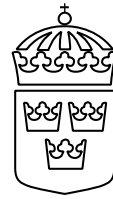


Regeringens skrivelse

2022/23:60



Riksrevisionens rapport om statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov

Skr.
2022/23:60

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 februari 2023

Ebba Busch

Lotta Edholm
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sina bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov (RiR 2022:22).

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda hur betygssättningen i skolväsendet kan bli mer likvärdig. Enligt Riksrevisionen kan en sådan utredning ta fram och undersöka en modererande modell för att främja betygs likvärdighet och mer rättvisa urval till högre utbildning. Utredningen kan också undersöka möjligheten att formalisera acceptabla avvikelsemått på grupp- eller skolnivå, som kan användas i Skolinspektionens granskande verksamhet och stödja lärare i deras bedömning och betygssättning.

Riksrevisionen lämnar också en rekommendation till Statens skolinspektion.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att fler åtgärder behöver vidtas för att öka likvärdigheten i betygssättningen. Regeringen avser att tillsätta en utredning på området.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.1	Bakgrund och syfte med granskningen	3
2.2	Riksrevisionens slutsatser	4
2.3	Riksrevisionens rekommendationer	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 2023	101

Riksrevisionen har granskat statens insatser för likvärdig betygssättning. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov (RiR 2022:22). Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 28 oktober 2022. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Statens skolinspektion har yttrat sig över rapporten. Yttrandet finns tillgängligt i Utbildningsdepartementet (U2022/03399). I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund och syfte med granskningen

Riksrevisionen har granskat statens insatser för ökad likvärdighet i betygssättningen i grund- och gymnasieskolan. En central funktion för betygen i grundskolan och gymnasieskolan är att de används för tillträde och som urvalsinstrument vid antagning till studier på gymnasial respektive eftergymnasial nivå. Det ställer höga krav på en rättvis och likvärdig betygssättning. Riksrevisionen motiverar sin granskning med att en betygssättning som inte är likvärdig får konsekvenser för systemets legitimitet och för regeringens och huvudmännens uppföljning och avstämning mot de nationella kunskapsmålen.

De nationella proven syftar till att stödja en rättvisande och likvärdig betygssättning. Om en elev har genomfört ett nationellt prov i ett ämne ska resultatet på provet särskilt beaktas vid betygssättningen i ämnet, se 10 kap. 20 a § och 15 kap. 25 a § skollagen (2010:800). Bestämmelsen i skollagen infördes 2018 med syftet att bidra till en mer likvärdig betygssättning (prop. 2017/18:14, bet. 2017/18:UbU5, rskr. 2017/18:44). Som en bakgrund till granskningen lyfter Riksrevisionen fram att Statens skolverk i ett flertal rapporter har konstaterat att skolor avviker på ett systematiskt sätt när det gäller hur betygen är satta i förhållande till resultat på nationella prov och att betygssättningen i både grund- och gymnasieskolan brister i likvärdighet (se bl.a. Analyser av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor, 2019, och Analyser av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan, 2020). I en analys av betygen i årskurs 9 från våren 2019, ett år efter införandet av bestämmelsen om att resultaten på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättningen, konstaterade Skolverket att bestämmelsen dittills inte hade fått genomslag i betygssättningen (Likvärdiga betyg och meritvärden, 2020).

Riksrevisionen pekar också på att Statens skolinspektions regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning bl.a. syftar till ökad likvärdighet i betygssättningen, men att det enligt Riksrevisionen är oklart vilken påverkan denna tillsyn och kvalitetsgranskning egentligen har.

Den övergripande revisionsfrågan i Riksrevisionens granskning är om statens insatser för ökad likvärdighet i betygssättningen har minskat avvikelserna mellan betygen och resultaten på de nationella proven i grund- och gymnasieskolan. För att besvara den övergripande frågan ställer Riksrevisionen följande delfrågor:

1. Har förändringen i skollagen, att särskilt beakta resultaten från de nationella proven i betygssättningen, minskat avvikelserna mellan betyg och resultat på nationella prov?
2. Leder Statens skolinspektions tillsyn och kvalitetsgranskning av bedömning och betygssättning till minskad avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov i grundskolan?

I sin granskning har Riksrevisionen avgränsat sig till de ämnen där nationella prov ges och till förhållandet mellan resultat på nationella prov (provbetyg) och betyg. Avgränsningen innebär enligt Riksrevisionen dock inte att problem med bristande likvärdighet bara gäller dessa ämnen. Riksrevisionen har inte granskat hur lärare tolkar betygskriterierna utifrån skolans styrdokument, vilket också enligt Riksrevisionen skulle kunna påverka likvärdigheten i betygssättning. Med likvärdig betygssättning avser Riksrevisionen att betyget i ett visst ämne motsvarar liknande kunskaper, oavsett vilken lärare eleven haft i ämnet eller vilken skola eleven går på.

2.2 Riksrevisionens slutsatser

De åtgärder som vidtagits har inte gett nämnvärd effekt

Riksrevisionens övergripande slutsats är att införandet av bestämmelsen i skollagen om att särskilt beakta resultat på de nationella proven vid betygssättning och Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning hittills haft liten påverkan på likvärdigheten i betygssättning. Det är fortfarande stora avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov. Vidare kommer enligt Riksrevisionen central rättning och digitalisering av de nationella proven inte att åtgärda problemen. Dessa åtgärder påverkar bedömningen av elevlösningarna, inte hur betygen sätts i förhållande till resultatet på nationella prov. Riksrevisionens bedömning är att lagstiftningen är alltför vag för att uppnå en likvärdig bedömning. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen behöver genomföra ytterligare åtgärder för att öka likvärdigheten.

Betyg i ämnen utan nationellt prov avviker mer

Mot bakgrund av en analys av betyg och resultat på nationella prov i grundskolan konstaterar Riksrevisionen att förekomsten av ett nationellt prov i ett ämne förefaller ha en påverkan på betygen. När Riksrevisionen har jämfört betyg i matematik, svenska och engelska med betyg i hemkunskap, bild och slöjd är det flera skolor som har högre betyg i genomsnitt i de senare ämnena, dvs. i ämnen utan nationella prov.

Riksrevisionen konstaterar också att andelen elever som får ett annat betyg än resultatet på nationella prov är störst för elever som får provbetyget F i ämnena matematik och svenska. En möjlig förklaring är enligt

Riksrevisionens intervjuer att det ställs krav på godkända betyg för behörighet till gymnasieskolan och att lärare därför hellre ”friar än faller”. En del lärare och rektorer som intervjuas beskriver också att provsituationen kan vara stressande och att en del elever underpresterar. De brukar också få fler chanser att visa vad de kan efter det nationella provet.

Bestämmelsen om att särskilt beakta resultat på nationella prov har inte haft någon tydlig påverkan på likvärdigheten i betygssättningen

För att besvara delfrågan om huruvida bestämmelsen i skollagen om att särskilt beakta resultaten på de nationella proven vid betygssättning har minskat avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov har Riksrevisionen genomfört både en kvantitativ och en kvalitativ analys. I den kvantitativa analysen har Riksrevisionen avgränsat sig till gymnasieskolan och de nationella prov som getts där under perioden 2017 till 2020. Covid-19-pandemin har lett till begränsad tillgång till resultat från nationella prov då proven ställdes in under vårterminerna 2020 och 2021. Eftersom proven i grundskolan endast ges på vårterminen finns det inte resultatuppgifter från nationella prov för grundskolan att tillgå för dessa år. I gymnasieskolan genomförs nationella prov även på hösten men då med ett begränsat elevantal. I den kvalitativa analysen har Riksrevisionen intervjuat både lärare och rektorer i grund- och gymnasieskolan.

Riksrevisionen konstaterar att bestämmelsen om att särskilt beakta resultat på nationella prov inte har haft någon tydlig påverkan på likvärdigheten i betygssättning i gymnasieskolan. I ämnet matematik har visserligen avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov minskat något sedan bestämmelsen infördes men samtidigt har avvikelsen i förhållandet mellan provbetyg och betyg ökat något i ämnet svenska. Resultaten är dock splittrade och ska enligt Riksrevisionen tolkas med försiktighet.

Mot bakgrund av vad som framkommit i de intervjuer som genomförts inom ramen för granskningen konstaterar Riksrevisionen att förändringen upplevs otydlig och att lärare och rektorer inte tycks ha ändrat sin syn på betygssättning med anledning av införandet av bestämmelsen om att särskilt beakta resultaten på nationella prov. De intervjuade lärarna tolkar bestämmelsen som att de nationella proven ”ska väga tungt” men att det är oklart hur mycket resultaten från proven ska beaktas vid betygssättningen. Bestämmelsen har enligt vad Riksrevisionen erfar hittills inte fått någon större uppmärksamhet från skolledningen eller huvudmannen för de intervjuade skolorna, till exempel i form av informationsinsatser eller kompetensutveckling. Riksrevisionen beskriver vidare att många av de lärare som Riksrevisionen intervjuat inte efterfrågar stöd för att tolka bestämmelsen, utan att de sätter betyg så som de alltid har gjort. Det är enligt Riksrevisionen viktigt att Skolverket på sikt följer upp förändringen i skollagen, både vad gäller implementering och lärares och rektors behov av stöd.

Svårt för Skolinspektionen att komma åt avvikelser

När det gäller frågan om huruvida Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning leder till minskad avvikelse mellan resultat på nationella prov (provbetyg) och betyg i grundskolan, kommer Riksrevisionen fram till att

myndighetens verksamhet endast har en liten påverkan på avvikelserna. I ämnena svenska och matematik visar registeranalysen ingen effekt, men Riksrevisionen anger att Skolinspektionens tillsyn har haft viss effekt på betygssättningen i ämnet engelska. Riksrevisionen framhåller samtidigt att effektutvärderingar av denna typ baseras på olika antaganden som inte fullt ut kan undersökas, vilket gör att resultaten bör tolkas med försiktighet.

Riksrevisionen konstaterar att Skolinspektionen är i behov av bättre förutsättningar för att kunna påverka likvärdigheten i betygssättningen. Utredare vid Skolinspektionen uppger enligt Riksrevisionen att de inte har tillräckligt stöd i befintlig lagstiftning för att utöva tillsyn med utgångspunkt i avvikelser mellan resultat på nationella prov och betyg. Enligt utredare vid Skolinspektionen är bestämmelsen om att resultatet på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättningen inte tillräckligt konkret. Riksrevisionen konstaterar att ett formaliserat avvikelsemått på skolnivå skulle kunna ge Skolinspektionen bättre förutsättningar för sin granskning på området. Hur ett avvikelsemått ska konstrueras behöver dock utredas noga.

Riksrevisionen anser att Skolinspektionen även med dagens förutsättningar kan utveckla sin uppföljning av skolor som fått kritik på området bedömning och betygssättning inom kvalitetsgranskningen. Genom att följa upp hur avvikelserna mellan resultat på nationella prov och betyg utvecklas på skolor kan Skolinspektionen få en indikation på om genomförda åtgärder har påverkat avvikelserna. I dag ska de skolor som har fått kritik inom området bedömning och betygssättning endast ge ett skriftligt svar om vilka åtgärder de har vidtagit, eller tänker vidta. Efter det bedömer Skolinspektionen om det är tillräckligt för att komma till rätta med problemen, men enligt Riksrevisionen följer myndigheten inte upp åtgärderna.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen:

- Utred hur betygssättningen kan bli mer likvärdig.

Utredningen kan ta fram och undersöka en modererande modell för att främja betygens likvärdighet och även mer rättvisa urval till högre utbildning. Utredningen kan också undersöka möjligheten att formalisera acceptabla avvikelsemått på grupp- eller skolnivå. Avvikelsemåtten kan användas i Skolinspektionens granskande verksamhet och även stödja lärare i deras bedömning och betygssättning.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Skolinspektionen:

- Förbättra uppföljningen av bedömning och betygssättning inom kvalitetsgranskningen.

Riksrevisionen understryker att dessa rekommendationer förutsätter att de nationella proven kommer att digitaliseras och rättas centralt. Endast under de förutsättningarna kommer rekommendationerna att få fullt genomslag, enligt Riksrevisionen.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens övergripande bedömning

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer i huvudsak med de iakttagelser som Riksrevisionen gjort och de slutsatser som Riksrevisionen dragit. Regeringen gör ingen annan bedömning än Riksrevisionen när det gäller vikten av att sträva mot en mer likvärdig betygssättning. Betygen som sätts i skolan kan ha en avgörande betydelse för en enskild individs framtid bl.a. eftersom betyg i så hög grad används för tillträde till nästa nivå i utbildningssystemet. En betygssättning som inte är likvärdig gör att betygens legitimitet minskar. Om betygen inte rättvisande speglar elevers kunskaper kan det leda till negativa konsekvenser både för individ och samhälle. Rättssäkerheten för eleverna och värdet av betygen som urvalsinstrument till högre studier kan komma att urholkas. Det kan också bidra till en utveckling där betygen stiger i förhållande till kunskapsnivån, dvs. till betygsinflation. Att betyg sätts mer generöst i förhållande till en elevs faktiska kunskaper kan i sin tur också få konsekvenser för elevens möjligheter att t.ex. klara en efterföljande utbildning.

På nationell nivå är det därför viktigt att betygssystemet är så likvärdigt och stabilt som möjligt och att betygen på ett rättvisande sätt speglar elevers kunskaper. Det är av likvärdighets- och rättviseskäl viktigt att åtgärda de brister i systemet som synliggörs och att vidta åtgärder som, utan att göra avkall på kvaliteten i undervisningen, kan öka likvärdigheten. I det följande lämnas kommentarer till vissa av Riksrevisionens slutsatser.

Det finns problem med olikvärdig betygssättning

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det finns många indikationer på att betygssättningen i svensk skola brister i likvärdighet. Problembilden har bl.a., som Riksrevisionen också redogör för, beskrivits av Skolverket i rapporterna *Analyser av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor* (2019) och *Analyser av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan* (2020). Skolverket visar i sina analyser att betygssättningen i hög grad är relativ på så sätt att den relateras till den genomsnittliga prestationsnivån hos eleverna på skolan. En elev som lyckas väl på det nationella provet och som går på en skola där många andra elever också får höga provbetyg har lägre sannolikhet att få ett högt slutbetyg. I skolor med låga resultat på det nationella provet råder den omvända situationen och det är lättare för eleven i fråga att få ett högt slutbetyg. För att nå ökad likvärdighet krävs det enligt Skolverket systemförändringar, bl.a. att de nationella proven på något vis styr betygssättningen på skolenivå. I rapporten *Likvärdiga betyg och meritvärden* (2020) undersöker myndigheten modeller för hur de nationella proven skulle kunna användas för att förbättra likvärdigheten.

Förekomsten av nationella prov har en återhållande effekt på betygen

Regeringen delar vidare Riksrevisionens bedömning att förekomsten av ett nationellt prov i ett ämne generellt har en återhållande effekt på de betyg som sätts i ämnet samt att problemen med bristande likvärdighet inte bara gäller de ämnen där nationella prov finns. Tvärtom är problemen sannolikt större i andra ämnen. Betygssättningen i ämnen som inte har nationella prov behöver följas och ämnena behöver beaktas när olika åtgärder för att förbättra likvärdigheten i betygssättning övervägs.

Det är osäkert om bestämmelsen om att särskilt beakta resultat på nationella prov har haft effekt eller inte

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att införandet av bestämmelsen om att lärare särskilt ska beakta resultatet på de nationella proven vid betygssättningen inte har haft en tydlig påverkan på likvärdigheten. Regeringen vill dock understryka att det är svårt att dra säkra slutsatser av granskningen eftersom den sammanföll med covid-19-pandemin, och att det därmed är för tidigt att uttala sig säkert. Under Riksrevisionens granskningsperiod ställdes två större provtillfällen (nationella prov för vårterminen 2020 och vårterminen 2021) in med anledning av pandemin. Det innebär att tillgången till provresultat varit mycket begränsad för den undersökta perioden. Dessutom finns indikationer i Riksrevisionens rapport på att avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov minskar i ämnet matematik, vilket möjligen kan tala för att bestämmelsen haft en viss effekt. Matematik är också det ämne där störst andel nationella prov ges under höstterminen. Samtidigt ökar avvikelserna i ämnet svenska och Riksrevisionens intervjuer tyder på att lärarna och rektorerna inte upplever att förändringen fått någon större påverkan på deras arbete med bedömning och betygssättning. Regeringen delar därför Riksrevisionens bild av att resultatet är splittrat och bedömer att det behövs ytterligare uppföljning innan slutsatser om effekter av införandet av bestämmelsen kan dras. Regeringen instämmer således också med Riksrevisionen i att det är viktigt att Skolverket fortsätter att följa upp implementeringen av reformen.

Skolinspektionen är i behov av bättre förutsättningar för att kunna granska betygssättningen ur ett likvärdighetsperspektiv

Regeringen instämmer med Riksrevisionen när det gäller vikten av att Skolinspektionen granskar skolors arbete med betygssättning ur ett likvärdighetsperspektiv. För att understryka detta har regeringen i regleringsbrevet för 2022 gett myndigheten i uppdrag att arbeta för en mer likvärdig bedömning och betygssättning. Myndigheten ska uppmärksamma hur huvudmän och skolor arbetar med att följa upp likvärdigheten i bedömning och betygssättning, bl.a. med utgångspunkt i skillnader i betygsstatistik mellan olika ämnen och kurser i relation till nationell statistik och stora avvikelser mellan resultat på nationella prov och betyg.

