesplanerna är tänkta att läsas och hur betygsskalan ska användas i förhållande till kunskapskraven. På lokal nivå har många skolor sedan 2011 arbetat fokuserat med kompetensutveckling när det gäller bedömning och betygssättning. För att öka likvärdigheten och rättssäkerheten i det nationella stödet för kunskapsbedömning och betygssättning har skollagen (2010:800) nyligen ändrats för att tydliggöra att resultat på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättningen i de ämnen där sådana prov ges. Denna ändring träder i kraft den 29 juni 2018 (prop. 2017/18:14, bet. 2017/18:UbU5, rskr. 2017/18:44). Regeringen har också gett Skolverket i uppdrag att bl.a. utveckla gemensamma ramverk för nationella prov och bedömningsstöd samt att genomföra en försöksverksamhet med extern bedömning (U2017/03739/GV).

Uppföljningar av grundskolans och gymnasieskolans betygssystem pekar på brister

Förändringarna i betygssystemet har utvärderats sedan de trädde i kraft 2011. Skolverket har bl.a. på uppdrag av regeringen redovisat en utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskravens utformning (U2015/05782/S) samt en utvärdering av betyg från årskurs 6 (U2015/03990/S). Skolverket har också följt upp reformerna i rapporten Skolreformer i praktiken från 2015.

Skolverkets uppföljningar visar bl.a. att det finns kritik mot kunskapskravens utformning och problem i användningen av betygsskalan. Enligt Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskravens utformning från 2016 uttrycker elever ofta att de inte får ha en dålig dag och att de inte får misslyckas på ett enda prov för då blir betyget satt utifrån den sämsta prestationen. Intentionerna om att reformerna skulle leda till fördjupat lärande, helhet och kvalitet i undervisningen tenderar att försvinna i resonemang om resultat på enstaka uppgifter och tolkningar av formuleringar i kunskapskraven. Det kan bli ännu mer påtagligt i korta kurser eller mindre omfattande ämnen, där undervisningstiden är begränsad. Det framgår också av rapporten att det finns vissa skillnader mellan hur olika grupper av elever upplever systemet. Pojkar svarar t.ex. i högre utsträckning än flickor att de tydligt får reda på vad som krävs för att få olika betyg. Elever på skolenheter med ett genomsnittligt högt meritvärde anser i högre utsträckning än elever som studerar på skolenheter med lågt meritvärde att de tydligt får reda på vad som krävs för att få olika betyg.

Enligt Skolverket minskade antalet betygsfrågor till myndighetens upplysningstjänst något under 2017 men var fortfarande stort. Enligt inkomna frågor om betygssättning som besvaras på Skolverkets webbplats undrar lärare bl.a. om de vid betygssättning behöver ta hänsyn till uppgifter som lämnas in sent eller till elevers krav på att få göra om prov. Det kan skapa en svår arbetssituation för lärarna och orättvisa emellan eleverna.

I Skolverkets rapport Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning (2016) framkommer också mycket kritik mot bristen på kompensatoriska aspekter eller

inslag i betygssystemet. Detta har också påtalats av bl.a. Utredningen om nationella prov (SOU 2016:25) och i delbetänkande av 2015 års Skolkommision (SOU 2016:77). Elever upplever att systemet bidrar till att de straffas för sina brister snarare än premieras för förtjänster. Orsaken till det är bestämmelsen om att kunskapskraven för E och C ska vara uppfyllda i sin helhet för att eleven ska kunna få ett högre betyg (6 kap. 7 § skolförordningen och 8 kap. 2 § gymnasieförordningen). Det innebär exempelvis att en elev som uppfyller stora delar av kunskapskravet för A ändå inte kan få ett högre betyg än D om hon eller han i någon del inte når upp till betyget C. Drygt hälften av lärarna i Skolverkets utvärdering anger att det försvårar betygssättningen. Åtta av tio lärare uppger att det är svårt att sätta betyg när eleverna uppvisar ojämna kunskapsprofiler, dvs. ojämna kunskaper i förhållande till kunskapskraven. En elev kan t.ex. visa kunskaper på en mycket hög nivå (A) i vissa delar men på en betydligt lägre nivå (E) i andra.

