

Kommittédirektiv



Omprovning av betyg inom skolväsendet

Dir.
2009:102

Beslut vid regeringssammanträde den 12 november 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå hur en rätt för elever att få sina betyg omprovade kan införas inom det offentliga skolväsendet för barn, ungdom och vuxna där betyg sätts samt i motsvarande fristående skolor. Utredaren ska lämna de författningsförslag som behövs för förslagets genomförande samt redovisa konsekvenserna av införandet av en sådan rätt. I detta sammanhang ska utredaren även belysa pedagogiska och andra konsekvenser för undervisningen. I denna utredning ska också kostnaderna och reglerna för provning av betyg belysas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 november 2010.

Betygens betydelse för eleven

Betygen kan ha en avgörande betydelse för elevens framtid. Det är centralt att elever känner att de har fått visa sina kunskaper och har blivit rättvist bedömda. Betygssättning innebär myndighetsutövning. Slutbetygen är av stor vikt för den enskilde inte minst genom att de har en direkt koppling till behörighets- och urvalsbestämmelser. Därmed aktualiseras rättssäkerheten för eleverna. Att betygen måste vara så rättvisa och likvärdiga som möjligt är därför en självklarhet.

Betyg och bedömning är starkt förknippade med varandra. Bedömning behöver ständigt göras för att utvärdera hur lärandet sker mot uppställda mål och kunskapskrav. Den kunskapssyn

som kommer till uttryck i läroplaner, kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav utgår från att det sker en bedömning som grundar sig på ämnesprov, nationella kursprov, observationer, samtal, elevarbeten, projekt- och grupparbeten samt enskilda uppgifter. Bedömningen syftar till att identifiera elevers kunskaper för att beskriva starka och svaga sidor och ge ett bra underlag för att främja elevens fortsatta utveckling. Betygen ska visa i vilken utsträckning eleven har uppnått de nationellt ställda kunskapskraven och därmed visa kvaliteten i kunskaperna. Nationella ämnesprov och andra prov är en del av underlaget inför betygssättningen.

I grundskolan sätts terminsbetyg i årskurs 8 och under höstterminen i årskurs 9. Slutbetyg sätts vårterminen i årskurs 9, när skolplikten upphör. För specialskolan gäller samma regler för bedömning och betyg som grundskolan. Eftersom denna skolför omföfattar 10 läsår, sätts dock terminsbetyg i årskurs 9 och under höstterminen i årskurs 10. Slutbetyg sätts vårterminen i årskurs 10, när skolplikten upphör. Syftet med terminsbetygen är att ge så tydlig information som möjligt till elev och vårdnadshavare om elevens kunskapsläge i de olika ämnena. Slutbetygen syftar därutöver till att redovisa om eleven har uppnått behörighet till gymnasieskolan och utgöra grund för urval till gymnasieutbildningar. Att slutbetygen sätts på ett likvärdigt sätt är därför viktigt för elevens rättssäkerhet. När det gäller gymnasieskolan sätts betyg på varje avslutad kurs och på projektarbete. När en elev har fått betyg på alla kurser och det projektarbete som ingår i elevens studieväg ska eleven få ett slutbetyg. Inom gymnasieskolan är således betyg på varje avslutad kurs avgörande för antagning till högre utbildning. Det förekommer också betyg satta vid prövning. För den kommunala vuxenutbildningen sätts, i likhet med vad som gäller för gymnasieskolan, betyg på varje genomförd kurs eller delkurs och på projektarbete.

Regeringen anser att det är väsentligt att det vidtas åtgärder för att stärka rättvisan och likvärdigheten i bedömning och betygssättning och har under de senaste åren därför föreslagit och genomfört en rad åtgärder i denna riktning. Nationella prov i fler ämnen har införts i årskurs 9, som ett led i att stärka elevens

kunskapsutveckling och som stöd för betygssättning. Statens skolinspektion har fått i uppdrag att genomföra viss central rättning av nationella prov i syfte att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning av proven över landet (dnr U2009/4877/G). Regeringen avser också att föreslå en ny lärarutbildning som ger gedigna kunskaper i bl.a. bedömning och betygssättning.