Som framgår av avsnitt 2 bedömer Riksrevisionen att Skolinspektionens granskande verksamhet har liten påverkan på betygens likvärdighet, mätt som avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov. Skolinspektionen, som beretts möjlighet att yttra sig över Riksrevisionens rapport, framför bl.a. i sitt yttrande att effekten av myndighetens arbete inte kan

mätas med ett sådant snävt mått eftersom det inte är detta mål som granskningen syftar till. Skolinspektionen framhåller i detta sammanhang att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning utgår från de krav och mål som finns i skollagstiftningen, och att det inte finns några sådana som direkt reglerar hur stor avvikelser får vara mellan nationella prov och slutbetyg. Regeringen noterar att Riksrevisionen reserverar sig för att effektutvärderingen som genomförts baseras på olika antagande som inte fullt ut kan undersökas, vilket gör att resultaten bör tolkas med försiktighet.

Av rapporten framgår vidare att Riksrevisionen anser att lagstiftningen som rör likvärdig bedömning och betygssättning i dag inte är tillräckligt konkret. Det saknas, som nämns ovan, t.ex. ett fastslaget avvikelsemått att förhålla sig till. Skolinspektionen framför i sitt yttrande att lagstiftningen på området till stora delar är konkret nog. Myndigheten redogör för att det finns bestämmelser om betygssättning som kan utgöra grund för Skolinspektionens granskning och att myndigheten vid behov kan utfärda förelägganden. Om de krav som anges i skolförfattningarna följs ökar enligt Skolinspektionen förutsättningarna för likvärdiga betyg. Samtidigt konstaterar regeringen, i likhet med Riksrevisionen och Skolinspektionen, att det inte finns något avvikelsemått reglerat i skolförfattningarna. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Skolinspektionen är i behov av bättre förutsättningar t.ex. genom ett formaliserat avvikelsemått på skolnivå.

Regeringen instämmer vidare med Riksrevisionen om vikten av ett ändamålsenligt arbete med uppföljning av skolor som fått kritik inom området bedömning och betygssättning. Att regelverket följs är av stor vikt för elevers rättssäkerhet och att lärare, rektorer och huvudmän följer bestämmelserna bidrar i sig till likvärdighet. Bristande likvärdighet och betygsinflation är heller inte ett problem bara i de ämnen där nationella prov ges, vilket också Riksrevisionen konstaterar. Skolor som har mönster av stora avvikelser mellan resultat på nationella prov och betyg bör följas noga. Detsamma gäller skolor där det finns annat i betygsstatistiken som sticker ut utan att kunna förklaras. Även Skolinspektionen beskriver i sitt yttrande att det är viktigt att återkommande se över om myndighetens uppföljning av genomförda inspektioner kan förbättras.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen tar frågan om likvärdig betygssättning på stort allvar. Bristande likvärdighet i betygssättningen kan, utöver att drabba den enskilda eleven, bidra till en utveckling där betygen stiger i förhållande till kunskapsnivån, dvs. leda till betygsinflation. Det leder i sin tur till att betygens legitimitet minskar. Det försvårar också uppföljningen av undervisningens kvalitet samt av elevers kunskapsnivåer över tid. Av Tidöavtalet, en sakpolitisk överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, framgår att ska det vidtas åtgärder mot

betygsinflation. Regeringen instämmer i Riksrevisionens rekommendation till regeringen om att utreda hur betygssättningen kan bli mer likvärdig och avser att tillsätta en utredning på området.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation till Skolinspektionen om att förbättra sin uppföljning av bedömning och betygssättning inom kvalitetsgranskningen anser regeringen att det är viktigt att myndigheten återkommande ser över om uppföljningen av genomförda inspektioner kan förbättras och effektiviseras. Det framgår också av Skolinspektionens yttrande att det är myndighetens avsikt. Regeringen avser att följa upp hur förbättringsarbetet fortskrider. Regeringen konstaterar vidare att Skolinspektionen har i uppdrag att arbeta för en mer likvärdig bedömning och betygssättning. Skolinspektionen ska årligen redovisa vilka insatser som myndigheten har vidtagit och avser att vidta på området och uppdraget ska slutredovisas senast den 15 april 2024 (U2021/04942). Regeringen följer även detta arbete.

Slutligen instämmer regeringen i Riksrevisionens uppfattning om vikten av att de nationella proven digitaliseras och rättas centralt. Skolverket har sedan tidigare i uppdrag att utveckla och tillhandahålla digitaliserade nationella prov och bedömningsstöd i grundskolan och på gymnasial nivå (U2017/03739, U2019/03788) och regeringen gav den 26 januari 2023 myndigheten i uppdrag att förbereda införande av central rättning av digitala nationella prov (U2023/ 00237).

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

En granskningsrapport från Riksrevisionen



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:22

ISBN 978-91-7086-643-2

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Victoria Henriksson

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

██████████
Beslutad: 2022-10-14
Diarienummer: 3.1.1-2021-0763
RiR 2022:22

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov

Riksrevisionen har granskat statens insatser för likvärdig betygssättning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Skolinspektionen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Krister Sund har varit föredragande. Revisionsdirektör Christian Andersson, revisor Jenny Hedström och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Krister Sund

För kännedom

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Skolinspektionen

Riksrevisionen

Skr. 2022/23:60
Bilaga

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga	11
1.3 Avgränsningar	12
1.4 Bedömningsgrunder	12
1.5 Metod och genomförande	14
1.6 Rapportens disposition	15
2 Statens insatser för likvärdig betygssättning	16
2.1 Betygssättning	16
2.2 Nationella prov	18
2.3 Vem gör vad för en likvärdig betygssättning?	22
2.4 Regeringens arbete med likvärdig betygssättning	27
3 Avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov varierar mellan ämnen och betygsnivåer	30
3.1 Avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov varierar ämnesvis i grundskolan	30
3.2 Avvikelse störst för elever som fick underkänt på nationella prov	32
3.3 Nationella prov påverkar betygssättningen	33
4 Ingen tydlig påverkan av bestämmelsen särskilt beakta på avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov	36
4.1 Förändringen i skollagen påverkar ämnen olika	36
4.2 Lärare och rektorer tycks inte ha ändrat sin syn på betygssättning till följd av att resultaten på nationella prov särskilt ska beaktas	39
4.3 Skolverket bör fortsätta att följa upp lärares behov av stöd	43
5 Svårt att komma åt avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov inom Skolinspektionens tillsyn	45
5.1 Lagstiftningen är inte tillräckligt konkret för att Skolinspektionen ska kunna tillsyna avvikelser	45
5.2 Tillsynen påverkar avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov i grundskolan i liten utsträckning	47
5.3 Ingen mätbar påverkan av kvalitetsgranskningarna på avvikelsen mellan betyg och provresultat	51

6	Slutsatser och rekommendationer	52
6.1	Avvikelser vanligast för elever som blivit underkända på nationella prov	52
6.2	Att särskilt beakta resultaten från nationella prov har inte haft någon tydlig påverkan på likvärdigheten i betygssättningen	53
6.3	Skolinspektionen behöver bättre förutsättningar för att granska betygssättningen	53
6.4	Ytterligare åtgärder behövs för en likvärdig betygssättning	54
6.5	Rekommendationer	55
	Referenslista	57
	Bilaga 1. Samvariation mellan betyg och användandet av nationella prov	62
	Bilaga 2. Resultat av att särskilt beakta de nationella proven för gymnasieskolan	65
	Bilaga 3. Deskriptiv statistik och resultat av Skolinspektionens granskande verksamhet	69
	Bilaga 4. Metod vid analys av Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning	79
	Bilaga 5. Metod intervjustudie skolor	81
	Bilaga 6. Tidigare granskningar av likvärdig betygssättning	84

Sammanfattning

Betyg har en avgörande betydelse för elevers framtida utbildning och karriär på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att betygssättningen i så hög utsträckning som möjligt sker på ett likvärdigt sätt.

Riksrevisionens bedömning är att förändringen i skollagen – att särskilt beakta resultat på nationella prov i betygssättningen – och Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning hittills har haft liten påverkan på likvärdigheten i betygssättningen, sett till avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov. Det är fortfarande stora skillnader mellan betyg och resultat på nationella prov. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen behöver göra mer för att öka likvärdigheten i betygssättningen.

Granskningens resultat

De nationella proven påverkar betygen

Riksrevisionens granskning visar att andelen elever som får ett annat betyg än resultatet på det nationella provet är störst för elever som blir underkända på proven i matematik och svenska. I ämnen där det inte finns nationella prov sätter skolor i genomsnitt högre betyg jämfört med de ämnen som har nationella prov.

Att särskilt beakta resultaten på de nationella proven har inte haft någon tydlig påverkan

Förändringen i skollagen har hittills inte haft någon tydlig påverkan på likvärdigheten i betygssättning. Riksrevisionens registeranalys för gymnasieskolan visar att avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov i matematik har minskat, men för ämnet svenska har avvikelsen i stället ökat något.

Intervjuer med lärare och rektorer i grundskolan och gymnasieskolan tyder på att den nya bestämmelsen inte har haft någon större påverkan på lärarnas arbete, utan de bedömer och betygssätter så som de alltid har gjort. De intervjuade lärarna tolkar förändringen som att de nationella proven "ska väga tungt" i betygssättningen, men det är oklart för dem hur mycket resultaten ska beaktas i elevernas betyg.

Svårt att komma åt avvikelser inom Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning

Riksrevisionen bedömer att Skolinspektionens granskande verksamhet har liten påverkan på likvärdigheten i betygssättningen, sett till avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov. Riksrevisionens bedömning är att lagstiftningen är alltför vag för att uppnå en likvärdig betygssättning. Resultaten visar dock att myndighetens tillsyn har haft viss effekt på betygssättningen i ämnet engelska.

Utredare vid Skolinspektionen uppger att den nya bestämmelsen inte är tillräckligt konkret för att se till att lärarna tar tillräcklig hänsyn till de nationella proven i sin betygssättning. Det är omöjligt att genom den befintliga lagstiftningen komma åt avvikelser mellan resultat på nationella prov och betyg.

Riksrevisionen bedömer att Skolinspektionen kan förbättra sin uppföljning av skolor som fått kritik på området bedömning och betygssättning inom kvalitetsgranskningen. Genom att följa upp hur avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov utvecklas på skolor kan Skolinspektionen få en indikation på om genomförda åtgärder har påverkat avvikelserna. I dag ska de skolor som har fått kritik inom området bedömning och betygssättning endast ge ett skriftligt svar om vilka åtgärder de har vidtagit, eller tänker vidta. Efter det bedömer Skolinspektionen om det är tillräckligt för att komma till rätta med problemen, men man följer inte upp åtgärderna.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen konstaterar att förändringen i skollagen inte haft någon tydlig påverkan på avvikelserna mellan betyg och resultaten på nationella prov.

Riksrevisionen bedömer att förändringen är otydlig för lärare och rektorer och inte tillräckligt konkret för Skolinspektionens tillsyn. Vidare kommer inte central rättning och digitalisering av de nationella proven att åtgärda problemet. Dessa åtgärder påverkar endast rättningen av proven, inte hur betygen sätts i relation till dem. För att betygssättningen ska bli mer likvärdig behöver det göras mer.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen

- Utred hur betygssättningen kan bli mer likvärdig.

Utredningen kan ta fram och undersöka en modererande modell för att främja betygens likvärdighet och även mer rättvisa urval till högre utbildning. Utredningen kan också undersöka möjligheten att formalisera acceptabla avvikelsemått på grupp- eller skolnivå. Avvikelsemåtten kan användas i Skolinspektionens granskande verksamhet och även stödja lärare i deras bedömning och betygssättning.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till
Skolinspektionen

- Förbättra uppföljningen av bedömning och betygssättning inom kvalitetsgranskningen.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Betyg i skolan fyller flera viktiga funktioner. De ska dels mäta elevernas kunskaper, dels vara ett urvalsinstrument som avgör vilken utbildning och skola, universitet eller högskola som en elev kommer in på. Betygen har en avgörande betydelse för elevens framtida utbildning och karriär på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att betygssättningen i så hög utsträckning som möjligt sker på ett likvärdigt sätt och att orsakerna till eventuella brister identifieras och åtgärdas. En betygssättning som inte är likvärdig får konsekvenser för systemets legitimitet och för regeringens och huvudmännens uppföljning och avstämning mot de nationella kunskapsmålen.

Skolverket ansvarar för att styra och stödja den svenska skolan och arbetar för att elever ska få en likvärdig utbildning.¹ Skolverket lämnar bindande bestämmelser i form av föreskrifter och ansvarar också för att ta fram allmänna råd, som inte är bindande men som ger rekommendationer om hur man ska tillämpa lagar och regler. Ett exempel är allmänna råd om betyg och prövning.²

Skolinspektionen har tillsynsansvaret i skolan och ska granska och främja en likvärdig betygssättning.³ Vidare ska Skolinspektionen genom granskning av huvudmän verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning.⁴

Ett viktigt stöd för en likvärdig betygssättning är det nationella provsystemet. Skolverket har i ett flertal rapporter visat att det finns brister i likvärdigheten i betygssättningen.⁵ Likvärdigheten i betygssättning varierar mellan skolor, vilket visar sig i systematiska avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov. Skolverket skriver i sin årsredovisning för 2021 att lärare på ett bra sätt klarar att sätta likvärdiga betyg inom sina elevgrupper, men att systemet inte ger lärarna tillräckliga förutsättningar för att uppnå likvärdighet på nationell nivå.⁶ Med detta menas att det finns skillnader i betygssättning mellan olika elevgrupper och skolor

¹ 1 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

² Skolverket, *Betyg och prövning. Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning, 2022*.

³ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

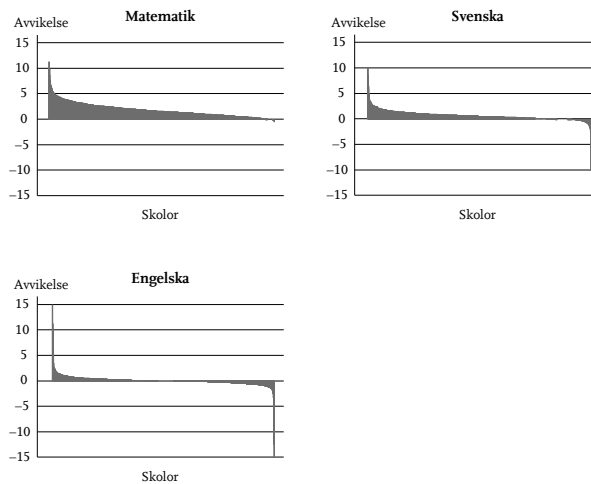
⁴ 1 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁵ Skolverket, *Likvärdig betygssättning i gymnasieskolan? En analys av sambandet mellan nationella prov och kursbetyg, 2009*; Skolverket, *Skillnader mellan provresultat och betyg i gymnasieskolan 2018, 2019*; Skolverket, *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor, 2019*; Skolverket, *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan, 2020* och Skolverket, *Likvärdiga betyg och meritvärden, 2020*.

⁶ Skolverket, *Skolverkets årsredovisning 2021, 2022*, s. 23.

när man studerar skillnader i betyg och resultat på nationella prov. Den genomsnittliga avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov är störst i matematik. I nästan alla skolor är elevernas betyg i matematik högre än vad resultaten på de nationella proven visar. I svenska är den genomsnittliga skillnaden också positiv men färre skolor sätter högre betyg än resultaten på de nationella proven jämfört med i matematik. I engelska är den genomsnittliga avvikelsen liten, men för ett antal skolor finns stora avvikelser, både positiva och negativa. Skolverket har dessutom konstaterat att skillnaderna mellan skolors betygssättning inte har förändrats särskilt mycket över tid.⁷ Avvikelserna per skola visas i diagram 1.

Diagram 1 Genomsnittlig avvikelse mellan betyg och provresultat i årskurs 9 per skola, 2019



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

Anm.: Varje enskild stapel på x-axeln motsvarar en skola. Skolorna är sorterade från största positiva avvikelse till största negativa avvikelse.

⁷ Skolverket, *Skolverkets årsredovisning 2021, 2022*, s. 23. I avsnitt 3.1 ges en mer genomgående beskrivning av avvikelsen mellan provresultat och betyg i olika ämnen.

Staten har över tid genomfört en rad åtgärder för att förbättra likvärdigheten i betygssättningen utan att detta tycks ha gett nämnbar effekt. I juni 2018 genomförde regeringen en förändring i skollagen som innebär att lärare särskilt ska beakta resultaten från de nationella proven vid betygssättningen. Syftet var att öka likvärdigheten och rättssäkerheten vid bedömningen och betygssättningen av eleverna.⁸

Även Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning syftar bland annat till ökad likvärdighet i betygssättningen. Skolor kan få kritik som rör bedömning och betygssättning och ska då redogöra för vilka åtgärder skolan ska vidta för att komma till rätta med problemen. Det är dock oklart vilken påverkan Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning har på likvärdigheten i betygssättningen när den mäts som avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov.