Med anledning av resultaten i utvärderingarna har Skolverket utvecklat sitt stödmaterial om betygsskalan och tagit fram stöd inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram för att implementera systemet ytterligare. Myndigheten har också meddelat att den för närvarande arbetar med nya allmänna råd för betygssättning och planerar för en genomgång av hur kunskapskraven är formulerade. Kunskapskraven ska enligt myndighetens utvärdering ses över från flera perspektiv, bl.a. omfattning och detaljeringsgrad samt att den begreppsapparat som används i så hög grad som möjligt ligger i linje med de olika ämnenas bedömningstraditioner. Samtidigt kvarstår brister i systemet. Myndigheten har därför påtalat att ändringar i betygssystemet behöver utredas vidare. Det gäller kompensatoriska inslag i betygsskalans tillämpning, konsekvenserna av den s.k. skarpa godkäntgränsen, och alternativ till den, t.ex. införandet av fler underkända betygssteg. Även alternativ till det nuvarande systemet med skrivna kunskapskrav på olika nivåer bör enligt myndigheten utredas på sikt. (Utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskravens utformning, 2016).

Betygssystemet har också analyserats av forskare. I SNS-rapporten Policyidéer för svensk skola av Jan-Eric Gustafsson,

Sverker Sörlin och Jonas Vlachos (2016) påtalas problem med att betygssystemet fokuserar på elevers svagheter, vilket också framgår av Skolverkets utvärderingar. Ett annat problem är enligt rapportförfattarna att ett betyg på en enskild kurs finns kvar i det slutliga betyget oavsett hur eleven utvecklas därefter. Det finns därför, menar de, en motsättning mellan kursbetygen och ambitionen att via betygen fånga de kunskaper som eleven har med sig från sin skolgång.

Även om insatser gjorts för att stödja lärarna i arbetet med att sätta betyg och Skolverkets uppföljningar visar att det skett en viss positiv utveckling för hur reformen och betygssystemet förstås, verkar det finnas en diskrepans mellan hur betygssystemet var avsett att fungera och hur det har kommit att uppfattas av många elever och lärare. Uppföljningarna visar att det finns brister som behöver analyseras och utredas vidare. Det är enligt regeringens bedömning mycket problematiskt om betygssystemet inte har acceptans hos lärare och elever, och om regelverket tillämpas olika, i synnerhet när betyg i det svenska systemet har mycket större konsekvenser än i många andra länder i och med den urvalsfunktion de har vid antagningen till nästa nivå i utbildningssystemet.

Uppdraget att föreslå en modell för ämnesbetyg

Ämnesbetyg ska främja elevers kunskapsutveckling

Det finns pedagogiska vinster med att göra längre, mer sammanhållna studier i ett ämne, bl.a. genom att det ökar lärarnas möjligheter att ge återkoppling i formativt syfte för att eleverna ska nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Med ämnesbetyg kan undervisningen bedrivas mer långsiktigt och utifrån mer av en helhetssyn i de ämnen där det i dag sätts flera kursbetyg. Ämnesbetyg motverkar på så sätt fragmentisering. Det kan också vara positivt med delvis mer styrda studievägar för elever som t.ex. behöver byta skola och för likvärdigheten i undervisningen. Även elever med sen mognad eller bristande förkunskaper från tidigare skolgång kan vinna på ämnesbetyg, eftersom de får mer tid innan det slutliga betyget sätts. Dessutom

kan ett slutbetyg i ett ämne sannolikt spegla elevernas kunskaper i ämnet på ett bättre sätt än separata kursbetyg. Ämnesbetyg kan alltså bidra till att tydliggöra skolans bildningsuppdrag, premiera lärande och öka likvärdigheten i utbildningen och betygssättningen samt bidra till att minska stress för elever och lärare. Det gäller inte minst för unga kvinnor som är mest stressade. Minskad stress kan skapa bättre förutsättningar för elevers lärande och för lärarna att fokusera på undervisningen. Sammantaget finns alltså goda skäl för att införa ämnesbetyg.