En ny betygsskala

För att elever ska uppfatta betygen som mer rättvisande och för att betygen ska ge en mer nyanserad bild av elevernas kunskaper har regeringen i propositionen *En ny betygsskala*, som riksdagen har antagit (prop. 2008/09:66, bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169), föreslagit att när betyg sätts inom det offentliga skolväsendet ska en ny betygsskala med sex betygssteg användas. Betygsstegen ska ges beteckningarna A, B, C, D, E och F där A–E betecknar godkända resultat och F betecknar icke godkänt resultat. Om det på grund av frånvaro inte går att bedöma om en elev har nått upp till de kunskapsmål som minst ska uppnås, ska detta i betygskatalogen markeras med ett horisontellt streck. I särskolan och i vuxenutbildningen för utvecklingsstörda ska betyg dock inte sättas på icke godkända resultat och betygssteget F inte användas. Regeringen bedömer att den nya betygsskalan ger lärarna möjlighet till ökad precisering i bedömningen av elevernas kunskaper och graden av måluppfyllelse. Regeringen bedömer också att den nya betygsskalan skapar en ökad tydlighet för eleverna när det gäller bedömningen av kunskapsutvecklingen, vilket ökar förutsättningarna för att elever ska uppfatta betygen som mer rättvisande. Den nya betygsskalan kommer att införas successivt fr.o.m. läsåret 2011/2012.

Tydligare mål

Ett centralt problem för grundskolan och motsvarande skolformer har varit att sambandet mellan målen i läroplanen och kursplanerna har varit otydliga. Mot denna bakgrund har regeringen föreslagit tydligare mål och kunskapskrav i såväl grundskolan som motsvarande skolformer. Regeringen anser att

läroplanen och kursplaner ska vara ett tydligt verktyg och stöd för lärarna i såväl planeringen av undervisningen som uppföljningen och utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling. I propositionen *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan* (prop. 2008/09:87), föreslog regeringen därför att varje obligatorisk skolform, dvs. grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialsolan och sameskolan ska ha en egen samlad läroplan. Läroplanen ska innehålla skolans värdegrund och uppdrag, övergripande mål och riktlinjer för utbildningen samt kursplaner. Kursplanerna ska kompletteras med föreskrifter om kunskapskrav för varje ämne alternativt ämnesområde. Riksdagen beslutade i mars 2009 i enlighet med regeringens förslag (bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189). I januari 2009 fick Statens skolverk i uppdrag att bl.a. utarbeta nya kursplaner för grundskolan, specialsolan, sameskolan och den obligatoriska särskolan (dnr U2009/312/S). För dessa skolformer ska Skolverket också utarbeta kunskapskrav för godtagbara kunskaper samt kunskapskrav för betygsstegen A, C och E för de skolformer där betyg sätts. Uppdraget ska redovisas i april 2010.

Riksdagen beslutade i oktober 2009 om en ny gymnasieskola med anledning av propositionen *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* (prop. 2008/09:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8). De nya reglerna om gymnasieskolan ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas hösten 2011. Vidare har regeringen i oktober 2009 beslutat att uppdra åt Skolverket att göra en översyn av samtliga ämnesplaner för gymnasieskolan (dnr U2009/5688/G). Ämnesplanerna bör utformas så att de blir tydligare än i dag med en mer ändamålsenlig struktur. Ämnesplanerna bör, så långt som möjligt och med hänsyn tagen till gymnasieskolans och den gymnasiala vuxenutbildningens särart och de krav som kursutformningen ger upphov till, utformas enligt de riktlinjer och den uppsättning begrepp som ska gälla för grundskolans kursplaner. Dessa förändringar förtydligar uppdraget och ökar likvärdigheten i utbildningen.

Information om elevens kunskapsutveckling i de olika skolformerna

Skolan har ett ansvar för att ge eleven förutsättningar att nå målen samt att ge tydlig och fortlöpande information till eleven, och i förekommande fall vårdnadshavaren, om elevens skol-situation och kunskapsutveckling.

För de obligatoriska skolformerna ska den individuella utvecklingsplanen numera även innehålla skriftliga omdömen om elevens kunskapsutveckling (se t.ex. 7 kap. 2 § grundskoleförordningen [1994:1194]). Denna ordning har tillämpats från och med höstterminen 2008. Vidare har läraren enligt skolformsförordningarna och läroplanen en skyldighet att ge fortlöpande information om elevens skolgång och kunskapsutveckling.