En viktig kommande insats från staten är att de nationella proven kommer att digitaliseras och rättas centralt. Detta är dock inget som enskilt kommer att lösa problematiken med likvärdig betygssättning och stora avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov. Insatsen kommer troligtvis förbättra rättningen av nationella prov men inte hur betygen sätts i relation till dem.

Likvärdig betygssättning är en viktig fråga för att elever ska ha samma möjligheter till framtida utbildning. Trots att Riksrevisionen vid två tidigare tillfällen granskat betygens likvärdighet visar Skolverket återkommande att betygssättningen fortfarande inte är likvärdig. Riksrevisionen anser därför att statens åtgärder för att minska avvikelsen mellan betygen och resultatet på de nationella proven är en viktig fråga att granska.

1.2 Övergripande revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är om statens insatser för ökad likvärdighet i betygssättningen har minskat avvikelsen mellan betygen och resultaten på de nationella proven i grund- och gymnasieskolan. För att besvara den övergripande frågan ställer vi följande delfrågor:

1. Har förändringen i skollagen, att särskilt beakta resultaten från de nationella proven i betygssättningen, minskat avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov?

⁸ Prop. 2017/18:14, s. 36.

2. Leder Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av bedömning och betygssättning till minskad avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov i grundskolan?

1.3 Avgränsningar

En viktig avgränsning i granskningen är att vi fokuserar på de nationella provens betydelse för en likvärdig betygssättning. Det är alltså endast de ämnen som har nationella prov som analyseras i granskningen. Detta innebär inte att det inte finns problem med likvärdig betygssättning inom övriga ämnen. I avsnitt 3.3 gör vi en kortare beskrivning av ämnen utan nationella prov och dessa jämförs översiktligt med ämnena svenska, engelska och matematik.

Vidare granskar vi endast Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning av bedömning och betygssättning, vilket endast är en del av Skolinspektionens granskande verksamhet. Vi granskar inte Skolinspektionens ombedömning av de nationella proven.

Vi granskar inte heller hur lärare tolkar betygsriterierna utifrån skolans styrdokument, vilket skulle kunna påverka likvärdigheten i betygssättning om det görs olika tolkningar mellan lärare inom samma skola eller på olika skolor. Skolverket har till exempel visat att kunskapskraven uppfattas som otydliga och att det är svårt för lärare att tolka värdeorden som skiljer mellan olika betygssteg.⁹

Granskningen omfattar enbart grund- och gymnasieskolan, och därmed avgränsas grund- och gymnasiesärskolan, specialskolan, sameskolan samt vuxenutbildningen bort trots att betygssättning sker även i dessa skolformer.

1.4 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera sina iakttagelser. Våra bedömningsgrunder utgår i huvudsak från skollagen (2010:800).

Begreppet likvärdighet förekommer i 1 kap. 9 § skollagen, där det står att "utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas".

Begreppet likvärdighet har ingen tydlig definition i skolförfattningarna. Det som framgår är att likvärdighet handlar om likvärdiga förutsättningar för att nå

⁹ Skolverket, *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*, 2016 och Skolverket, *Skolreformer i praktiken*, 2015.

utbildningens mål. Vidare framgår i förarbetena till skollagen att betygen måste vara rättvisa och likvärdiga.¹⁰

Med likvärdig betygssättning avser vi i denna granskning att betyg i ett visst ämne motsvarar liknande kunskaper oavsett vilken lärare eleven har haft eller vilken skola eleven går på. Vi menar även att staten har ett betydande ansvar eftersom en huvudman inte kan verka för likvärdighet mellan huvudmän då de endast ansvarar för sina egna skolenheter inom den egna kommunen eller koncernen.¹¹

Nedan följer våra delfrågor i granskningen och hur vi operationaliserat bedömningsgrunderna.

Har förändringen i skollagen, att särskilt beakta resultaten från de nationella proven i betygssättningen, minskat avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov?

Vi bedömer att förändringen i skollagen – att resultaten på de nationella proven särskilt ska beaktas – påverkar likvärdigheten i betygssättningen om det finns en förändring i avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov efter att förändringen trädde i kraft. Vidare vill vi från våra intervjuer få en klar bild av att förändringen i skollagen uppfattas som tydlig och ett bra verktyg för att åstadkomma en likvärdig betygssättning. Bestämmelsen började gälla den 29 juni 2018, vilket gör att vi endast kan uttala oss om genomslaget på likvärdigheten av denna förändring sedan dess.¹²

Leder Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av bedömning och betygssättning till minskad avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov i grundskolan?

Vi bedömer att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, gemensamt kallade för Skolinspektionens granskande verksamhet, påverkar likvärdigheten om avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov minskar efter att skolan har fått kritik av Skolinspektionen på området bedömning och betygssättning. Vi vill från våra intervjuer få Skolinspektionens syn på deras möjlighet att påverka

¹⁰ Prop. 2009/10:165, s. 297.

¹¹ Ryffé, *Omöjligt uppdrag – om rättlig styrning och normkollisioner i skolans kompensatoriska uppdrag*, 2019.

¹² 10 kap. 20 a § skollagen för grundskolan och 15 kap. 25 a § skollagen för gymnasieskolan.

avvikelsen mellan betyg och provresultat. Samtidigt är det viktigt att notera att Skolinspektionens granskande verksamhet kan tänkas påverka skolornas kvalitetsarbete när det gäller likvärdig betygssättning på en rad andra sätt som vi inte kan mäta i denna granskning.

1.5 Metod och genomförande

Delfråga 1: Har förändringen i skollagen, att särskilt beakta resultaten från de nationella proven i betygssättningen, minskat avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov?

För att undersöka om förändringen i skollagen som trädde i kraft den 29 juni 2018 har påverkat likvärdigheten i betygssättningen har vi analyserat individdata från gymnasieskolan från Statistiska Centralbyrån (SCB). Dessutom har vi genomfört intervjuer med 45 lärare och 24 rektorer på 20 skolor för att undersöka hur de har tolkat förändringen i skollagen och om de upplever att den har fått betydelse för deras bedömning och betygssättning. I intervjustudien var vår ambition att uppnå en variation i urvalet av skolor sett till avvikelsen mellan resultat på nationella prov och betyg. Se bilaga 5 för en beskrivning av intervjustudiens urval.

Delfråga 2: Leder Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av bedömning och betygssättning till minskad avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov i grundskolan?

Frågan besvaras delvis genom en kvantitativ analys där vi använder registerdata från SCB och uppgifter från Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning av bedömning och betygssättning. Det är viktigt att framhålla att detta är endast en del av Skolinspektionens verksamhet. Vi använder den genomsnittliga absoluta avvikelsen mellan slutbetygen och resultatet på de nationella proven i årskurs 9 på skolnivå som vårt huvudsakliga utfall. Eftersom lärare sätter både högre och lägre betyg i förhållande till de nationella proven, något som är tydligt i engelska, kan detta ta ut varandra på skolnivå (se diagram 1). Förutom den absoluta avvikelsen analyserar vi även nettoavvikelsen, probetyg och slutbetyg. Vi jämför inspekterade skolor som fått kritik som rör bedömning och betygssättning med inspekterade skolor som inte fått kritik på den punkten. Vi har även intervjuat medarbetare på Skolinspektionen för att få en beskrivning av myndighetens granskande verksamhet, främst den som rör bedömning och betygssättning. Utredare från Skolinspektionens två regioner, Norr och Söder, har

valts ut och vi har intervjuat medarbetare från Umeå, Stockholm, Linköping, Göteborg och Lund. Dessutom har vi intervjuat medarbetare på huvudkontoret, vilka har valts ut av Skolinspektionen efter våra önskemål att intervjuas på specifika avdelningar.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av revisionsdirektör Krister Sund (projektledare), revisionsdirektör Christian Andersson och revisor Jenny Hedström. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningssupplägget och på ett utkast till granskningsrapporten: Jonas Vlachos (professor i nationalekonomi, Stockholms universitet) och Per Máhl (pedagogisk konsult och sakkunnig i frågor om betygssättning och bedömning).

Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Skolinspektionen och Skolverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en beskrivning av statens insatser för en likvärdig betygssättning. Kapitel 3 beskriver avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov. I kapitel 4 analyseras hur betygssättningen har påverkats av förändringen i skollagen om att lärare särskilt ska beakta resultaten på de nationella proven. I kapitel 5 granskar vi hur Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning påverkar avvikelserna mellan betygen och resultaten på de nationella proven. Kapitel 6 innehåller slutsatser och rekommendationer.

2 Statens insatser för likvärdig betygssättning

I detta kapitel ges en beskrivning av betygssystemet och de nationella proven och deras syfte. Därefter följer en beskrivning av ansvariga myndigheters arbete för att uppnå en likvärdig betygssättning. Slutligen beskriver vi översiktligt regeringens arbete under de senaste tio åren på området likvärdig betygssättning.¹³

2.1 Betygssättning

Sedan 1994 har vi ett betygssystem med mål- och kunskapsrelaterade betyg. Det innebär att lärare utgår från betygsriterier som beskriver kvaliteten i elevernas kunskaper i relation till målen i kurs- och ämnesplaner.¹⁴ I det tidigare normrelaterade betygssystemet bedömdes elevernas kunskaper i grund- och gymnasieskolan i relation till varandra. Betygen fördelades enligt en normalfördelningsprincip på en skala mellan 1 och 5. Därutöver skrevs standardprov i grundskolan och centralprov i gymnasieskolan i vissa ämnen för att uppnå jämförbarhet mellan klasser och skolor vid betygssättningen.¹⁵

En stor förändring jämfört med det relativa betygssystemet var införandet av ett icke godkänt betyg (IG).¹⁶ I det relativa betygssystemet fanns inte betyg för underkänt, utan elever gick till exempel vidare från grundskolan till gymnasieskolan utifrån sitt betygs-genomsnitt. I det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet kan elever som lämnar grundskolan utan fullständiga betyg få en stor betydelse för deras framtida utsikter att komma in på högre utbildning.¹⁷

Flera reformer genomfördes i grund- och gymnasieskolan 2011, bland annat en ny skollag och skolförordningar, nya läroplaner, en ny betygsskala och betyg från årskurs 6. I den nya betygsskalan ingick bokstavs-betyg med godkända resultat från

¹³ Se bilaga 6 för en sammanfattning av ett urval av tidigare granskningar av likvärdig betygssättning.

¹⁴ SOU 1992:86; Prop. 1992/93:220, bet. 1992/93:UbU17 och Prop. 1992/93:250, bet. 1992/93:UbU20.

¹⁵ SOU 2020:43.

¹⁶ Det underkända betyget IG fanns i gymnasieskolan och vuxenutbildningen mellan 1994–2011. De obligatoriska skolformerna hade inget underkänt betyg under dessa år. En elev som inte hade kunskaper motsvarande kriterierna för det godkända betyget fick inget betyg. Från och med 2011 finns det underkända betyget F i alla skolformer där betyg sätts, utom i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Se SOU 2020:43, s. 208.

¹⁷ SOU 2020:43.

¹⁶ Riksrevisionen

A till E och F för icke godkänt. Tidigare hade det funnits nationella kriterier för nivåerna G, VG och MVG.¹⁸

Bokstavsbetygen används fortfarande, och läraren avgör med stöd av betygsriterier det betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper – från underkända (F), via godtagbara (E), över goda (C) till utmärkta (A).¹⁹ Den 1 juli 2022 trädde nya bestämmelser gällande betygssättning i kraft i skollagen och skolförordningarna.²⁰ Tidigare var kunskapskraven utformade så att kunskapskravet för betyget D innebar att kraven för E och till övervägande del kraven för C var uppfyllda. Kunskapskraven för betyget B innebar att kraven för C och till övervägande del kraven för A var uppfyllda.²¹ Det innebar att sämre kunskaper i någon del av ämnet kunde sänka elevens betyg.

Ändringarna från den 1 juli 2022 innebär att lärare i stället ska göra en sammantagen bedömning av elevernas kunskaper i förhållande till de betygsriterier (för betygen A–D) som gäller för kursen/ämnet. En sammantagen bedömning medger att läraren kan göra en sammanvägning av elevens kunskaper och sätta det betyg som totalt sett bäst motsvarar elevens kunskaper. För betyget E måste dock samtliga delar av betygsriteriet E vara uppnådda.²²

Skolverket skriver att syftet med en sammantagen bedömning är att betygen ska bli mer rättvisande utifrån lärarens professionella bedömning av elevernas kunskaper. Myndigheten bedömer att det eventuellt kan ske en betygsökning till följd av de nya bestämmelserna, men att det så småningom bör stabiliseras.²³

Betyg sätts i grundskolan från och med årskurs 6, och i specialskolan från och med årskurs 7. Från och med hösten 2021 kan rektor även besluta om betyg från årskurs 4. Slutbetyg får elever som avslutar grundskolan i årskurs 9 och det används för att ansöka till gymnasieskolan.²⁴

Till skillnad från grundskolan får elever i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildning betyg efter varje avslutad kurs. I ämnet svenska sätts exempelvis betyg i svenska 1, svenska 2 och svenska 3, och elever läser olika kurser beroende

¹⁸ Ds 2008:13.

¹⁹ Skolverket, *Betyg och prövning. Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning, 2022*.

²⁰ Prop. 2021/22:36, bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156.

²¹ Skolverket, *Betyg och betygssättning. Skolverkets allmänna råd med kommentarer, 2018*.

²² Prop. 2021/22:36, 10 kap. 19 och 20 §§ skollagen, 11 kap. 22 och 23 §§ skollagen, 12 kap. 19 och 20 §§ skollagen samt 13 kap. 20 och 21 §§ skollagen.

²³ Skolverket, "Ändringar i hur betyg ska sättas och nya allmänna råd", hämtad 2022-08-17. Enligt betygsutredningen (SOU 2020:43) kan kompensatorisk betygssättning också leda till högre betyg inledningsvis.

²⁴ 3 kap. 14–15 §§ skollagen.

på gymnasieprogram. Dock har det under flera års tid förts diskussioner om att införa ämnesbetyg i stället för kursbetyg. Nackdelar som har förts fram med kursbetyg är att utbildningen blir fragmenterad och att eleverna upplever stress på grund av tidiga misslyckanden.²⁵ Ämnesbetyg visar i stället elevernas kunskaper vid studiernas slut och ger eleverna möjlighet att utvecklas i ett ämne. Betygsutredningen från 2020 lämnade förslag om en modell med ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola.²⁶ Regeringen lämnade förslag till ändringar i skollagen där bland annat ämnesbetyg ska ersätta kursbetyg.²⁷ Riksdagen beslutade sedan om att införa ämnesbetyg.²⁸ Skolverket har fått i uppdrag att förbereda ett införande av ämnesbetyg som ska tillämpas från den 1 juli 2025.²⁹

2.2 Nationella prov

De nationella proven regleras i skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039). Alla elever i de årskurser där prov genomförs ska delta i alla delar av proven. Rektor får bestämma om en elev inte behöver delta på grund av särskilda skäl.³⁰ Enligt skolförordningen ska ämnesproven i grundskolan genomföras i slutet av årskursen, men Skolverket får meddela föreskrifter om att proven får genomföras vid en annan tidpunkt.³¹ I praktiken innebär det att Skolverket bestämmer olika provperioder för när proven får genomföras. De flesta proven ligger på vårterminen, medan några kurser och ämnen genomförs på höstterminen.³² I grundskolan ska proven ges i följande ämnen:³³

- matematik
- svenska eller svenska som andra språk i årskurs 3, 6 och 9
- engelska i årskurs 6 och 9
- ett slumpvist valt samhällsorienterande ämne (SO-ämne) i årskurs 9: geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap
- ett slumpvist valt naturorienterande ämne (NO-ämne) i årskurs 9: biologi, fysik eller kemi.

²⁵ SOU 2020:43.

²⁶ Ibid.

²⁷ Prop. 2021/22:36.

²⁸ Prop. 2021/22:36, bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156.

²⁹ Regeringsbeslut U2004/3307/G.

³⁰ 9 kap. 21 § skolförordningen (2011:185) och 8 kap. 3a § gymnasieförordningen (2010:2039).

³¹ 9 kap. 22–22a § skolförordningen (2011:185).

³² Skolverket, "Provdatum i grundskolan", hämtad 2022-05-18.

³³ 9 kap. 20–21 §§ skolförordningen och Skolverket, "Provdatum i grundskolan", hämtad 2022-05-18.

I gymnasieskolan ska nationella prov användas i den högsta avslutade kursen på programmet i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andra språk.³⁴ De nationella prov som används i gymnasieskolan ska även användas inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.³⁵

Skolverket är ansvarig för det nationella provsystemet och proven tas fram i samarbete mellan Skolverket och lärosäten.³⁶

För närvarande finns det ingen reglering av vem som ska bedöma proven, förutom att rektorn ska dela ut Skolverkets bedömningsanvisningar till berörda lärare.³⁷ Vidare anges resultaten på proven som ett sammanvägt provbetyg från olika delprov i ett ämne eller en kurs. Provbetygen utgår från en skala från A till F, men principerna för sammanvägning är olika i olika ämnen.³⁸

2.2.1 Syftet med de nationella proven är att stödja betygssättningen

De nationella provens huvudsakliga syfte är att stödja betygssättningen.³⁹ Dagens nationella prov har sitt ursprung i det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet och införandet av Lpo94, 1994 års läroplan. När det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet infördes syftade även proven till att kontrollera om eleverna hade nått målen som var angivna i kursplanerna och att visa elevernas svaga och starka sidor för att sätta in insatser. Dessa prov kallas för diagnostiska prov.