Utredaren ska därför

- analysera och överväga alternativ till dagens kursbetyg och föreslå en modell för ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Modellen för ämnesbetyg och de nationella programmen

Gymnasieutredningens förslag innebär bl.a. att de nationella programmens programstrukturer, ämnesplanernas utformning och i viss utsträckning indelningen i skolämnena kan behöva revideras. Det behöver analyseras om det finns behov av ändringar i programstrukturer i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt i ämnesplanernas konstruktion. Det handlar om ämnesplanernas uppbyggnad, ämnenas indelning och hur ämnen ska konstrueras för att fungera inom olika studievägar. Utgångspunkten bör dock vara att innehållet i utbildningarna inte ska ändras. Det är också viktigt att modellen för ämnesbetyg utformas på ett sätt som inte bidrar till att elever för att maximera sitt meritvärde i högre grad väljer bort program som av många kan uppfattas som krävande, t.ex. för att de innehåller omfattande studier i matematik. Det är vidare av stor betydelse att bestämmelserna för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan harmonierar så att bl.a. samverkan och samläsning underlättas.

För de nationella programmen finns en total garanterad undervisningstid, men ingen timplan. Frågan om huruvida en övergång till ämnesbetyg gör att det behövs en timplan även för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan behöver analyseras. Det kan vidare behövas någon form av dokumentation av avklarade prestationer, t.ex. omdömen, delbetyg eller motsvarande. Det kan

dels underlätta vid t.ex. byte av program eller skola eller eventuella avbrott, dels synliggöra elevens kunskapsutveckling. Vidare behövs en analys av vilka konsekvenser ämnesbetyg kan ha för angränsande frågor och bestämmelser, t.ex. prövning för elever i och utanför gymnasieskolan, elevers rätt att gå om en kurs, betyg för elever som genom studier i utlandet förvärvat kunskaper i ämnet (8 kap. och 9 kap. gymnasieförordningen) samt bestämmelsen om att läraren vid betygssättning får bortse från enstaka delar av kunskapskraven om det finns särskilda skäl (15 kap. 26 § skollagen).

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur programstrukturer, ämnesplaner och andra styrdokument behöver omarbetas med anledning av den föreslagna modellen för ämnesbetyg,
- ta ställning till behovet av dokumentation av avklarade prestationer, t.ex. i form av omdömen, delbetyg eller motsvarande samt vid behov lämna förslag på hur dessa ska utformas,
- ta ställning till behovet av ett återinförande av en timplan för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt vid behov lämna förslag på hur sådana ska utformas,
- analysera vilka ändringar som kan behöva göras i angränsande frågor vid en övergång till ämnesbetyg, t.ex. avseende prövning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ämnesbetyg för elever på introduktionsprogram och individuella program

Det finns fem olika introduktionsprogram i gymnasieskolan. Programmen fyller en viktig funktion för många ungdomar, däribland nyanlända elever. Alla program vänder sig till elever som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program, men de har delvis olika syften.

För introduktionsprogrammen är det inte i detalj reglerat vilka ämnen som ska ingå i elevernas utbildning. Det ger en flexibilitet genom att det blir möjligt att utforma utbildningen utifrån

elevernas behov och förutsättningar. Elever på introduktionsprogram kan studera såväl grundskolans ämnen som gymnasiekurser. Utbildningen kan även utformas som sammanhållna yrkesutbildningar, s.k. yrkespaket. Dessa består av ett antal kurser, som kan läsas både inom introduktionsprogrammen och i vuxenutbildningen.

Den modell som utredaren ska överväga för ämnesbetyg behöver analyseras i förhållande till introduktionsprogrammen. Det är angeläget att ämnesbetygen medger att elever på introduktionsprogram, utöver grundskolans ämnen, även i fortsättningen kan studera ämnen som finns i gymnasieskolans nationella program. Det är också viktigt att modellen inte hindrar övergångar från introduktionsprogrammen till nationella program eller vuxenutbildning, eller att elevernas utbildning förlängs.

Utbildning på individuella program i gymnasieskolan ska erbjudas elever som inte kan följa undervisningen på ett nationellt program. På individuella program läser eleven s.k. ämnesområden, t.ex. språk och kommunikation, i stället för ämnen. Dessutom kan eleven ha praktik om rektor bedömer att det är till nytta för eleven. Ämnesområden kan kombineras med kurser från nationella program i ett individuellt program. På ämnesområden ska betyg inte sättas, men om en elev har läst en kurs i ett ämne sätts betyg (19 kap. 14 och 15 §§ skollagen). En modell för ämnesbetyg behöver därför utformas så att elever på ett individuellt program ska kunna fortsätta kombinera ämnen och ämnesområden.