För gymnasieskolan gäller att utvecklingssamtal ska hållas minst en gång per termin. Rektorn ska då se till att eleven ges en samlad information om sin kunskapsutveckling och studie-situation. Läraren ska redovisa för eleverna på vilka grunder betygssättningen sker och fortlöpande ge varje elev information om elevens utvecklingsbehov och framgångar i studierna.

För kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare gäller liksom för gymnasieskolan att läraren ska utnyttja all tillgänglig information vid betygssättningen om elevens kunskaper. Läraren ska också beakta sådana kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen.

Avgifter för prövning inom det offentliga skolväsendet

I dag finns i den obligatoriska skolan en möjlighet att få kunskaper bedömda och betyg satta genom en prövning. Den som vill ha betyg från grundskolan eller specialskolan har rätt att genomgå prövning avseende hela utbildningen eller ett eller flera ämnen eller ämnesblock som ingår i utbildningen enligt grundskoleförordningen (1994:1194) respektive specialskoleförordningen (1995:401). Detta gäller även den som tidigare har fått betyg i ett avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan/specialskolan. I gymnasieskolan kan en elev få pröva i

ämnen som ingår i elevens studieväg, där betyg inte har satts eller där eleven fått betyget Icke godkänt. En person kan även vända sig till gymnasieskolan för att begära en sådan prövning utan att vara elev. Detta gäller även om personen redan har ett betyg på kursen. Inom kommunal vuxenutbildning och svenskundervisning för invandrare kan en vuxen i nuläget begära att få göra prövningar i syfte att få betyg i en kurs.

Av förordningen (1991:1124) om avgifter för prövning inom det offentliga skolväsendet framgår att en skola får ta ut en avgift för prövning. Avgiften får uppgå till högst 500 kronor. Avgift får dock inte tas ut för den som har gått ut grundskolan och inte uppnått kursplanens mål för det nionde skolåret i det ämne prövningen gäller, elev i gymnasieskolan som har fått betyget Icke godkänt på den kurs prövningen gäller, elev inom den kommunala vuxenutbildningen som har fått betyget Icke godkänt på den kurs prövningen gäller, eller den som efter avslutad kurs inom svenskundervisning för invandrare inte har nått upp till nivån för betyget Godkänt. För fristående skolor är inte avgifter för prövning reglerade. Det har inte utretts om avgiftens storlek kan påverka den enskilde elevens möjligheter till prövning och vilka kostnader prövningen kan medföra för skolorna.

Behovet av en utredning

Frågan om omprövning av betyg aktualiserades i samband med Skollagskommitténs (U1999:01) betänkande *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121). Skollagskommittén föreslog ett system med en möjlighet för elever att få ett betyg omprövat inom en vecka från det att betyget har utfärdats. Omprövningen skulle enligt förslaget göras av en lärare från en annan skolenhet och grundas på befintliga studieresultat. Vidare skulle omprövningen handläggas skyndsamt och omfatta alla de skolformer där betyg sätts.

Många remissinstanser yttrade sig över förslaget och remissbilden var splittrad. Flertalet remissinstanser var positiva till förslaget i sig men det framhölls samtidigt att de praktiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna inte var tillräckligt utredda.

Ett förslag till ny skollag har tagits fram av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet, Skollagsberedningen (U 2006:E). Gruppens förslag *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (Ds 2009:25) omfattar utbildning från förskola t.o.m. vuxenutbildning. Förslaget har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. I promemorian föreslår Skollagsberedningen förändringar för att stärka rättvisan och likvärdigheten i bedömning och betygssättning i skolan. Förslagen, som gäller för alla skolformer, innebär bl.a. att rektors ansvar för betygssättningen förtydligas och att skolan blir skyldig att informera eleverna om grunderna för betygssättningen. Vidare föreslås en ny bestämmelse om skyldighet att ändra uppenbart felaktiga betyg.

I promemorian anges att rektor har det övergripande ansvaret för skolans pedagogiska verksamhet och att detta även innefattar att bedömning och betygssättning ska ske i enlighet med de bestämmelser som finns. Rektors ansvar innebär bl.a. att se till att skolans lärare dels är väl förtrodda med det regelverk som gäller, dels i övrigt får det stöd de behöver för att kunna sätta rättvisa och likvärdiga betyg. I ansvaret ingår också att särskilt beakta obehöriga, mindre erfarna och nyanställda lärares behov av stöd i denna process. Skollagsberedningen föreslår mot denna bakgrund att en bestämmelse införs som förtydligar rektorns särskilda ansvar.