I gymnasieskolan syftade proven även till att skapa en rättvis betygssättning över landet eftersom gymnasiebetygen var det viktigaste urvalsinstrumentet till högre utbildning.⁴⁰

Proven fortsatte att ha flera syften under 1990-talet och början av 2000-talet, bland annat att ge underlag för analys av i vilken utsträckning kunskapsmålen nås på skolnivå, huvudmannanivå och nationell nivå.⁴¹ För att kunna mäta trender i kunskapsmålen behöver provens svårighetsgrad dock vara någorlunda stabil över tid. Till exempel varierar elevernas medelbetyg från ett år till ett annat, vilket

³⁴ 8 kap. 3b § gymnasieförordningen. Ett undantag är kursen svenska 2 eller svenska som andra språk 2.

³⁵ 4 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning (2011:1108).

³⁶ 5 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

³⁷ Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF5 2013:19).

³⁸ Skolverket, *Skolverkets systemramverk för nationella prov*, 2020, s. 25 och SOU 2016:25.

³⁹ Prop. 2017/18:14, bet. 2017/18:UbU5, rskr. 2017/18:44.

⁴⁰ SOU 2016:25.

⁴¹ Ibid.

antyder att så inte är fallet.⁴² Att styrdokumenterna och bedömningsgrunderna förändras över tid och att det finns för få återkommande ankaruppgifter⁴³ gör det också svårt att mäta trender i kunskapsutveckling.⁴⁴

Skolverket och Skolinspektionen har framfört att de nationella provens olika syften kan vara svåröfrenliga, vilket även framförts av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).⁴⁵ Vidare har OECD och forskare inom prov och bedömning pekat på att proven brister i samstämmighet mellan olika bedömare, till exempel mellan lärare och Skolinspektionen. Det gäller framför allt i uppsatsskrivningar och muntliga uppgifter. Validitetsproblem uppkommer också i uppgifter som ställer krav på att elever ska kunna producera text i prov som inte syftar till att mäta elevernas skrivförmåga.⁴⁶

År 2016 föreslog nationella provutredningen att provens syften skulle renodlas till att enbart vara betygsstödande och att antalet nationella prov skulle minskas. Nationella prov i årskurs 3 skulle ersättas med obligatoriska bedömningsstöd, och proven i SO- och NO-ämnena och de muntliga delproven i matematik skulle ersättas med frivilliga bedömningsstöd. Sedan 2017 har antalet nationella prov som är obligatoriska för alla elever i gymnasieskolan minskat, men inte i grundskolan.⁴⁷

2.2.2 Att särskilt beakta resultaten på de nationella proven

Sedan den 29 juni 2018 ska lärarna vid betygssättning i ett ämne som det ges ett nationellt prov i särskilt beakta elevens resultat på det provet. Proveresultatet eller resultatet på delprov ska dock inte särskilt beaktas om det finns särskilda skäl.⁴⁸

Om det finns särskilda skäl får det vid betygssättningen bortses från enstaka delar av de betygskriterierna som eleven ska ha uppnått i slutet av årskurs 6 eller 9. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna uppfylla betygskriterierna för ett visst betyg.⁴⁹

⁴² Gustafsson, Cliffordson och Erickson, *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*, 2014 och SOU 2014:12.

⁴³ Ankaruppgifter är provuppgifter som syftar till att göra uppgifter jämförbara över tid.

⁴⁴ SOU 2014:12.

⁴⁵ Ibid och OECD, *Reviews of Evaluation and Assessment in Education*, 2011.

⁴⁶ Gustafsson, Cliffordson och Erickson, *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*, 2014 och OECD, *Reviews of Evaluation and Assessment in Education*, 2011.

⁴⁷ SOU 2016:25 och 8 kap. 3 b § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁴⁸ 10 kap. 20 a § skollagen.

⁴⁹ 10 kap. 21 § skollagen och 15 kap. 26 § skollagen.

För gymnasiet gäller på samma sätt att elevens resultat på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättning i en kurs som det ges ett nationellt prov i. Provresultatet eller resultatet på delprov ska dock, på samma sätt som i grundskolan, inte särskilt beaktas om det finns särskilda skäl.⁵⁰

Reformen har sitt ursprung i nationella provutredningen som menade att de nationella proven användes på olika sätt och hade en oklar roll i betygssättningen. Provutredningen föreslog utöver regleringen om att särskilt beakta också en typ av normering i efterhand med fastslagna avvikelser till ett uppföljningssystem som aldrig infördes.⁵¹

Regeringen delade utredningens slutsatser och menade att likvärdigheten i bedömningen av elevers kunskaper ökar om man i lag fastslår att proven ska ha en särskild betydelse. Att provet särskilt ska beaktas vid betygssättningen underströk att resultatet på ett nationellt prov normalt sett har en större betydelse än vilket annat enskilt prov eller bedömningsunderlag som helst.⁵² Regeringens intention med reformen var att provet inte helt ska styra betyget utan fortsättningsvis ska utgöra ett stöd för betygssättningen. Läraren skulle i stället utnyttja all tillgänglig information om elevernas kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och göra en allsidig bedömning av dessa kunskaper. Regeringen pekade på att det fortfarande är viktigt att det finns ett utrymme för en professionell bedömning av elevernas prestationer i det enskilda fallet.⁵³

Regeringen föreslog dock en annan formulering gällande undantagsbestämmelsen. Utredningens förslag var att i lagtext ange att "provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att det inte ger en rättvisande bild av elevens kunskap i ämnet eller kursen på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över".⁵⁴ Regeringen påpekade att det kan finnas undantagsskäl som eleven själv råder över för att inte beakta provresultatet, till exempel om en elev fuskar på ett prov. Vidare menade de att reformen bör kunna tillämpas på endast en eller vissa delar av ett nationellt prov. Därför föreslog regeringen "att provresultatet eller resultat på delprov inte ska beaktas särskilt om det finns särskilda skäl".⁵⁵

⁵⁰ 15 kap. 25 a § skollagen.

⁵¹ SOU 2016:25.

⁵² Prop. 2017/18:14, s. 22.

⁵³ Ibid, s. 24–26. Numera ska lärare göra en sammantagen bedömning av elevernas kunskaper i förhållande till de betygskriterier som gäller för kursen/ämnet, i stället för att utnyttja all tillgänglig information.

⁵⁴ SOU 2016:25, s. 359.

⁵⁵ Prop. 2017/18:14, s. 26.

Vidare har Skolverket tagit fram nya allmänna råd om betyg och prövning med tillhörande kommentarer i samband med att de nya bestämmelserna gällande betygssättning trädde i kraft i juli 2022.⁵⁶ Liket de tidigare allmänna råden ska resultaten på proven särskilt beaktas vid betygssättningen. Även om resultat från ett nationellt prov har större betydelse än andra enskilda underlag när läraren värderar underlagens relevans kan det betyg som den enskilde eleven får skilja sig från provbetyget. Läraren bör samråda med kollegor när det finns tveksamheter om hur en elevs resultat på ett nationellt prov särskilt ska beaktas vid betygssättningen.⁵⁷

I de nya allmänna råden förtydligar Skolverket att läraren ska följa upp hur de satta betygen förhåller sig till resultaten från nationella prov på gruppnivå och analysera avvikelser. Skolverket betonar att de nationella proven är viktiga när läraren analyserar och kalibrerar den egna betygssättningen.⁵⁸

2.3 Vem gör vad för en likvärdig betygssättning?

Det är regeringen som har det övergripande ansvaret och bestämmer mål och riktlinjer för skolväsendet. Riksdagen beslutar om skollagen som reglerar vilka rättigheter och skyldigheter barn, elever och vårdnadshavare har. Skollagen reglerar också vilka krav som ställs på huvudmannen för verksamheten.⁵⁹ Regeringen beslutar bland annat om förordningar och läroplaner samt lämnar regleringsbrev och uppdrag till skolmyndigheterna.

2.3.1 Skolverkets ansvar för likvärdig betygssättning

Skolverket ansvarar för att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen och arbetar för att elever ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö.⁶⁰

⁵⁶ Skolverket, *Betyg och prövning. Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning, 2022.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Skolverket, "Vem ansvarar för skolans olika delar?", hämtad 2022-05-16.

⁶⁰ Skolverket, "Det här gör Skolverket", hämtad 2022-05-16.

I Skolverkets instruktion⁶¹ står följande:

Myndigheten ska kontinuerligt bedöma behovet av utveckling av läroplaner och andra styrdokument för skolväsendet som regeringen beslutar om.

Myndigheten ska även vid behov föreslå ändringar av dessa.

Myndigheten ska utforma och kontinuerligt utveckla de styrdokument som myndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter om.

Myndigheten ska vidare ansvara för och kontinuerligt utveckla nationella prov samt analysera resultaten av proven.

Skolverket lämnar bindande bestämmelser i form av föreskrifter. De ansvarar också för att ta fram allmänna råd, som inte är bindande men ger rekommendationer för hur man ska tillämpa lagar och regler, till exempel allmänna råd om betyg och prövning.⁶²

Myndigheten ansvarar också för att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet.⁶³ Uppföljningen och utvärderingen ska öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen.⁶⁴

Vidare står följande i Skolverkets instruktion⁶⁵:

Myndigheten ska i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän stödja dem i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter samt bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse genom att

1. svara för nationellt prioriterade fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram,
2. sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning, och
3. svara för riktade utvecklingsinsatser inom prioriterade områden.

⁶¹ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁶² Skolverket, *Betyg och prövning. Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning*, 2022.

⁶³ 26 kap. 24 § skollagen.

⁶⁴ 2 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁶⁵ 7 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Myndigheten tar fram olika typer av bedömningsstöd, till exempel för både generell och ämnesvis bedömning. Men de tar även fram stöd för sambedömning för en likvärdig betygssättning. Stödet riktas till lärare, rektor och huvudman och kan användas i det systematiska kvalitetsarbetet och i den fördjupade analysen av betygssättningen på den egna skolan. Stödet utgörs av filmer och dokumentation och finns dels på Skolverkets webbplats, dels på bedömningsportalen som är en del av Skolverkets webbplats. Skolverket har också tagit fram stöd för att bedöma nyanlända elevers kunskaper.⁶⁶ Myndigheten erbjuder även stöd i betygssättning genom exempelvis webbkurser och utbildningar på sin webbplats.⁶⁷

2.3.2 Skolinspektionens ansvar för likvärdig betygssättning

Skolinspektionen ska genom granskning av huvudmännen och deras verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning.⁶⁸ I Skolinspektionens uppdrag ingår att utöva tillsyn över den utbildning, inklusive betygssättning, som huvudmännen erbjuder.⁶⁹

I Skolinspektionens instruktion⁷⁰ står följande:

Statens skolinspektion ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en starkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor.

Skolinspektionen granskar bedömning och betygssättning genom de två inspektionsformerna tillsyn och kvalitetsgranskning. Tillsynen är en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta beslut om de åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.⁷¹

⁶⁶ Skolverket, "Bedömning i grundskolan", hämtad 2022-05-24 och Skolverket, "Bedömning i gymnasieskolan", hämtad 2022-05-17.

⁶⁷ Skolverket, "Betyg i grundskolan", hämtad 2022-05-17 och Skolverket, "Betyg i gymnasieskolan", hämtad 2022-05-17.

⁶⁸ 1 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁶⁹ Regeringsbeslut II:9 U2018/03700 (delvis), U2022/02495.

⁷⁰ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁷¹ 26 kap. 2 § skollagen.

De områden som ingår i tillsynen utgår från bestämmelser i skollagen, förordningarna och läroplanen, där bedömning och betygssättning är ett sådant område. Inom området bedömning och betygssättning ingår flera kritiska faktorer, däribland att läraren vid betygssättningen särskilt ska beakta elevens resultat på de nationella proven, om det inte finns särskilda skäl.⁷²

Det är också inom tillsynen som Skolinspektionen har möjligheter att utfärda förelägganden⁷³, vilket de inte har inom kvalitetsgranskningen. Om bristerna inte åtgärdats av huvudmannen riskeras en påföljd såsom verksamhetsförbud eller tillfälligt förbud att bedriva verksamhet.⁷⁴

I Skolinspektionens kvalitetsgranskningar undersöks skolornas betygssättning mer ingående.⁷⁵ Inom den regelbundna kvalitetsgranskningen besöker Skolinspektionen skolor som de bedömer kan ha utvecklingsbehov. Syftet med kvalitetsgranskningarna är att ge en mer nyanserad återkoppling till skolor och huvudmän. Det omfattar både utvecklingsområden och det som fungerar väl.⁷⁶

I kvalitetsgranskningarna har Skolinspektionen inte några sanktionsmöjligheter. Skollagen anger endast att granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.⁷⁷ Utredarna kan till exempel ställa frågor till skolor och huvudmän om exempelvis sambedömning, avidentifiering av prov och system för att kvalitetssäkra betygen, vilka är några förutsättningar för att uppnå en likvärdig betygssättning.⁷⁸ Skulle dock allvarliga missförhållanden påträffas i en pågående kvalitetsgranskning kan ett tillsynsärende öppnas där mer allvarliga brister kan omhändertas.

⁷² Skolinspektionen, *Bedömningsgrunder inom regelbunden tillsyn – förskoleklass och grundskola*, 2022.

⁷³ 26 kap. 10 § skollagen.

⁷⁴ 26 kap. 16 a, 16 b och 18 §§ skollagen och Skolinspektionen, "Efter inspektion", hämtad 2022-07-01.

⁷⁵ Skolinspektionens granskning omfattar både regelbundna och tematiska kvalitetsgranskningar. Skolinspektionen har bland annat gjort följande tematiska kvalitetsgranskningar: Skolinspektionen, *Betygsättning i engelska i Årskurs 6*, 2020 och Skolinspektionen, *Betygsättning på högskoleförberedande program i kursen svenska 3*, 2019. Skolinspektionen genomför också en granskning av kvaliteten i rektornas styrning och ledning för att skapa förutsättningar för en rättvisande och likvärdig betygssättning som preliminärt kommer att publiceras sommaren 2023.

⁷⁶ Skolinspektionen, "Inspektionsformer", hämtad 2022-07-02.

⁷⁷ 26 kap. 20 § skollagen (2010:800).

⁷⁸ Intervju med företrädare för Skolinspektionen 2021-08-25.

2.3.3 Rektorns och huvudmannens ansvar

Huvudmännen, såväl kommunala som enskilda, ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen och de föreskrifter och bestämmelser rörande utbildningen som kan finnas i andra författningar.⁷⁹ Huvudmannen har en central roll för att bedriva ett kvalitetsarbete som ska garantera likvärdighet och kvalitet mellan huvudmannens skolor.⁸⁰ Av Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning framgår att huvudmannen bör följa upp betyg och nationella provbetyg på skolenheter inom huvudmannens organisation för att kunna sätta in insatser som skapar förutsättningar för mer likvärdiga betyg.⁸¹ Huvudmannen har också det övergripande ansvaret för att säkerställa att rektorn har förutsättningar för att fördjupa analysen inom den egna skolenheten.⁸²

I skollagen framgår det att det är rektorns ansvar att se till att betyg sätts enligt skollagen och andra författningar.⁸³ Rektorn har dessutom ett ansvar för att skapa förutsättningar för att lärarna ska kunna besluta om rättvisa och likvärdiga betyg. Bland annat handlar det om att de betygssättande lärarna förstår de regler som styr betygssättningen och att de får det stöd som de behöver.⁸⁴ Därutöver ingår det i rektorns uppdrag att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp och utveckla utbildningen på skolenhetsnivå.⁸⁵

Enligt Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning bör rektorn stödja lärarna i deras arbete med att bedöma elevernas kunskaper genom att skapa gemensamma rutiner och former för detta. Rektorn bör till exempel skapa förutsättningar för lärare att tillsammans med kollegor diskutera hur de kan analysera och värdera elevernas kunskaper, hur de kan utforma ändamålsenliga bedömningssituationer och hur de kan bedöma olika elevprestationer.⁸⁶ Rektorn bör också se till att det finns förutsättningar för att fördjupa analysen av betyg och nationella provbetyg inom den egna skolenheten, till exempel genom att analysera betygen inom och mellan ämnen och elevgrupper.⁸⁷

⁷⁹ 2 kap. 8 § skollagen.

⁸⁰ Prop. 2009/10:165, s. 306.

⁸¹ Skolverket, *Betyg och prövning. Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning, 2022.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ 3 kap. 14 § skollagen.

⁸⁴ Prop. 2009/10:165, s. 299.

⁸⁵ 4 kap. 4 § skollagen.