Utredaren ska därför

- analysera vilka konsekvenser övergången till ämnesbetyg kan ha för introduktionsprogram och individuella program, och utforma modellen för ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasieskolan så att den inte hindrar övergångar från eller flexibiliteten i introduktionsprogram och individuella program,
- analysera om och vid behov föreslå hur ämnesbetyg och en eventuell timplan ska gälla för dessa programtyper, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*Betygssystemen i ungdomsskolan och vuxenutbildningen
behöver harmoniera*

I dag används samma betygssystem i gymnasieskolan och i kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå. I förarbetena till gymnasiereformen konstaterade regeringen (prop. 2008/09:199) att kursbetyg är att föredra inom vuxenutbildning, bl.a. eftersom utbildningen ofta inte följer gymnasieskolans nationella program utan är individuellt utformad efter individens behov och förutsättningar. Även särskild utbildning för vuxna (särvux) på gymnasial nivå är kursutformad och ska utgå från individens behov och förutsättningar.

Inom vuxenutbildningen behöver kurser kunna kombineras på ett friare sätt, vilket gör att ett system med ämnesbetyg inte nödvändigtvis är eftersträvansvärt. En övergång till enbart ämnesbetyg inom vuxenutbildningen skulle riskera att minska utbildningens flexibilitet och möjlighet till individanpassning. Utgångspunkten bör därför vara att komvux och särvux även i fortsättningen ska ha ett system med kursbetyg, men utredaren behöver överväga om det också ska finnas ämnesbetyg.

Det är angeläget att den flexibilitet som bl.a. kursutformningen ger finns kvar, och att de sömlösa övergångarna mellan ungdomsskolan och vuxenutbildningen kan behållas. En modell för ämnesbetyg får därför inte utformas så att den hindrar eller försvårar elevers övergång till kommunal vuxenutbildning och särskild vuxenutbildning, varken för individer med ämnesbetyg eller äldre kursbetyg. En utgångspunkt vid utformning av ett system med ämnesbetyg är att studierna från gymnasieskolan och gymnasiesärskolan fortsatt ska kunna kompletteras inom vuxenutbildningen på ett enkelt sätt. Det behöver vara tydligt och överblickbart hur systemen i ungdomsskolan och vuxenutbildningen förhåller sig till varandra.

Utredaren ska därför

- analysera hur en modell för ämnesbetyg ska förhålla sig till vuxenutbildningen och föreslå hur studier i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska kunna kompletteras inom vuxenutbildningen samt analysera om, och i så fall föreslå hur, ämnesbetyg ska kunna utfärdas inom komvux och sårvux, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kraven för examen och tillträdesystemet kan komma att påverkas

För en gymnasieexamen från ett yrkesprogram krävs att en elev har följt ett fullständigt program om 2 500 gymnasiepoäng och har godkända betyg i minst 2 250 gymnasiepoäng inklusive i kurserna svenska eller svenska som andraspråk 1, engelska 5, matematik 1a samt 400 gymnasiepoäng inom programgemensamma ämnen. Vidare krävs ett godkänt gymnasiearbete, dvs. ett större arbete som visar på förberedelse för valt yrkesområde. För en högskoleförberedande examen krävs samma totala poängantal, godkända betyg i kurserna svenska eller svenska som andraspråk 1, 2 och 3, engelska 5 och 6 samt i matematik 1b eller 1c. Utöver detta krävs även här ett godkänt gymnasiearbete (16 kap. 26–28 §§ skollagen, 8 kap. 5–7 §§ gymnasieförordningen).