I promemorian anges vidare att elevens rätt till information om på vilka grunder betyget i en kurs eller ett ämne sätts behöver stärkas. Det anges även att många missförstånd som gäller enskilda betyg kan undanröjas genom att man i början av studierna förbättrar informationen om kunskapskraven. I dag finns riktlinjer om rätten till information i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Skollagsberedningen föreslår att det införs en bestämmelse om detta i skollagen, som ska gälla för samtliga skolformer.

Skollagsberedningen föreslår även att den som har satt ett betyg ska ändra betyget om det är uppenbart oriktigt och om det kan ske snabbt och enkelt. Ändringen får inte leda till att betyget sänks. I vissa fall ska rektor göra ändringen i stället för

den som har satt betyget. Detta föreslås regleras i en bestämmelse med 27 § förvaltningslagen (1986:223) som förebild.

När det gäller omprövning av betyg anger Skollagsberedningen bl.a. att den delar Skollagskommitténs bedömning att omprövning av betyg är en viktig rättssäkerhetsfråga för elever. Vidare anger beredningen att införandet av ett system med omprövning av betyg kan antas få stora organisatoriska konsekvenser för verksamheten. Det är därför angeläget att frågan närmare analyseras med utgångspunkt i Skollagskommitténs förslag. I promemorian anges också att kostnaderna och reglerna för prövning ska belysas i utredningen om omprövning av betyg. Regeringen delar Skollagsberedningens bedömning.

Konsekvensanalys

Ett system med omprövning av betyg innebär konsekvenser på flera plan. Det är därför angeläget att formerna för omprövning av betyg närmare analyseras innan en rätt till omprövning införs. Omprövningssystemet kan bl.a. få konsekvenser för undervisningen, eftersom det finns en risk att fokus kan komma att flyttas till enkelt mätbara kunskaper, prov och skriftliga arbeten. Även konsekvenser av organisatorisk och ekonomisk art kan uppstå. Mot bakgrund av bl.a. dessa förhållanden bör en utredare tillsättas för att belysa och komma med förslag på hur eventuella negativa konsekvenser kan motverkas vid införandet av en rätt till omprövning.

Uppdraget

En särskild utredare ska utreda och föreslå hur en rätt för elever att få sina betyg omprövade kan införas inom det offentliga skolväsendet för barn, ungdom och vuxna där betyg sätts samt i motsvarande fristående skolor. Utredaren ska lämna de författningsförslag som behövs för förslagets genomförande samt redovisa konsekvenserna av införandet av en sådan rätt. I detta sammanhang ska utredaren även belysa pedagogiska och andra konsekvenser för undervisningen. I denna utredning ska också kostnaderna och reglerna för prövning av betyg belysas. I flera

länder i Europa finns en möjlighet till omprövning av betyg. Utredaren bör därför lyfta fram och belysa relevanta internationella exempel.

Vilka skolformer ska omfattas?

De skolformer inom det offentliga skolväsendet där betyg sätts är grundskola, särskola, specialskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare. Med motsvarande fristående skolor avses skolor med enskild huvudman som har godkänts och förklarats berättigade till bidrag för utbildning inom dessa skolformer och som fått medgivande att sätta betyg. Utredaren ska analysera om möjligheten till omprövning bör införas i alla skolformerna där betyg sätts.

Vilka betyg ska kunna omprövas?

Det ska övervägas om alla betyg ska kunna omprövas eller om omprövningen ska begränsas till vissa betyg, t.ex. slutbetyg, icke godkända betyg och beslut att inte sätta betyg. Utredaren ska beakta att exempelvis terminsbetyg och slutbetyg i grundskolan skiljer sig åt när det gäller syfte och rättspåverkan för eleven. Utredaren ska i anslutning till detta även beakta att det finns olika sorters betyg i olika skolformer, bl.a. gäller terminsbetyg för grundskolan och kursbetyg för gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Det förekommer även betyg satta vid provning. I och med att den nya betygsskalan införs kommer ett s.k. streck att markera att betygsunderlag saknas. Utredaren ska bedöma hur en omprövning i dessa situationer ska kunna ske.

Hur ska omprövningen genomföras?