⁸⁶ Skolverket, *Betyg och prövning. Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning, 2022.*

⁸⁷ *Ibid.*

2.4 Regeringens arbete med likvärdig betygssättning

2.4.1 Uppdrag till Skolinspektionen

År 2014 gav regeringen Skolinspektionen i uppdrag att vidta åtgärder gentemot de skolor eller huvudmän vars rättning av nationella prov hade betydande avvikelser från Skolinspektionens rättning.⁸⁸

I myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2014 står följande:

Skolinspektionen ska vidare utifrån indikationer på betydande avvikelser när det gäller dels rättning av nationella prov, dels betygssättning i ämnen och kurser, inom ramen för sin tillsynsverksamhet vidta lämpliga åtgärder.⁸⁹

Det står också så här:

Skolinspektionen ska, utifrån en analys av vad som är att anse som normala avvikelser för respektive ämne och delprov, ta ställning till och redovisa avvikelser som framstår som obefogade.⁹⁰

Uppdraget gällande myndighetens rättning av nationella prov togs bort under våren 2020. Anledningen var att de nationella proven ställdes in i början av covid-19-pandemin. Därutöver har Skolinspektionen också framfört till regeringen att arbetet med att stödja en likvärdig bedömning görs mer effektivt inom ramen för deras kvalitetsgranskningar.⁹¹

Regeringen föreslog också i budgetpropositionen för 2021 utökade resurser till Skolinspektionen för att kunna genomföra fler inspektioner i syfte att öka kunskapsresultat och jämlikhet. Det handlade bland annat om att inspektera skolor med stora avvikelser mellan betyg och prov.⁹² Skolinspektionen fick även ett uppdrag i sitt regleringsbrev för 2022 att årligen redovisa följande till Regeringskansliet:

Myndigheten ska uppmärksamma hur huvudmän och skolor arbetar för att betyg ska sättas i enlighet med gällande bestämmelser samt hur de arbetar med att främja och följa upp likvärdigheten i bedömning och betygssättning, bl.a. med utgångspunkt i skillnader i betygsstatistik mellan olika ämnen och kurser i relation till nationell statistik och stora avvikelser mellan resultat på nationella prov och betyg.⁹³

⁸⁸ Skolinspektionen, *Ombedömning av nationella prov 2019*, 2021.

⁸⁹ Regeringsbeslut I:11 U2013/7499/GV, U2013/7073/GV, U2013/7484/SAM(delvis).

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Intervju med tjänstemän på Utbildningsdepartementet 2021-11-01.

⁹² Prop. 2020/21:1.

⁹³ Regeringsbeslut II:6 U2020/05124, U2021/03596, U2021/04851 (delvis) m.fl.

2.4.2 Betygsutredningens tilläggsdirektiv

Betygsutredningen fick ett tilläggsdirektiv⁹⁴ att analysera behovet av åtgärder för att motverka betygsinflation. Utredningen, som presenterade sitt betänkande i augusti 2020, redogör för insatser som skulle kunna motverka problem med betygsinflation och olikvärdig betygssättning. Det gäller både insatser som redan finns och insatser som kan införas på sikt. Utredningen lämnar inga förslag, men bedömer att följande tre insatser bör utredas vidare:

- ankring av elevernas betyg i de nationella proven i de obligatoriska skolformerna
- införande av examensprov i gymnasieskolan
- statistisk moderering av betyg med hjälp av nationella prov.

Ingen av de tre föreslagna insatserna har utretts vidare.⁹⁵

2.4.3 Modell för att moderera avvikelser mellan resultat på nationella prov och betyg

Nationella provutredningen lämnade redan före betygsutredningen flera förslag för att få en tydligare relation mellan provresultat och betyg. Ett förslag, som aldrig implementerades, var att Skolverket skulle utarbeta en modell för hur mycket provresultat och ämnes- eller kursbetyg får avvika från varandra på gruppnivå.⁹⁶ Ett sådant system förutsätter en snabb sammanställning av provresultat för gränssättning på gruppnivå för betygssättning. Detta underlättas om digitala prov införs.

Regeringen har hittills fokuserat på provutredningens förslag om att digitalisera nationella prov och bedömningsstöd. Inget beslut har fattats gällande normering på gruppnivå.⁹⁷ Skolverket fick hösten 2017 i uppdrag att digitalisera de nationella proven och föreslå hur central rättning kan införas i skolväsendet och uppdraget har redovisats till regeringen.⁹⁸ Målsättningen var att alla prov skulle vara

⁹⁴ Förslagen innebär bland annat att kunskapskrav ska ersättas av betygskriterier i alla skolformer och årskurser där betyg sätts samt att det ska införas en ny princip för betygssättning. Den nya principen innebär att läraren ska göra en sammantagen bedömning av elevens kunskaper i förhållande till betygskriterierna och sätta det betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper. Se dir. 2019:66.

⁹⁵ Prop. 2021/22:36.

⁹⁶ SOU 2016:25.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Regeringsbeslut U2017/03739/GV och Skolverket, *Redovisning av uppdrag att införa central rättning av nationella prov, 2022.*

digitaliserade 2022. Arbetet har dock försenats på grund av de nya kraven på hantering av personuppgifter och kommer att kunna införas i början av 2025 och vara klart 2027.⁹⁹

Vidare har Skolverket på eget initiativ påbörjat arbetet med att utvärdera modeller som syftar till att förbättra betygens likvärdighet. En rapport presenterades 2020 där Skolverket lyfter fram en modell som modererar lärarnas betyg i efterhand, där betygen sammanvägs med provresultatet till en antagningspoäng. Fördelen med modellen är, enligt Skolverket, att alla incitament att inflatera betyg på gruppnivå försvinner. En annan viktig fördel är, enligt Skolverket, att den inte heller kräver några resurser för regelefterlevnad. Detta innebär, enligt vår bedömning, att Skolinspektionen inte behöver fokusera sin tillsyn och granskning på avvikelser utan i stället kan prioritera andra frågor inom bedömning och betygssättning. En ytterligare fördel är att lärarna kan fokusera på att ranka sina elever rättvist inom gruppen eller klassen eftersom själva betygsnivån justeras i efterhand. Samtidigt menar Skolverket att modereringsprocessen kan uppfattas slå mot enskilda elever och att den kan vara svår att förstå.

Liknande modeller används bland annat i Hong Kong, Kina, och New South Wales, Australien, och exemplifieras i Skolverkets rapport utifrån ett enskilt ämne. Skolverket rekommenderar fortsatt utredning av frågan.¹⁰⁰

⁹⁹ Skolverket, "Förändrad tidplan i och med Schrems II-domen", hämtad 2022-07-04.

¹⁰⁰ Skolverket, *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*, 2020.

3 Avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov varierar mellan ämnen och betygsnivåer

I detta kapitel beskrivs avvikelsen mellan provresultat och betyg i olika ämnen och över tid. Vidare ges en jämförande beskrivning av betygssättningen på skolnivå i ämnen som har nationella prov och ämnen som inte har stöd av nationella prov.

Iakttagelserna visar att avvikelserna varierar mellan ämnen, men även mellan år. De visar också att det främst är kring E-nivån som avvikelserna är vanliga, framför allt i matematik. Elever som har fått betyget F på ett nationellt prov får oftare ett högre slutbetyg jämfört med elever med bättre provresultat. Vi ser också att betygssättningen i de ämnen som inte har nationella prov tenderar att ligga på en högre betygsnivå jämfört med ämnen som har nationella prov.

3.1 Avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov varierar ämnesvis i grundskolan

Avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov är störst i ämnena matematik och historia och minst i engelska (se diagram 2). Det kan te sig något förvånande då huvuddelen av matematikproven ges relativt sent på terminen, vilket innebär att utrymme för ytterligare progression är begränsat. För ämnet engelska gäller det motsatta. Proven i engelska ges huvudsakligen mitt i terminen i årskurs 9 varför det finns utrymme för ytterligare progression.¹⁰¹ I våra intervjuer har några lärare och rektorer uppgett att det diskuteras bland lärarkollegiet att proven i engelska håller en relativt låg svårighetsnivå jämfört med andra prov, och ett par tycker att kraven för att nå ett resultat på E-nivå är för lågt ställda.¹⁰²

Vad de stora avvikelserna i matematik och historia beror på kan vi inte förklara, men utifrån samma förklaringsmodell som för engelska bör provet i matematik och historia anses svårare än vad betygskriterierna anger. Elever presterar i genomsnitt sämre på de nationella proven i matematik jämfört med övriga ämnen. I historia presterar eleverna också sämre, men de uppvisar inte lika låga resultat som i matematik. För matematik i årskurs 9 fick till exempel drygt 17 procent av eleverna resultatet F på det nationella provet. I historia fick knappt 11 procent F på provet.¹⁰³

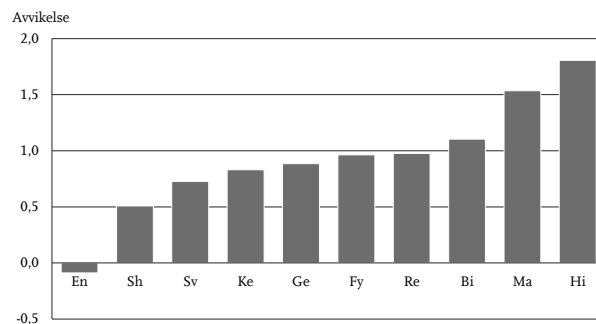
¹⁰¹ Skolverket, "Provdatum för nationella prov", hämtad 2022-10-03.

¹⁰² Intervju med lärare 2022-01-19, intervju med lärare 2022-01-12, intervju med rektor 2021-11-29, intervju med rektor 2022-01-31.

¹⁰³ Skolverket, *Resultat på nationella prov i årskurs 3, 6 och 9 läsåret 2018/19, 2019*. Andelarna avser läsåret 2018/2019 och populationen omfattar elever i årskurs 9 som har deltagit i proven.

Avvikelsen räknas fram genom att de olika betygsstegen i slutbetyg och provbetyg siffersätts. Därefter tas differensen fram mellan provbetyget och slutbetyget i årskurs 9 på individnivå.¹⁰⁴ En positiv avvikelse innebär att slutbetyget är högre än provbetyget.

Diagram 2 Genomsnittlig avvikelse mellan betyg och provresultat i årskurs 9 för olika ämnen, 2013–2019, samtliga elever

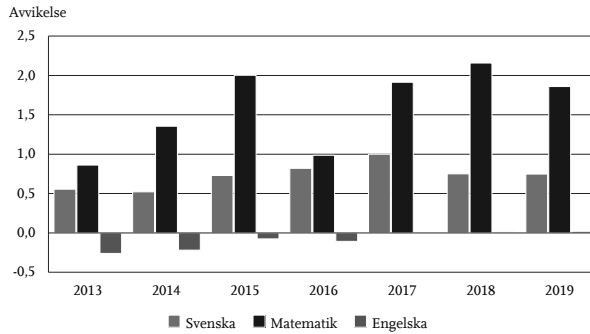


Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB

Sett över tid framträder inga tydliga mönster i avvikelens utveckling vad gäller svenska och matematik. Eftersom provens svårighetsgrad kan variera över tid kan detta påverka den observerade variationen. I engelska sker en ökning från negativa nivåer, men det är inte några stora förändringar (se diagram 3).

¹⁰⁴ Betyg och provbetyg siffersätts enligt följande: MVG = 20, VG = 15, G = 10, IG = 0, A = 20, B = 17,5, C = 15, D = 12,5, E = 10, F = 0. Svenska som andra språk ingår i redovisningen av svenska.

Diagram 3 Genomsnittlig avvikelse mellan betyg och provresultat i svenska, engelska och matematik årskurs 9 över tid, samtliga elever



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

3.2 Avvikelserna störst för elever som fick underkänt på nationella prov

Avvikelserna mellan betyg och resultat på nationella prov är störst för de elever som fick underkänt på det nationella provet i matematik och svenska (se tabell 1). I vårt urval är det nästan 64 procent av eleverna som underkändes på det nationella provet i matematik som fick ett högre betyg. Motsvarande andel i svenska är 54 procent och i engelska får 25 procent av eleverna som underkändes på det nationella provet ett högre betyg. I engelska är det mer jämnt fördelat över de olika betygsstegen.

Tabell 1 Andel elever i procent med annat slutbetyg än provbetyg i åk 9 för åren 2013–2019.

Ämne	Provbetyg					
	F	E	D	C	B	A
Matematik	64 %	27 %	44 %	34 %	33 %	5 %
Engelska	25 %	17 %	36 %	30 %	30 %	14 %
Svenska	54 %	30 %	45 %	36 %	37 %	11 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

En möjlig förklaring till avvikelserna är att kraven på godkänt betyg, för att vara behörig till gymnasieskolans nationella program, innebär att lärare undviker att underkänna elever. Våra intervjuer bekräftar denna bild. Flera lärare och rektorer beskriver att man hellre "friar än faller" eleverna. Om eleven har visat sina kunskaper på andra sätt sänker läraren ofta inte betyget. I intervjuerna förklarar en del lärare och rektorer att de elever som underpresterar på proven ofta ges en ytterligare chans att visa sina färdigheter, vilket delvis kan förklara att eleven får högre betyg än provresultat.¹⁰⁵ Lärarna menar också att provsituationen i sig stressar eleverna, vilket leder till ett sämre resultat. Flera av förklaringarna till varför betygen avviker från resultaten på nationella prov som lyfts i våra intervjuer bekräftas även i andra studier av likvärdig betygssättning.¹⁰⁶

3.3 Nationella prov påverkar betygssättningen

Användandet av nationella prov har en påverkan på betygssättningen. Resultaten visar att frånvaron av prov, i de flesta fall, samvarierar negativt med betyg, det vill säga att betygen sätts lägre då nationellt prov inte används. Detta gäller för alla ämnen utom historia och matematik, där förhållandet är det omvända. I matematik och historia där avvikelserna är förhållandevis stora och övervägande positiva har de nationella proven en tydligt modererande effekt på betygssättningen, det vill säga användandet av prov minskar avvikelserna.

I de ämnen som inte har nationella prov ligger betygssättningen på en högre nivå jämfört med de ämnen som har nationella prov. Skolverket har visat att användandet av nationella prov har en återhållande effekt på betygssättningen.¹⁰⁷ När vi jämför det genomsnittliga betygen per skola i ämnen utan nationella prov med betygen i ämnena matematik, svenska och engelska ser vi fler skolor som i genomsnitt ger högre betyg i både hemkunskap, bild och slöjd. De tre ämnena utan nationella prov ligger således på en högre betygsnivå på fler skolor jämfört med de tre ämnen som har nationella prov.

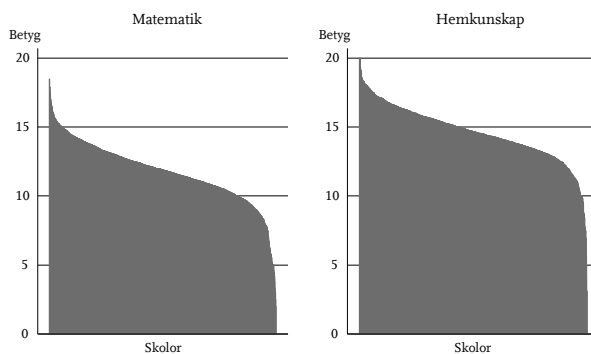
De genomsnittliga betygsnivåerna i matematik, engelska och svenska jämförs i diagram 4–6 med betygsnivåerna på skolnivå i bild, hemkunskap och slöjd.

¹⁰⁵ Intervju med lärare 2021-11-17, intervju med lärare 2022-01-27_2, intervju med lärare 2022-02-16, intervju med rektor 2021-11-25, intervju med rektor 2022-01-31, intervju med rektor 2021-11-29_2.

¹⁰⁶ Se till exempel Jönsson och Klapp, "Svenska lärares syn på avvikelser mellan resultat på nationella prov och ämnesbetyg", 2020 och Skolinspektionen, *Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan*, 2022.

¹⁰⁷ Skolverket, *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet. Delredovisning 4*, 2021.

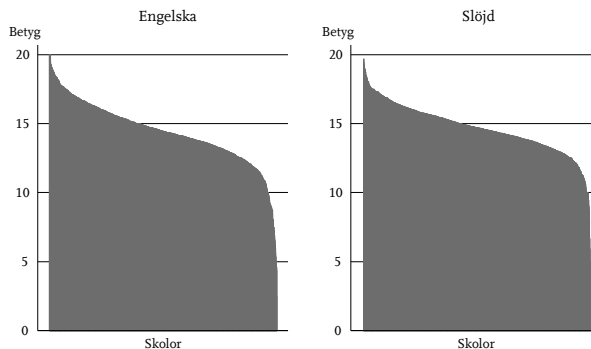
Diagram 4 Genomsnittligt betyg i matematik och hemkunskap årskurs 9 år 2019, per skola



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

Anm.: Varje enskild stapel på x-axeln motsvarar en skola. Skolorna är sorterade efter betyg.

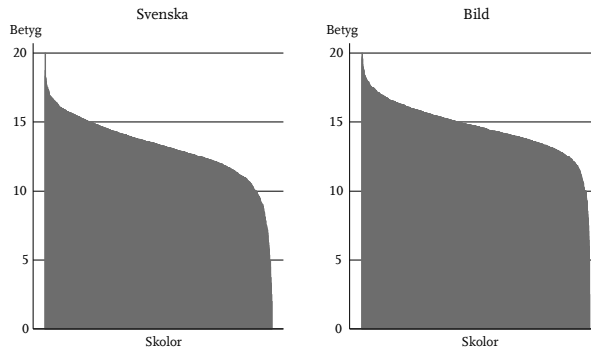
Diagram 5 Genomsnittligt betyg i engelska och slöjd årskurs 9 år 2019, per skola



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

Anm.: Varje enskild stapel på x-axeln motsvarar en skola. Skolorna är sorterade efter betyg.