Examenskraven bygger i dag på betyg i enskilda kurser som varierar mellan program. En övergång till ämnesbetyg för med sig behov av en översyn även av kraven för gymnasieexamen. Det behöver utredas vilka olika alternativa lösningar som kan bli aktuella vid ett införande av ämnesbetyg,

Det behöver vidare analyseras hur förändringarna i betygssystemet kommer att påverka tillträdet till högskoleutbildning och yrkeshögskolans utbildningar. En utgångspunkt för utredaren bör vara att en övergång till ämnesbetyg inte ska leda till att bestämmelserna om behörighet och urval till högskole- och yrkeshögskoleutbildningar blir komplexa och svåra att överblicka. Elevers möjligheter och rättigheter att läsa in behörighetsgivande kurser i komvux behöver också bevaras. Vidare ska

individer med ämnesbetyg varken gynnas eller missgynnas jämfört med individer som har andra typer av betyg från gymnasieskolan eller komvux. Tillträdet kan också komma att påverkas av andra justeringar som utredaren föreslår, t.ex. kompensatoriska inslag i betygssystemet.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå de ändringar i kraven för gymnasieexamen som behövs med anledning av föreslagna ändringar i betygssystemet,
- analysera konsekvenserna av utredarens förslag för behörighet och urval till högskoleutbildning och yrkeshögskolans utbildningar,
- klargöra vilka bestämmelser som behöver anpassas till föreslagna förändringar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ämnesbetyg kan få konsekvenser för lärares behörighet och legitimation

Ämneslärarutbildning regleras i högskoleförordningen (1993:100) och förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning. I högskoleförordningens bilaga 4 anges vilka ämnen som kan ingå i en ämneslärarutbildning som leder till en ämneslärarexamen. Ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i gymnasieskolan avläggs på avancerad nivå. Av examensbeviset framgår bl.a. vilket eller vilka undervisningsämnen som examen omfattar. Det är dessa ämnen som läraren är behörig att undervisa i (2 kap. 21 och 22 §§ förordningen [2011:686] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare). Genom en kompletterande pedagogisk utbildning kan en lärare också få behörighet i övriga ämnen. En övergång till ämnesbetyg kan få vissa konsekvenser för ämnesindelningen i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan vilket i sin tur kan påverka vilka ämnen som ämneslärare behöver behörighet för, och vad dessa innehåller eller omfattar. Övergången får inte betyda att lärare som i dag har ämnesbehörighet eller lärarlegitimation drabbas negativt. En utgångspunkt för utredaren bör vara att förslagen inte ska leda till förändringar i ämneslärarutbildningen.

Förslagen ska inte heller påverka lärarutbildningens och läraryrkets attraktivitet negativt.

Utredaren ska därför

- analysera om det är nödvändigt att göra följdändringar när det gäller lärares behörighet i ämnen och lärarlegitimation, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå justeringar i betygssystemet för samtliga skolformer

Betyg ska ge en rättvisande bild av elevers kunskaper

I rapporten Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning (2016) redovisar Skolverket att elever i såväl grundskolan som gymnasieskolan upplever att det är motiverande med fler betygssteg i betygsskalan. Samtidigt framgår det av rapporten att både lärare och elever upplever att kunskapskraven är otydliga, och det riktas kritik mot hur systemet är utformat.

Kunskapskraven är utformade som en löpande text och ska precisera vad som krävs för respektive betyg. Det ställer höga krav på tydlighet. Regleringen innebär att kunskapskravet för respektive betyg A, C och E i dess helhet behöver vara uppfyllt för att eleven ska kunna få betyget. För D och B gäller att kunskapskravet för det underliggande betyget (E respektive C) i dess helhet måste vara uppfyllt och att kravet för nästa betyg ska vara till övervägande del uppfyllt. En elev som vid tidpunkten för betygssättning uppfyller kravet för ett E, men som inte fullt ut uppfyller kravet för ett C kan inte få högre betyg än D även om läraren bedömer att elevens kunskaper motsvarar större delar av kunskapskravet för A. Det innebär att eleven får samma betyg som en elev som har uppfyllt kunskapskravet för E och till övervägande del kunskapskravet för C, men inte mer.

Många lärare uppger att det är svårt att sätta betyg när elever uppvisar ojämna kunskaper i förhållande till kunskapskraven. Enligt lärarna medger inte alltid de nuvarande bestämmelserna ett betyg som ger en rättvisande bild av dessa elevers kunskaper.

I sin utvärdering beskriver Skolverket detta som en tröskeffekt. Principen upplevs enligt Skolverket som orättvis och hård, och den riskerar att medföra att lärare gör olika tolkningar vilket kan leda till mindre likvärdig och rättvis betygssättning.