Utredaren ska vidare analysera vem som ska handha omprövningen och hur denna kan genomföras. Utredaren ska föreslå vem som ska utföra omprövningen. Utredaren bör även se över hur systemet ska hanteras av fristående skolor, gymnasieskolor med ämnen och kurser som bedrivs i ringa omfattning och endast erbjuds på ett fåtal ställen i landet, små skolor etc. Ut-

redaren bör då beakta att det för dessa skolor kan vara svårt att tillgodose eventuella krav på att omprövningen ska göras av en annan lärare än den som ursprungligen har satt betyget. Det faktum att förhållandena varierar mellan olika skolformer måste beaktas. Det råder exempelvis andra förhållanden i gymnasieskolan och inom vuxenutbildningen än i grundskolan bl.a. avseende kursutbud, geografisk spridning m.m. Omprövningen måste vara likvärdig och rättssäker oavsett var i landet den görs och oavsett vilken skolförform som berörs.

Vilken tidsfrist ska gälla?

Tiden inom vilken omprövning ska ske ska också belysas. En utgångspunkt ska vara att omprövningen måste ske skyndsamt, eftersom ett ändrat betyg t.ex. kan påverka elevens – och därmed många andra elevers – antagning till fortsatta studier. Utredaren bör särskilt redovisa vilka konsekvenser en rätt till omprövning av betyg får vid tillträde och antagning till högre utbildning. Utredaren bör i detta sammanhang identifiera om det finns några särskilda hinder för skyndsamt. Det bör även utredas inom vilken tidsfrist eleven ska ha rätt att begära omprövning.

På vilket underlag ska omprövningen genomföras?

Ytterligare en central frågeställning är på vilket underlag omprövning ska ske. Omprövningen måste sannolikt göras på befintligt betygsunderlag. Utredaren ska därför föreslå vilka handlingar och uppgifter som ska ingå i bedömningen. Utredaren ska även analysera och ge förslag på hur läraren ska säkerställa att kunskaper som inte visas av prov eller tester dokumenteras och tas till vara vid en omprövning. Vidare ska utredaren analysera och ge förslag på hur omprövning av betyg ska göras när en stor del av bedömningen bygger på annat underlag än t.ex. skriftliga prov. Det kan exempelvis handla om estetiska ämnen, ämnet idrott och hälsa liksom ämnen med omfattande laborativa inslag eller yrkesämnena. Inom yrkesutbildningen förläggs viss del av lärandet till en eller flera arbetsplatser. Inom gymnasial lärlingsutbildning är minst hälften av

allt lärande förlagt till en arbetsplats och flera handledare kan bidra med underlag till bedömningen. Utredaren ska därför analysera och föreslå hur omprövning av betyg ska ske när stora delar av lärandet är arbetsplatsförlagt. Utredaren ska i detta sammanhang lämna förslag om hur man säkerställer att kunskaper som normalt inte dokumenteras beaktas i omprövningen.

Kostnader och regler för prövning

Utredaren ska analysera gällande regler för prövning och vid behov föreslå förändringar. I vilken utsträckning prövningsavgiften påverkar den enskilde elevens möjlighet till prövning och vilka kostnader prövningen kan medföra för skolorna ska särskilt uppmärksammas.

Andra frågor att beakta

Utredaren ska belysa förslagets eventuella konsekvenser som hör samman med pedagogiken och utformningen av undervisningen och komma med förslag på hur eventuella negativa konsekvenser kan motverkas vid införandet av en rätt till omprövning.

Utredaren ska också beakta barnperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättighet. Slutligen ska utredaren lämna de författningsförslag som behövs för förslagets genomförande samt redovisa de ekonomiska konsekvenserna för skolhuvudmän och myndigheter som eventuellt berörs av förslagen jämte förslag till finansiering av ett införande av sina förslag. I detta sammanhang ska utredaren också belysa sina förslag ur ett kostnadseffektivt perspektiv.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om den fortsatta beredningen av de förslag som Skollagsberedningen lämnat i promemorian *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* och anpassa sina förslag till den kommande lagstiftningen. Utredaren ska knyta en referensgrupp till sig bestående

av representanter från skolmyndigheterna, andra för frågan relevanta utredningar inom utbildningsväsendet, Sveriges Kommuner och Landsting samt andra berörda intressenter som exempelvis elevorganisationer.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2010.

(Utbildningsdepartementet)