Diagram 6 Genomsnittligt betyg i svenska och bild 9 år 2019, per skola



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

Anm.: Varje enskild stapel på x-axeln motsvarar en skola. Skolorna är sorterade efter betyg.

I hemkundskap, slöjd och bild är det betydligt fler skolor som sätter ett genomsnittligt betyg som är över 15 betygspoäng, jämfört med i ämnena svenska, engelska och matematik. I de undersökta ämnena utan nationella prov är det också mycket få skolor som har en genomsnittlig betygsnivå som är lägre än 10 betygspoäng.

För att undersöka provens påverkan har vi utnyttjat variationen i provanvändandet som finns inom NO- och SO-blocken. I ämnena matematik, svenska och engelska ges prov regelbundet, medan det varierar mellan år och skolor i ämnena inom NO- och SO-blocket. Denna variation utnyttjar vi för att undersöka om det finns någon samvariation mellan betyg och användandet av prov i ämnet.

Vi använder också variationen i användandet av prov inom ämnena svenska, engelska och matematik som pandemin har medfört, det vill säga att prov användes innan pandemin men inte under pandemin, och undersöker samvariationen mellan prov och betyg under perioden 2018–2020 inom samma skola och ämne. Denna jämförelse bör dock tolkas med stor försiktighet eftersom elevernas prestationer och lärares bedömning och betygssättning högst troligt har påverkats av annat under pandemin än det vi fångar i denna jämförelse. Svaleryd och Vlachos har exempelvis visat att betygsinflationen tilltog under pandemins första år, vilket kan bero på att inga prov skrevs under de åren.¹⁰⁸ Resultaten finns presenterade i sin helhet i bilaga 1.

¹⁰⁸ Svaleryd och Vlachos, *Skolresultat och psykisk ohälsa bland elever*, 2021.

4 Ingen tydlig påverkan av bestämmelsen särskilt beakta på avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov

I detta kapitel besvaras delfrågan om förändringen i skollagen som innebar att resultaten på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättningen har påverkat avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov.

Riksrevisionens övergripande svar på delfrågan är att förändringen som innebar att lärare numera särskilt ska beakta de nationella proven vid betygssättningen inte haft en tydlig påverkan. Bedömningen baseras på både en kvantitativ och en kvalitativ analys.

Registeranalysen för gymnasieskolan visar att förändringen i skollagen inte har haft någon tydlig påverkan. Avvikelsen förefaller ha minskat i matematik sedan kravet på att särskilt beakta de nationella proven infördes 2018. För svenska är bilden motsatt, och där har avvikelsen ökat något. Våra intervjuer med lärare och rektorer tyder på att ändringen inte haft någon större påverkan på lärarnas bedömning och betygssättning. Av intervjuerna framkommer att lärarna bedömer och betygssätter så som de alltid har gjort.

4.1 Förändringen i skollagen påverkar ämnen olika

Förändringen i skollagen som innebar att lärare särskilt ska beakta de nationella proven vid betygssättningen har inte haft någon tydlig påverkan på skillnaderna mellan betygen och resultaten på de nationella proven i gymnasieskolan. Resultaten är splittrade och skiljer sig åt mellan olika ämnen. Resultaten ska också tolkas med försiktighet.

Medarbetare på Skolverket uppger i våra intervjuer att de inte trodde att förändringen skulle påverka betygssättningen generellt. Medarbetarna menar att det krävs någon form av förankring mellan provresultat och betyg för att förändringen i skollagen ska få några effekter. Skolverket har också diskuterat om det är möjligt att formulera ett avvikelseintervall, men de menar att det inte finns stöd för det inom gällande lagstiftning.¹⁰⁹

När de olika ämnena med nationella prov på gymnasieskolan studeras i tabell 2 framkommer en splittrad bild. För matematik (se kolumn 1) minskar avvikelsen

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för Skolverket 2022-03-21.

med i genomsnitt knappt 0,7 betygspoäng. Skillnaden är statistiskt signifikant. I svenska (se kolumn 2) är dock bilden annorlunda, och där har avvikelsen mellan kursbetyg och provresultat ökat efter förändringen att de nationella proven särskilt ska beaktas. För perioden efter införandet är avvikelsen knappt 0,3 betygspoäng större i genomsnitt. Skillnaden är statistiskt signifikant skild från noll. Slutligen för engelska (kolumn 3) har avvikelsen endast förändrats marginellt, och skillnaden är inte statistiskt signifikant.¹¹⁰

Tabell 2 Skillnad i absolut avvikelse mellan kursbetyg och provresultat före och efter införandet av om att särskilt beakta nationella prov, gymnasieskolan 2017–2020

	Matematik	Svenska	Engelska
Särskilt beakta	-0,685*** (0,056)	0,273*** (0,070)	0,063 (0,083)
Konstant	2,389*** (0,019)	1,659*** (0,020)	0,999*** (0,024)
Antal observationer	393 170	325 062	344 358

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Det är dock viktigt att påpeka att det är svårt att säga med säkerhet att det är förändringen i skollagen som är förklaringen till att avvikelsen antingen minskar eller ökar. Anledningen till detta är att det kan finnas andra faktorer som kan ha påverkat avvikelsen mellan betyg och resultaten på nationella prov. Exempelvis kan de nationella provens svårighetsgrad skifta över tid.¹¹¹ Ett annat skäl är att lärarnas betygssättning kan variera av andra anledningar än förändringen i skollagen. Sammantaget tycks den absoluta avvikelsen ha förändrats på olika sätt beroende på vilket ämne på gymnasiet som studeras.

Våra resultat ovan utgår från en regressionsanalys.¹¹² I analysen undersöker vi om den absoluta avvikelsen mellan kursbetyg och provresultat har ändrats sedan

¹¹⁰ I tabell 8 i bilaga 2 redovisas motsvarande analys men med nettoavvikelsen som utfallsmått. Resultaten förändras inte nämnvärt när nettoavvikelsen används.

¹¹¹ Svaleryd och Vlachos, *Skolresultat och psykisk ohälsa bland elever*, 2021 pekar på att provens svårighetsgrad avvek precis innan pandemin.

¹¹² Skolverket använder deskriptiv statistik i sin analys av bestämmelsen om att särskilt beakta nationella prov för grundskolan. Motsvarande analys för gymnasieskolan presenteras i bilaga 2.

förändringen infördes den 29 juni 2018.¹¹³ Detta har vi gjort genom att skapa en indikatorvariabel som är lika med 1 under perioden då den nya förändringen om att nationella prov särskilt ska beaktas gäller, det vill säga från och med de nationella prov som skrevs under höstterminen 2018. För perioden före förändringen får variabeln värdet 0. Analysen är genomförd på individnivå för samtliga nationella prov som skrivs på gymnasiet och uppdelad på svenska, engelska och matematik. Modellen är skattad med minsta kvadratmetoden (OLS) och innehåller så kallade fixa effekter på skolnivå och även fixa effekter per år för att ta hand om eventuella trender i statistiken. Analysen är vidare genomförd för en tidsperiod före såväl som efter förändringen om att särskilt beakta de nationella proven.¹¹⁴

Vi har undersökt de nationella proven som skrevs under perioden 2017–2020 och använder oss både av de prov som skrevs under höstterminen och av de som skrevs under vårterminen.¹¹⁵ Det absolut vanligaste är att kurser avslutas på vårterminen, men det finns elever som avslutar kurser på höstterminen eftersom deras skola eller huvudman valt att förlägga kursen så. Perioden före förändringen utgörs av proven som skrevs från och med vårterminen 2017 till och med vårterminen 2018. Den behandlade tidsperioden är från och med proven som skrevs under höstterminen 2018.¹¹⁶

Skolverket har tidigare undersökt detta för årskurs 9 i grundskolan men hittar inga belegg för att den nya regeln haft någon påverkan på skillnaderna mellan skolors betyg och provbetyg på kort sikt.¹¹⁷ Ett för Skolverket centralt mått för att bedöma hur likvärdigt betygen sätts är att undersöka spridningen i skolors nettoavvikelse mellan betyg och provresultat.¹¹⁸ Med nettoavvikelse avses hur mycket en skolans genomsnittliga slutbetyg skiljer sig åt från skolans genomsnittliga provresultat. En liten skillnad mellan slutbetygen och provresultaten på skolnivå indikerar en mer likvärdig betygssättning mellan skolorna. För årskurs 9 finner Skolverket ingen

¹¹³ Den absolut avvikelsen beräknas som: $| \text{kursbetyg} - \text{provbetyg} |$. Vi undersöker även om nettoavvikelsen mellan kursbetyg och provresultat har ändrats sedan förändringen i skollagen. Se bilaga 2.

¹¹⁴ En potentiell felkälla i analysen är att det finns ett relativt stort bortfall av elever som inte får något resultat på det nationella provet samt elever som skrev det nationella provet men som inte får något kursbetyg.

¹¹⁵ För 2020 finns endast ett mindre antal prov att analysera. Notera att det kan finnas skillnader i elevunderlaget för de som skriver de nationella proven på höst- respektive vårterminen.

¹¹⁶ De nationella prov som ingår i analysen är Matematik 1–4, Engelska 5–6, Svenska 1 och Svenska 3.

¹¹⁷ Skolverket, *Att särskilt beakta nationella prov. Statistiska analyser av relationer mellan betyg och provbetyg i årskurs 9, 2020*.

¹¹⁸ Skolverket, *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9, 2019*.

trend över tid och ser inga särskilda förändringar för 2019, året efter det att förändringen om att särskilt beakta de nationella proven infördes. Det gäller för samtliga ämnen med nationella prov.¹¹⁹

Då Skolverkets analys gjordes redan ett år efter förändringen, och det kan ta tid innan liknade förändringar får genomslag, har vi undersökt detta för ytterligare ett år. Tyvärr har pandemin lett till begränsad tillgång på data då alla nationella prov i grundskolan ställdes in 2020–2021. Dock genomfördes höstterminsproven 2020 på gymnasiet, vilka vi använder i vår analys. I gymnasieskolan genomförs nationella prov i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk.

4.2 Lärare och rektorer tycks inte ha ändrat sin syn på betygssättning till följd av att resultaten på nationella prov särskilt ska beaktas

Våra intervjuer med lärare och rektorer på både grund- och gymnasieskolor tyder på att ändringen i skollagen, att särskilt beakta de nationella provens resultat, inte haft någon större påverkan på deras bedömning och betygssättning. Lärarna beskriver att de bedömer och betygssätter så som de alltid har gjort.

4.2.1 De nationella proven används på olika sätt

Våra intervjuer med lärare och rektorer indikerar att de nationella provens resultat används på olika sätt. Flera intervjuade lärare använder huvudsakligen resultaten på de nationella proven som en kontroll av sina egna bedömningar av individuella elever och en kontroll av att de har fångat de viktigaste ämnesområdena i sin undervisning. Till exempel säger en lärare att "det är lite som ens eget kvitto, det känns ganska bra när ens egna bedömningar stämmer ganska bra överens med nationella provet".¹²⁰ Några menar i stället att resultaten på proven syftar till att ge en bild av elevernas kunskaper på skol- eller klassrumsnivå och kontrollerar att gruppen ligger rätt till.¹²¹

Vidare beskriver några intervjuade innehållet i proven som en konkretisering av kunskapskraven, som de upplever som otydliga.¹²² Därutöver betonar de

¹¹⁹ Skolverket, *Att särskilt beakta nationella prov. Statistiska analyser av relationer mellan betyg och provbetyg i årskurs 9, 2020*.

¹²⁰ Intervju med lärare 2021-11-30.

¹²¹ Intervju med rektor 2022-02-03, intervju med lärare 2022-01-27, intervju med rektor 2022-01-25.

¹²² Vid intervjutillfället gällde de tidigare bestämmelserna kring betygssättning, därav begreppet kunskapskrav. Intervju med lärare 2021-11-25, intervju med lärare 2021-11-23, intervju med rektor 2022-01-25.

intervjuade lärarna att proven inte testar alla kunskapskraven, vilket ser olika ut i de olika kurserna och ämnena. Om lärare uppfattar att provens innehåll inte är heltäckande för det som anges i kurs- och ämnesplaner kan det innebära att proven beaktas i mindre utsträckning.

Från våra intervjuer framkommer att några av lärarna i högstadiet och gymnasiet använder proven diagnostiskt trots att syftet med proven är att de ska vara betygsgivande.¹²³ Att använda proven diagnostiskt innebär att lärarna använder resultat på proven som ett underlag vid en viss tidpunkt för att eleven ska kunna utveckla sina kunskaper och förmågor över tid. Samtidigt varierar tidpunkten för när proven skrivs. Vissa delprov genomförs sent på terminen medan andra genomförs tidigare, till exempel skrivs delproven i matematik oftast relativt sent på terminen. Riksrevisionen konstaterar att om de nationella proven särskilt ska beaktas i betygssättningen bör de rimligen ligga så sent som möjligt på terminen.

4.2.2 Nationella proven ska väga tungt men oklart hur mycket

Slutsatsen från intervjuer med lärare och rektorer är att det är oklart för dem hur mycket proven ska beaktas i elevernas betyg utifrån ändringen i skollagen. Våra intervjuer indikerar att skolorna som ingår i studien varierar avseende hur mycket provresultaten vägs in i lärarnas betygssättning. Vår tolkning är dock att variationen har andra orsaker än själva ändringen i skollagen. Att särskilt beakta provens resultat har dessutom hittills inte fått någon större uppmärksamhet från skolledning eller huvudman på de intervjuade skolorna, till exempel i form av informationsinsatser eller kompetensutveckling.

Att de nationella proven ställdes in i grundskolan och till viss del i gymnasieskolan under 2020–2021 kan dock ha påverkat förändringens genomslag. Reformen infördes 29 juni 2018, vilket innebär att eleverna enbart har skrivit proven under några terminer sedan den nya förändringen infördes. Lärarna har således inte haft så många tillfällen att beakta resultaten på de nationella proven, och ändringen i skollagen kan ta tid att implementera.¹²⁴

Våra intervjuer omfattade en fråga till lärarna och rektorerna om vad "särskilt beakta" betyder för dem. Ett genomgående svar är att de nationella proven "ska

¹²³ Intervju med lärare 2021-12-10, intervju med lärare 2021-11-17, intervju med rektor 2022-01-25, intervju med rektor 2021-12-15, intervju med lärare 2022-01-12, intervju med rektor 2021-11-29_2.

¹²⁴ Dessutom kan en överrepresentation av lärare i svenska i våra intervjuer påverka bilden vi får av bestämmelsens genomslag. Se bilaga 5 för beskrivning av intervjustudien.

väga tungt” i lärarnas betygssättning. Däremot är det oklart för dem utifrån förändringen hur mycket proven ska beaktas i elevernas betyg.¹²⁵

På skolorna som ingick i studien beskriver lärare att de väger in resultatet på de nationella proven olika mycket i betygssättningen. Till exempel kan skolorna ha fått kritik från huvudmannen eller Skolinspektionen, vilket leder till att lärarna väger in de nationella provens resultat mer i betygen. Olika bedömningskulturer på skolorna och mellan ämneslag kan också vara en möjlig förklaring. Till exempel beskriver ett par lärare att det på deras skola finns en kultur att de nationella provens resultat ska väga tungt.¹²⁶ Vidare tycker flera av de intervjuade att proven är välutformade och att de särskilt beaktades redan före skollagsändringen. Vid några intervjuer nämns att oerfarna lärare kan tolka formuleringen särskilt beakta mer bokstavligt, vilket innebär att resultaten på proven väger tyngre i deras betygssättning.¹²⁷

Framför allt tolkar våra intervjupersoner bestämmelsen särskilt beakta på elevnivå, det vill säga att man beaktar varje elevs resultat på de nationella proven i sin betygssättning. Det finns dock exempel på undantag där intervjupersonerna tolkar särskilt beakta på gruppnivå. Till exempel ser man i stället då till resultat på proven för en hel klass och observerar om de på det stora hela överensstämmer med lärarens egna betygsunderlag. Enstaka avvikelser på elevnivå upplevs i dessa fall inte som ett problem.¹²⁸ Lagstiftarens intention är att provresultaten särskilt ska beaktas på elevnivå.¹²⁹ Samtidigt framgår det av Skolverket nya allmänna råd att lärare även bör analysera avvikelser mellan nationella prov och betyg på gruppnivå.¹³⁰

Vidare beskrivs i studier att en möjlig effekt av standardiserade tester, såsom nationella prov, är att ”läroplanen smalnas av”.¹³¹ Det kan bland annat handla om att läraren anpassar sin undervisning så att den blir mer repetitiv och att man fokuserar på de kunskapskrav som testas på proven.¹³² En enkätundersökning från

¹²⁵ Sandberg, *Att särskilt beakta ett nationellt prov. En kvalitativ studie om hur lärare uppfattar och tillämpar förordningen om att särskilt beakta provresultaten vid betygssättning*, 2021 finner liknande resultat för lärare i SO-ämnena. De intervjuade lärarna i denna studie beskriver bestämmelsens innebörd som vag, otydlig och till och med motsägelsefull. Lärarna uppfattar det därför rimligt att göra en egen uttolkning av bestämmelsens tillämpbarhet från fall till fall.