Kompensatoriska inslag i betygssystemet

Problemet som beskrivs ovan beror på kunskapskravens utformning i kombination med bestämmelserna om betygsskalan. Det finns en brist på kompensatoriska inslag i betygssystemet, genom att systemet inte medger avvikelser från principen om att kunskapskraven för C och A ska vara helt uppfyllda. Här handlar det alltså inte om de brister i tillämpningen som det ibland rapporteras om, t.ex. att en enstaka, tidig prestation påverkar ett betyg negativt, trots att eleven visat att den utvecklat kunskaper på en högre nivå vid andra tillfällen.

Det tar visserligen lång tid innan nya betygsskalor har etablerats och innan alla som ska använda ett betygssystem fullt ut har utvecklat förtrogenhet med systemet. Men regeringen bedömer att de problem som beskrivs ovan är inbyggda i systemet och inte går att lösa med implementering och mer stöd från Skolverket. I utvärderingen av betygsskalan och kunskapskraven påtalar också Skolverket att en utredning som allsidigt belyser konsekvenserna av att införa mer kompensatoriska inslag i betygssystemet är nödvändig för att komma till rätta med bristerna i systemet. Även 2015 års skolkommision (U 2015:03) uttrycker också detta i sitt delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38 s. 157). Regeringen delar bedömningen att ett införande av kompensatoriska aspekter i betygssystemet behöver utredas. Betygen ska spegla elevers kunskaper i ämnet. De ändringar som föreslås behöver bl.a. analyseras utifrån perspektiven likvärdighet, tydlighet för elever och lärare samt konsekvenser för urval till studier på högskola eller yrkeshögskola.

I motsats till vad som gäller vid betygssättning bedöms elevlösningar på nationella prov mer kompensatoriskt, dvs. alla kunskapskrav som provas behöver inte vara uppfyllda på en viss

nivå för att eleven ska få provbetyget för den nivån. Detta är något som lyfts fram av Utredningen om nationella prov (U 2015:02) i betänkandet Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25). Utredningen ser inga möjligheter att tillämpa en icke-kompensatorisk bedömning på proven, eftersom det inte går att genom ett prov pröva alla förmågor i en sådan omfattning att resultaten för respektive förmåga blir tillförlitliga. Denna skillnad i bedömningen mellan prov och betygssättning skapar enligt utredningen förvirring hos många lärare, och kritik riktas mot betygssystemet eftersom det uppfattas att betyg sätts utifrån elevernas sämsta prestationer. I propositionen Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala (prop. 2017/18:14) har regeringen gjort bedömningen att eftersom de nationella proven ska ha ett betygsstödande syfte bör bedömningsgrunderna på sikt vara desamma vid rättning av nationella prov och vid betygssättning samt att frågan om betygssättningen även i fortsättningen bör vara icke-kompensatorisk bör utredas.

Utredaren ska därför

- analysera om, och i så fall föreslå hur, kompensatoriska inslag ska införas i betygssystemet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ska elevens kunskapsutveckling synliggöras när kunskapsnivån inte motsvarar ett godkänt betyg?

Regeringen beslutade i juli 2016 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att bl.a. föreslå hur utbildningen för nyanlända elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser kan anpassas för att öka elevernas möjligheter att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program (dir. 2016:67). Utredningen, som tog sig namnet Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser lämnade sitt betänkande Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet (SOU 2017:54) i maj 2017. Av betänkandet framgår att nyanlända elever är en heterogen grupp, som består av allt från elever som inte kan läsa och skriva till elever med avancerade ämneskunskaper. Vilka skolämnen som

är svårast för nyanlända elever varierar beroende på elevernas bakgrund och övriga förutsättningar men några ämnen sticker ut som extra svåra, däribland svenska som andraspråk. Åtskilliga huvudmän som utredningen varit i kontakt med framhåller vikten av att kunna synliggöra elevers progression och uppnådda delmål för eleverna. Utredningen konstaterar att detta i synnerhet gäller för nyanlända elever som har många F-betyg men att det även vore bra för alla elever att kunna följa sin kunskapsutveckling.