¹²⁶ Intervju med lärare 2022-02-04, intervju med lärare 2021-12-21.

¹²⁷ Intervju med lärare 2022-01-27_2, intervju med lärare 2022-01-19, intervju med rektor 2021-01-19.

¹²⁸ Intervju med lärare 2022-01-27_2, intervju med rektor 2022-02-03_2.

¹²⁹ Prop. 2017/18:14, s. 22 ff., bet 2017/18:UbU5, s. 7, 10 f.

¹³⁰ Skolverket, *Betyg och prövning. Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning*, 2022.

¹³¹ Här hänvisas till begreppet "narrowing of the curriculum".

¹³² Blazer, "Unintended Consequences of High-stakes Testing", 2011 och Hirsch, *Nationella prov i grundskolan. En studie om hur lärare och rektorer uppfattar och använder nationella prov*, 2014.

Skolverket indikerar till exempel att undervisningen i högre grad anpassas över tid för att förbereda elever inför de nationella proven.¹³³

I våra intervjuer pekar några på att förändringen innebär en risk för att undervisningen i högre grad riktas mot de nationella proven.¹³⁴ Till exempel ser de intervjuade tendenser till att lärare lägger mycket tid på att repetera gamla prov. I våra intervjuer kan vi också se vissa tendenser till detta. Men vi bedömer att det har andra orsaker än reformen om att särskilt beakta proven, orsaker som vi inte har undersökt i granskningen.

I våra intervjuer ställde vi också en fråga om vad lärarna tolkar som ett särskilt skäl för att elever ska undantas från bestämmelsen om att lärare särskilt ska beakta resultaten på de nationella proven. Att eleven har svårt att genomföra ett prov på grund av en funktionsnedsättning lyfter nästan alla fram som ett särskilt skäl. De menar att det finns begränsningar i vilka typer av anpassningar skolorna får göra vid ett nationellt prov. Andra skäl är exempelvis att eleven har en sjukdomsbild eller att eleven inte har tillräckliga språkkunskaper för att förstå en del uppgifter i till exempel matematikprovet.¹³⁵

Intervjupersonerna menar dock att stress i provsituationen inte är tillräckligt för att det ska ses som ett särskilt skäl.¹³⁶ Trots det framgår det av våra intervjuer att elever kan ha en dålig dag och bli stressade av provsituationen, och att man måste väga in allting eleverna gör. Det tyder på en motsägelsefullhet i hur förändringen i skollagen om att särskilt beakta provresultaten tillämpas bland våra intervjupersoner. Det framkommer att lärarna inte betraktar stress i provsituationen som ett särskilt skäl, samtidigt som det i praktiken kan användas som ett skäl för att inte särskilt beakta proven.

Från intervjuerna framkommer en samstämmig bild från lärarna av att de upplever en tillit från skolledningen i betygssättningen. Dessutom är det enbart på en av de skolor som ingick i intervjustudien som det finns en uttalad gräns för hur mycket det får skilja mellan betyg och resultat på nationella prov.¹³⁷ Sammanställningar av jämförelser mellan provresultat och betyg görs på vissa skolor, medan det på andra skolor inte görs alls. Vanligtvis är det rektorn eller huvudmannen som tar fram uppgifterna. Ett problem som några rektorer lyfter är att det finns en eftersläpning

¹³³ Skolverket, *Nationella proven i grundskolans årskurs 6 och 9*, 2016.

¹³⁴ Intervju med lärare 2021-12-03, intervju med lärare 2021-11-30_1, intervju med rektor 2021-11-29_1.

¹³⁵ Intervju med lärare 2021-12-06, intervju med lärare 2021-11-30_2, intervju med rektor 2021-12-01.

¹³⁶ Intervju med lärare 2022-01-12, intervju med lärare 2021-12-09, intervju med rektor 2021-12-01, intervju med lärare 2022-01-19.

¹³⁷ Intervju med rektor 2021-11-23.

av statistiken, vilket gör att elevsammansättningen har förändrats när lärare och rektorer väl ska diskutera avvikelserna.¹³⁸ Sammanställningen resulterar oftast i en diskussion, antingen bland lärare på skolan eller i rektorsgrupper. Vissa berättar att lärarna kan behöva motivera avvikelser mellan betyg och provresultat för rektor.¹³⁹ Men vårt intryck är att det inte har förändrats till följd av lagändringen.

Sammantaget pekar intervjuerna på att ändringen i skollagen om att särskilt beakta provens resultat inte har fått någon större uppmärksamhet från vare sig skolledning eller huvudman, i form av informationsinsatser eller kompetensutveckling. Det finns dock undantag. I dessa fall har man till exempel organiserat diskussioner på en studiedag eller diskuterat förändringen i samband med en kurs om bedömning och betygssättning. Intervjuade lärare berättar likväl att de har informerats av skolledningen men att själva diskussionerna har skett inom lärarnas ämneslag eller arbetslag, i fikaummet eller på sociala medier. På en del håll har man inte diskuterat skrivningen överhuvudtaget.

4.3 Skolverket bör fortsätta att följa upp lärares behov av stöd

Resultatet från vår intervjustudie indikerar att lärarna inte har efterfrågat stöd från Skolverket i uttolkningen av förändringen om att särskilt beakta de nationella proven. Riksrevisionen har inte följt upp Skolverkets stöd inom ramen för denna granskning men anser att det är viktigt att Skolverket följer upp implementeringen av reformen på sikt.

Förtydliganden av ändringen i skollagen framkommer i de allmänna råden för betyg och betygssättning som publicerades samma år som lagändringen.¹⁴⁰ Vidare reviderades de allmänna råden i juli 2022. Som nämnts tidigare tydliggör de nya råden om betyg och prövning med tillhörande kommentarer bland annat att läraren ska följa upp hur de satta betygen förhåller sig till resultaten från nationella prov på gruppnivå och analysera avvikelser.¹⁴¹ Därutöver nämns förändringen att särskilt beakta provresultaten på myndighetens webbplats och i några andra publikationer.¹⁴²

¹³⁸ Intervju med rektor 2022-01-25, intervju med rektor 2022-02-03, intervju med rektor 2022-02-23.

¹³⁹ Intervju med rektor 2021-11-29, intervju med lärare 2021-12-09, intervju med lärare 2021-12-06, intervju med rektor 2022-01-31.

¹⁴⁰ Skolverket, *Betyg och betygssättning. Skolverkets allmänna råd och kommentarer*, 2018.

¹⁴¹ Skolverket, *Betyg och prövning. Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning*, 2022.

¹⁴² Se till exempel Skolverket, *Att planera, bedöma och ge återkoppling. Stöd för undervisning*, 2020. Skolverket, "Genomföra och bedöma prov i grundskolan", hämtad 2022-05-23 och Skolverket, "Genomföra och bedöma prov i gymnasieskolan", hämtad 2022-04-01.

Skolverket har inte följt upp lärares eller rektorers behov av stöd för att kunna, vilja och förstå förändringen att särskilt beakta resultaten på de nationella proven. Anledningen är att de vill ha en stabil empiri att utgå ifrån innan de gör det, något som också har försenats på grund av pandemin, då alla nationella prov i grundskolan och de flesta i gymnasieskolan ställdes in under en period.¹⁴³ Riksrevisionen bedömer att det är rimligt att myndigheten inte har följt upp förändringen. Samtidigt menar vi att det är viktigt att Skolverket på sikt följer upp implementering av reformen, vilket omfattar lärare och rektorers behov av stöd.

Våra intervjuer med lärare och rektorer indikerar att de har läst information om att särskilt beakta de nationella proven på Skolverkets webbplats. Det framkommer i intervjuerna att de tar del av generell material om bedömning och betygssättning från myndigheten, till exempel Skolverkets allmänna råd. De kan även höra av sig till Skolverket med frågor om nationella prov.¹⁴⁴ Bilden av Skolverkets stöd varierar bland de intervjuade. Många är nöjda¹⁴⁵, men det finns även de som tycker att det är otydligt.¹⁴⁶ Dock har de flesta av våra intervjupersoner inte vänt sig till Skolverket i frågan om att särskilt beakta de nationella provens resultat. Vi tolkar det senare som att de inte har efterfrågat något stöd i uttolkningen av att särskilt beakta provresultaten. Till exempel berättar en lärare att kravet på att särskilt beakta "inte var någon stor trumma som gick då".¹⁴⁷

Att lärare inte har efterfrågat stöd i att tolka "särskilt beakta" stämmer överens med den bild vi har fått från Skolverkets upplysningstjänst. Enligt dem har de endast fått in 30 frågor under en sexmånadersperiod gällande kravet på att provresultatet särskilt ska beaktas.¹⁴⁸ I sammanhanget har Skolverket besvarat drygt 32 500 frågor under samma period. Av dessa handlar 2 745 om betyg och bedömning och 3 186 om nationella prov. Således är det ytterst få frågor under perioden som specifikt handlar om kravet på att särskilt beakta provresultaten. Utifrån de exempel vi har fått ta del av handlar frågorna exempelvis om att lärare eller rektor inte är överens om betygssättningen, eller om man kan sänka en elevs betyg utifrån provbetygen.¹⁴⁹

¹⁴³ Intervju med företrädare för Skolverket 2022-03-21.

¹⁴⁴ Intervju med rektor 2022-01-25, intervju med lärare 2022-02-14, intervju med lärare 2022-02-04, intervju med lärare 2021-11-30.

¹⁴⁵ Intervju med rektor 2021-12-10, intervju med lärare 2022-02-21, intervju med lärare 2021-11-30.

¹⁴⁶ Intervju med lärare 2021-12-06, intervju med lärare 2022-02-16, intervju med rektor 2021-11-26, intervju med rektor 2021-11-29.

¹⁴⁷ Intervju med lärare 2022-01-27.

¹⁴⁸ Perioden avser 2021-10-10–2022-04-10. Skolverket registrerar inte dessa uppgifter längre tillbaka i tiden.

¹⁴⁹ Enligt Skolverkets upplysningstjänst, 2022-04-06 och 2022-04-11.

5 Svårt att komma åt avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov inom Skolinspektionens tillsyn

I detta kapitel besvaras delfrågan om Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning av bedömning och betygssättning leder till minskad avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov i grundskolan.

Riksrevisionens övergripande svar på delfrågan är att Skolinspektionens granskande verksamhet har relativt liten påverkan på likvärdigheten i betygssättningen, i termer av avvikelsen mellan provresultat och betyg. I svenska och matematik visar registeranalysen inga effekter på avvikelsen mellan betyg och provresultat av den granskande verksamheten. I engelska finns dock en liten effekt av tillsyn. Det är viktigt att framhålla att effektutvärderingar av denna typ baseras på olika antagande som inte fullt ut kan undersökas, vilket gör att resultaten bör tolkas med försiktighet.

Skolinspektionen uppger i intervjuer att de inte har tillräckligt stöd i skollagen för att tillsyna själva avvikelsen och att de inte kan komma åt den inom tillsynen. Den förändring som gjordes 2018 i skollagen om att de nationella proven särskilt ska beaktas ger inte heller tillräckligt stöd för att den ska kunna användas för att granska avvikelsen mellan betyg och provresultat genom tillsynen.

Vår bedömning är därför att Skolinspektionen är i behov av bättre förutsättningar för att kunna påverka likvärdigheten i betygssättningen. Ett formaliserat avvikelsemått på skolnivå kan exempelvis ge sådana förutsättningar. Ett sådant mått kan göra det möjligt för Skolinspektionen att i sin granskande verksamhet påverka skolor med stora avvikelser. Vidare bedömer vi att en mer utvecklad uppföljning inom kvalitetsgranskningen kan påverka likvärdigheten.

5.1 Lagstiftningen är inte tillräckligt konkret för att Skolinspektionen ska kunna tillsyna avvikelser

Lagstiftningen är inte så konkret som skulle behövas för att Skolinspektionen ska kunna tillsyna avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov. Ett formaliserat avvikelsemått på skolnivå kan exempelvis ge sådana förutsättningar.

Utredare vid Skolinspektionen uppger att det är svårt att komma åt avvikelser genom tillsynen, så länge skolorna presenterar rimliga förklaringar till avvikelserna. De uppger också att lagstiftningen inte är tillräckligt konkret för att

Skolinspektionen ska komma åt om betygen är rätt satta eller inte. Eftersom det inte är reglerat i skollagen hur mycket betyg och provresultat får avvika från varandra kan inte Skolinspektionen granska själva avvikelserna mellan betyg och provresultat inom tillsynen. För att kunna tillsyna själva avvikelserna skulle Skolinspektionen behöva gå ned på individnivå och överpröva betygen, vilket skollagen inte medger.¹⁵⁰

Vidare uppger utredare vid Skolinspektionen i intervjuer att det är svårt att leda i bevis att skollagen inte följs i de fall där avvikelserna mellan provresultat och betyg är stora. Om eleverna är nöjda med sina betyg och lärarna tycker att de gjort en rättvis bedömning har Skolinspektionen inga ytterligare verktyg att ta till.¹⁵¹

Även om Skolinspektionen inte direkt tillsynar avvikelserna mellan betyg och resultat på nationella prov kan de granska det som kan vara orsaken till avvikelserna, exempelvis att betyg sätts av obehöriga lärare eller annat som rymms inom skollagen¹⁵², ifall betygen sätts korrekt från betygskatalogen, hur betygen fördelas eller om läraren bedömer elevernas kunskaper allsidigt.¹⁵³ Att särskilt beakta de nationella proven vid betygssättningen ingår dessutom i Skolinspektionens bedömningsunderlag vid regelbunden tillsyn.¹⁵⁴

Intervjuade utredare på Skolinspektionen uppger att en stor avvikelse mellan betyg och resultat på nationella prov inte enskilt föranleder tillsyn. Kunskapsresultat, studiemiljö och skolledning är de tre områden som väger tyngst i modellen som används för att välja ut skolor för tillsyn. Avvikelsen är dock en av flera kontrollvariabler i Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys som beaktas vid urvalet för tillsyn. Även om man ser allvarligt på avvikelser menar Skolinspektionen att de kommer åt frågan bättre inom den regelbundna kvalitetsgranskningen.¹⁵⁵

År 2020 kom en dom i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), som utredarna uppger har försvårat tillsynsverksamheten. Bakgrunden är att Skolinspektionen hade konstaterat brister hos en huvudman gällande deras systematiska kvalitetsarbete. Myndigheten förelade huvudmannen vid vite att åtgärda bristerna inom angiven tid. Då bristerna inte åtgärdats ansökte Skolinspektionen hos

¹⁵⁰ Intervju med Skolinspektionen 2021-11-03.

¹⁵¹ Intervju med Skolinspektionen 2021-11-04.

¹⁵² Intervju med Skolinspektionen 2021-08-25.

¹⁵³ Intervju med Skolinspektionen 2021-11-03, intervju med Skolinspektionen 2021-11-04.

¹⁵⁴ Skolinspektionen, *Bedömningsområde bedömning och betygssättning grundskolan, kritisk faktor 3.4, 2022* och Skolinspektionen, *Bedömningsområde bedömning och betygssättning gymnasieskolan, kritisk faktor 4.4, 2022*.

¹⁵⁵ Intervju med Skolinspektionen 2021-08-25.

förvaltningsdomstolen om att vitet skulle dömas ut. Enligt HFD var vitesföreläggandet inte tillräckligt preciserat, då det i princip endast återgav den allmänt hållna regleringen i skollagen.¹⁵⁶ Skolinspektionen skriver i sin årsredovisning från 2020 att myndigheten har ett pågående arbete med att analysera domen och avgöra hur den kommer att påverka deras tillsynsverksamhet.¹⁵⁷

I våra intervjuer beskrivs en osäkerhet kring hur utredarna kan skriva förelägganden till följd av domen.¹⁵⁸ Förelägganden som rör vaga formuleringar i skollagen, blir alltså svårare att utfärda, även om det förekommer brister. Till exempel beskriver en av våra intervjupersoner att utvecklingssamtal ska hållas minst en gång varje termin är lättare att skriva fram föreläggande på, eftersom det är en faktor som är mer konkret inom området bedömning och betygssättning.¹⁵⁹

Myndighetens samlade bild är dock att det som reglerar området bedömning och betygssättning är tillräckligt konkret för att utfärda föreläggande utifrån, även om det kan finnas mindre delar som är svårare.¹⁶⁰

5.2 Tillsynen påverkar avvikelserna mellan betyg och resultat på nationella prov i grundskolan i liten utsträckning

Vi har i föregående avsnitt visat att Skolinspektionen inte kan granska själva avvikelserna mellan betyg och resultat på nationella prov inom tillsynen då detta inte är reglerat i skollagen. Skolinspektionen granskar dock sådant som kan orsaka avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov. Vi analyserar därför registerdata för att undersöka om tillsynen av bedömning och betygssättning har några mätbara effekter på avvikelserna.

Vår analys visar att Skolinspektionens tillsynsverksamhet endast har en liten påverkan på avvikelserna mellan provresultat och betyg. Vi finner inga effekter av tillsynen på avvikelserna mellan betyg och provresultat i ämnena matematik och svenska. I engelska ser vi dock att tillsynen tycks minska avvikelserna något.