I en jämförelse mellan olika länders betygssystem redovisas att flera betygssteg under godkänthöjden inte är ovanligt i andra länders betygssystem (Betygssystem i internationell belysning, Skolverket, 2016). I rapporten refereras också till OECD som konstaterat att om gränsen för godkänt betyg enbart innehåller ett steg och en stor andel elever får underkända betyg, bör det övervägas att antingen sänka gränsen eller utveckla fler underkända skalsteg. På så sätt gynnas arbetet med och situationen för de elever som ligger långt ifrån godkänthöjden. För dessa kan det annars lätt bli så att både lärare och elever ger upp när steget till det godkända betyget upplevs som ouppnåeligt (Grade Expectations: How Marks and Education Policies Shape Students' Ambitions, OECD, 2012).

I dag är det reglerat för grundskolan och specialskolan att en elev som fått ett icke godkänt betyg i ett avslutat ämne också ska få en skriftlig bedömning av sin kunskapsutveckling i ämnet (10 kap. 22 § och 12 kap. 22 § skollagen). Det gäller enbart avslutade ämnen, och bedömningen kompletterar alltså ett icke godkänt betyg. Samma regler gäller för elever som läst grundskoleämnen inom ramen för ett introduktionsprogram (20 § 8 kap. gymnasieförordningen).

För en enskild elev med ett eller flera underkända betyg kan sannolikt motivationen öka om fokus ligger på vad eleven lärt sig och hur han eller hon utvecklats. Betygssteg under nivån för godkänt kan vara ett alternativ för att synliggöra elevens individuella kunskapsutveckling och progression. Andra alternativ kan t.ex. vara bedömningsmatriser eller skriftliga omdömen.

Utredaren ska därför

- föreslå hur elevens individuella kunskapsutveckling ska synliggöras och dokumenteras när hans eller hennes kunskapsnivå inte motsvarar kraven för ett godkänt betyg samt i vilka skolformer och årskurser det ska göras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöver riktlinjer för betygssättning tydliggöras i läroplanerna?

Enligt läroplanernas riktlinjer för bedömning och betyg ska lärarna vid betygssättning utnyttja all tillgänglig information om elevernas kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och göra en allsidig bedömning. Vid betygssättningen ska läraren således analysera alla underlag hon eller han har från t.ex. klassrumsdiskussioner, arbetsuppgifter och provsvar. Det är rimligt att läraren gör en sådan allsidig bedömning men regeringen har dock uppmärksammat att det är oklart hur riktlinjerna ska tolkas när det gäller lärarnas skyldighet att ta hänsyn till underlag som kommit in efter utsatt tid, eller utan att vara efterfrågat av läraren. Att då behöva ta hänsyn till alla underlag kan skapa en orimlig arbetssituation för läraren, men också för eleverna som kan få svårt att sätta gränser för sitt arbete. Eleverna ska i enlighet med läroplanerna genom sin skolgång utveckla ett allt större ansvar för sina studier, vilket bl.a. innebär att kunna planera och genomföra uppgifter i tid. Om riktlinjerna för betygssättning tolkas mycket olika, både lokalt och på individnivå, kan det uppstå en rättsosäker situation för eleverna och risk för bristande likvärdighet.

Utredaren ska därför

- kartlägga tillämpningen av läroplanernas riktlinjer när det gäller lärarens skyldighet att utnyttja all tillgänglig information om elevernas kunskaper vid betygssättning,
- överväga och vid behov föreslå eventuella förändringar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv och ett funktionshinderperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och konsekvenserna utifrån principen om icke-diskriminering.

Utredaren ska också redovisa eventuella konsekvenser för lärarnas administrativa arbetsuppgifter. Redovisningen ska även omfatta en analys av förslagets konsekvenser för olika grupper av elever och hur förslagen påverkar uppföljningen och utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling, inklusive eventuella konsekvenser för det nationella provsystemet.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Universitets- och högskolerådet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Skolforskningsinstitutet, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund samt andra myndigheter och organisationer, t.ex. elevorganisationer, med relevans för uppdraget.

Utredaren ska också hålla sig informerad om arbetet i relevanta utredningar inom kommittéväsendet, t.ex. Komvuxutredningen (U 2017:01) i de delar som berör utredarens uppdrag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2019.

(Utbildningsdepartementet)