¹⁵⁶ HFD 2020 ref. 28 och JP Infonet, "HFD slår fast att vitesföreläggande skulle preciseras tydligare", hämtad 2022-02-19.

¹⁵⁷ Skolinspektionen, *Skolinspektionens årsredovisning 2020*, 2021.

¹⁵⁸ Intervju med Skolinspektionen Lund 2021-11-03, intervju med Skolinspektionen Stockholm 2021-11-10, intervju med Skolinspektionen Linköping 2021-11-11.

¹⁵⁹ Intervju med Skolinspektionen Göteborg 2021-11-12.

¹⁶⁰ Synpunkt från Skolinspektionen vid faktagranskning av Riksrevisionens utkast till granskningsrapport.

Resultaten visar att i engelska minskar den absoluta avvikelsen med endast 0,2 poäng ett år efter att skolan fått kritik. I de intervjuer med utredare på Skolinspektionen som beskrivs i föregående avsnitt berättar de intervjuade om svårigheten att komma åt avvikelser med hjälp av rådande lagstiftning.

En observerad förändring i avvikelsen kan bero på olika faktorer. Det kan vara fråga om en förändring i rättningen av prov eller en förändring i betygssättningen, eller en kombination av faktorerna. Vi gör därför ytterligare analyser av betyg och provresultat för att undersöka om det finns några skillnader mellan de olika utfallen som kan förklara den observerade effekten på den absoluta avvikelsen. Analyserna som redovisas i tabell 3 visar inga signifikanta förändringar på vare sig betyg eller provresultat.

Tabell 3 Effekt av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

	Absolut avvikelse	Avvikelse	Betyg	Provbetyg
Engelska	-0,207** (0,0801)	0,00416 (0,106)	-0,110 (0,222)	-0,00295 (0,125)
Antal observationer	1 746	1 746	1 746	1 746
Svenska	-0,236 (0,174)	0,096 (0,320)	0,105 (0,285)	-0,121 (0,422)
Antal observationer	1 697	1 697	1 697	1 697
Matematik	-0,231 (0,231)	-0,280 (0,245)	-0,233 (0,258)	0,142 (0,381)
Antal observationer	936	936	936	936

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Den signifikanta negativa effekten av tillsyn i ämnet engelska är något förvånande eftersom avvikelsen mellan betyg och provresultat är liten i detta ämne.¹⁶¹ En möjlig förklaring är att engelska avviker från övriga ämnen. I engelska ger lärare i större utsträckning ett lägre betyg än vad provresultatet i engelska visar. Det finns indikationer på att lärare anser att nivån på det nationella provet i engelska är för

¹⁶¹ Se tabell 9 i bilaga 3 för deskriptiv statistik över skolorna som ingår i urvalet.

låg i förhållande till betygskriterierna.¹⁶² Vidare vet vi från våra intervjuer att lärare hellre friar än faller, det vill säga att man hellre höjer betyg än sänker dem.¹⁶³ En möjlig förklaring är att lärarna är mer benägna att höja betyg i engelska vid kritik från Skolinspektionen än att sänka betyg i andra ämnen. Vilket skulle kunna förklara varför kritik endast får en mätbar effekt på engelska.

Vi har även gjort analyser där vi delar upp urvalet utifrån exempelvis om huvudmannen är enskild eller kommunal samt utifrån föräldrars utbildningsnivå. Resultaten redovisas i bilaga 3.

För att komma fram till resultaten analyseras grundskolor som inspekterades inom Skolinspektionens regelbundna tillsynsverksamhet 2015–2019.¹⁶⁴ Vi undersöker om kritik på bedömningspunkten bedömning och betygssättning påverkar avvikelsen mellan betyg och provresultat.¹⁶⁵ Vi jämför sedan med inspekterade skolor som *inte* fått kritik på punkten bedömning och betygssättning. Vi fokuserar på den absoluta avvikelsen eftersom lärare kan avvika både uppåt och nedåt i sin betygssättning i förhållande till de nationella proven men använder även nettoavvikelsen, betyg och provbetyg som utfall.¹⁶⁶ I matematik är avvikelsen nästan alltid positiv, medan den varierar i svenska och engelska.¹⁶⁷

¹⁶² Intervju med lärare 2022-01-19, intervju med lärare 2022-01-12, intervju med rektor 2021-11-29, intervju med rektor 2022-01-31.

¹⁶³ Det gäller generellt för alla ämnen med nationella prov och inte specifikt för engelska. Se intervju med rektor 2022-02-23, intervju med lärare 2021-12-03, intervju med rektor 2022-01-25, intervju med lärare 2021-12-20, intervju med lärare 2021-11-23, intervju med lärare 2022-01-27, intervju med lärare 2021-11-25, intervju med lärare 2021-11-30, intervju med lärare 2021-12-09, intervju med lärare 2022-02-16.

¹⁶⁴ Den data som används kommer från SCB:s elevregister, avgångna från gymnasieskolan, Flergenerationsregistret, och databaserna MiDAS, STATIV och LISA. Uppgifter om Skolinspektionens regelbundna granskning och tillsyn kommer från Skolinspektionen. Urvalet utgörs av elever som gick ut grundskolan åren 2014–2019, det vill säga ett år före inspektion.

¹⁶⁵ Bedömningsunderlaget för bedömning och betygssättning inom tillsynen består av följande fyra formuleringar: lärarna bedömer elevernas kunskaper allsidigt utifrån kunskapskraven, eleven och elevens vårdnadshavare informeras fortlöpande om elevens utveckling, betyg beslutas om i enlighet med författningarnas krav samt resultat på nationella prov beaktas särskilt vid betygssättning. De skolor som fått föreläggande eller föreläggande med vite kodar vi som skolor som fått kritik.

¹⁶⁶ Detta görs för att undvika att avvikelser åt olika håll tar ut varandra på skolnivå.

¹⁶⁷ I bilaga 3 redovisas även resultaten med nettoavvikelsen som utfall.

Den absoluta avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov

Vi använder den absoluta avvikelsen eftersom vi är intresserade av att se om det sker en förändring i avvikelsen efter inspektion. Om vi, i ett mycket förenklat exempel, har två klasser på en och samma skola där varje klass består av en elev och en lärare. Båda eleverna skriver C på det nationella provet. Den ena läraren sätter ett A i betyg och den andra sätter E. Vidare antar vi att det i detta fall är just C som är det rättvisa betyget för båda eleverna.

Den genomsnittliga absoluta avvikelsen på skolan kommer i detta fall att uppvisa en avvikelse medan nettoavvikelsen inte gör det. Om sedan lärarna efter att ha inspekterats av Skolinspektionen korrigerar sin betygssättning så att eleverna exempelvis får B respektive D i betyg och likvärdigheten ökar fångas detta av den absoluta avvikelsen men inte av nettoavvikelsen.

Vi förväntar oss att avvikelsen ska minska på de skolor som fått kritik på punkten bedömning och betygssättning.¹⁶⁸ Det ska dock framhållas att analyserna antar att kritik inom området bedömning och betygssättning ska påverka förhållandet mellan provresultat och betyg, vilket inte nödvändigtvis är det som har genererat kritiken, men då det inte finns ett bättre mått att tillgå använder vi det.

Urvalet är avgångselever i årskurs 9 i grundskolan och ett krav är att skolorna ska finnas med under hela den studerade perioden, 2014–2019. Vi förväntar oss inte att betygssättningen ska förändras samma år utan först i betygssättningen året efter granskning.

När vi jämför inspekterade skolor som fått kritik på området bedömning och betygssättning med inspekterade skolor som inte fått kritik finner vi inte några större skillnader mellan skolorna.¹⁶⁹ Avvikelsen mellan betyg och provresultat är större i den behandlade gruppen i ämnena matematik och svenska, vilket förfaller naturligt men skillnaden är bara signifikant i matematik. De är något större skolor och en större andel elever med svensk bakgrund på de skolor som fått kritik när det gäller betygssättningen. Föräldrarna har något lägre utbildningsnivå i de skolor som fått kritik. Enskilda och kommunala huvudmän är relativt jämnt fördelade i båda grupperna.

¹⁶⁸ Vi använder en så kallad *staggered difference-in-differences*-ansats som beskrivs i Callaway och Sant'Anna, *Difference-in-Differences with multiple time periods*, 2021.

¹⁶⁹ Se tabell 9 i bilaga 3 för deskriptiv statistik över skolorna som ingår i urvalet.

5.3 Ingen mätbar påverkan av kvalitetsgranskningarna på avvikelsen mellan betyg och provresultat

Vi finner inget stöd för att Skolinspektionens regelbundna kvalitetsgranskning har någon påverkan på betygssättningen i termer av avvikelsen mellan betyg och provresultat.¹⁷⁰ Inte i något ämne visar kvalitetsgranskningen på signifikanta effekter, vara sig på den absoluta avvikelsen, nettoavvikelsen, provresultat eller betyg. Resultaten ska dock tolkas med viss försiktighet. Då regelbunden kvalitetsgranskning infördes först 2018 och det inte genomfördes några nationella prov under 2020 finns inte en lika lång tidsperiod att analysera.¹⁷¹ Vidare läckte det nationella provet i matematik 2018, vilket gör det problematiskt att analysera avvikelser för ämnet matematik.

Frånvaron av mätbara effekter kan delvis bero på att avvikelsen inte följs upp. Vi bedömer därför att en mer utvecklad uppföljning inom kvalitetsgranskningen kan påverka likvärdigheten. I dag ska de skolor som har fått bedömning och betygssättning som utvecklingsområde vid en kvalitetsgranskning endast inkomma med ett skriftligt svar om vilka åtgärder de har vidtagit, eller tänker vidta. Därefter gör Skolinspektionen en bedömning av om det är tillräckligt för att komma till rätta med problemen. Här kan en mer utvecklad uppföljning ge en bättre efterlevnad av utpekade utvecklingsområden hos huvudmän och skolor, då det är relativt enkelt att undersöka hur avvikelsen mellan betyg och provresultat utvecklas på skolan efter inspektion. Riksrevisionen har även i en tidigare rapport påvisat brister i Skolinspektionens uppföljning.¹⁷² Den sammanfattande bedömningen var att uppföljningen inte alltid säkerställde att alla identifierade brister blev avhjälpta inom tillsynen.

¹⁷⁰ Resultat och tabeller med deskriptiv statistik redovisas i bilaga 3.

¹⁷¹ I detta fall är det endast en kohort som behandlas; det är alltså ingen staggered difference-in-differences utan vi använder en konventionell difference-in-differences-ansats.

¹⁷² Riksrevisionen, *Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor – ett viktigt arbete som kan förbättras*, 2019.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat statens insatser för likvärdig betygssättning. Till höstterminen 2018 trädde en förändring i skollagen i kraft som innebär att resultaten på de nationella proven särskilt ska beaktas vid betygssättning, för att betygen ska bli mer likvärdiga. Riksrevisionen har granskat om förändringen har påverkat skillnaderna mellan betyg och resultat på nationella prov. Vidare har vi granskat om Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning bidrar till en mer likvärdig betygssättning.

Granskningen visar att förändringen i skollagen hittills inte haft någon tydlig påverkan på skillnaderna mellan betyg och resultat på nationella prov. Vidare har Skolinspektionens granskande verksamhet haft liten påverkan på likvärdigheten i betygssättningen, sett till avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov. Riksrevisionens bedömning är att lagstiftningen är alltför vag för att uppnå en likvärdig betygssättning. Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver genomföra ytterligare åtgärder för att uppnå en mer likvärdig betygssättning.

6.1 Avvikelser vanligast för elever som blivit underkända på nationella prov

Granskningen visar att de nationella proven påverkar betygen. I ämnen som matematik och historia, som har stora positiva avvikelser mellan betyg och resultat på nationella prov, minskar proven avvikelsen. I ämnen där det inte finns nationella prov sätter skolor i genomsnitt högre betyg jämfört med de ämnen som har nationella prov.

Riksrevisionens granskning visar att andelen elever som får ett annat betyg än resultatet på det nationella provet är störst för elever som blir underkända på det nationella provet i ämnena matematik och svenska. I vårt urval är det nästan 64 procent av eleverna som underkändes på det nationella provet i matematik som fick ett högre betyg, i svenska fick 55 procent av eleverna som underkändes på det nationella provet ett högre betyg.

6.2 Att särskilt beakta resultaten från nationella prov har inte haft någon tydlig påverkan på likvärdigheten i betygssättningen

Riksrevisionen bedömer att förändringen i skollagen som innebär att resultaten på de nationella proven särskilt ska beaktas i betygssättningen inte haft någon tydlig påverkan på likvärdigheten i betygssättningen. En förklaring till de uteblivna effekterna är att det är oklart för många lärare och rektorer hur resultaten från de nationella proven ska beaktas i betygssättningen.

För gymnasieskolan visar granskningen att förändringen i skollagen inte haft någon tydlig påverkan på avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov. I ämnet matematik minskar avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov något. Samtidigt har avvikelsen mellan provresultat och betyg snarare ökat något i ämnet svenska sedan förändringen i skollagen infördes.

Flerparten av de intervjuade lärarna och rektorerna upplever att förändringen om att särskilt beakta de nationella proven inte har fått någon större påverkan på lärarnas bedömning eller betygssättning. De tolkar förändringen som att de nationella proven "ska väga tungt" i betygssättningen, men det är oklart för dem hur mycket proven ska beaktas.

Granskningen visar vidare att många av de lärare som Riksrevisionen intervjuat inte har efterfrågat stöd från Skolverket i att tolka bestämmelsen, utan snarare att de bedömer och betygssätter så som de alltid har gjort. Det är viktigt att Skolverket på sikt följer upp förändringen i skollagen, både vad gäller implementering och lärares och rektorers behov av stöd.

6.3 Skolinspektionen behöver bättre förutsättningar för att granska betygssättningen

Granskningen visar att Skolinspektionens granskande verksamhet har liten påverkan på betygs likvärdighet i grundskolan, mätt som avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov. Skolinspektionens tillsyn behöver därför bättre förutsättningar för att kunna påverka likvärdigheten i betygssättningen. Exempelvis kan ett formaliserat avvikelsemått mellan betyg och resultaten på nationella prov på skolnivå ge sådana förutsättningar.

Riksrevisionen finner inga effekter av tillsynen på avvikelsen mellan betyg och provresultat i ämnena matematik och svenska. Endast i engelska finner vi en signifikant effekt av tillsyn på den absoluta avvikelsen mellan slutbetyg och resultat på nationella prov. Inte i något ämne finner vi signifikanta effekter av Skolinspektionens kvalitetsgranskning på avvikelsen mellan betyg och provresultat.

En förklaring till uteblivna effekter är att lagstiftningen inte är tillräckligt konkret. Vidare uppger utredare på Skolinspektionen att det i princip är omöjligt att komma åt avvikelsen.¹⁷³ Som lagstiftningen ser ut i dag kan Skolinspektionen inte tillsyna avvikelsen mellan betyg och provresultat, inte ens på gruppnivå, oavsett hur stor avvikelsen är.

Riksrevisionen bedömer därför att Skolinspektionen behöver bättre förutsättningar för att kunna påverka likvärdigheten i betygssättningen. Ett formaliserat avvikelsemått kan exempelvis ge sådana förutsättningar. Ett avvikelsemått skulle ge Skolinspektionen bättre möjligheter att genom tillsyn påverka skolor med extrema avvikelser när myndigheten bedömer att det inte finns rimliga skäl till sådana avvikelser. Hur ett avvikelsemått kan konstrueras behöver utredas grundligt.

Vidare bedömer Riksrevisionen att betygen kan bli mer likvärdiga med en mer utvecklad uppföljning av bedömning och betygssättning inom Skolinspektionens kvalitetsgranskning. Riksrevisionen har även tidigare påvisat brister i Skolinspektionens uppföljning. I dag ska de skolor som har fått bedömning och betygssättning som utvecklingsområde endast skicka ett skriftligt svar om vilka åtgärder de har genomfört eller tänker genomföra. Skolinspektionen bedömer sedan om åtgärderna är tillräckliga. Genom att följa upp hur avvikelsen mellan betyg och resultat på nationella prov utvecklas kan skolor, huvudmän och Skolinspektionen se om genomförda åtgärder har påverkat avvikelsen. En sådan uppföljning borde vara relativt enkel att genomföra eftersom det finns offentlig statistik på skolnivå för hur avvikelsen mellan betyg och provresultat utvecklas.

6.4 Ytterligare åtgärder behövs för en likvärdig betygssättning

Riksrevisionen bedömer att regeringen bör genomföra ytterligare åtgärder för att betygssättningen ska bli mer likvärdig. Här finns flera vägar att gå. Skolverket har exempelvis pekat på att en modell som modererar betygen har störst positiv effekt på betygens likvärdighet. Om en modererande modell skulle införas är lärarnas professionella bedömningar i samband med betygssättning fortsatt viktig. Lärarna

¹⁷³ Intervju med Skolinspektionen 2021-11-03.

har självklart bäst kunskaper om elevernas samlade kunskapsnivå i ämnet eller kursen. För lärarna blir det viktigaste i ett sådant system att rangordna eleverna inom sina elevgrupper, något Skolverket anser att lärarna klarar på ett bra sätt.

Ett annat sätt är att införa ett formaliserat avvikelsemått på skolnivå. Detta kan ge Skolinspektionen bättre förutsättningar för att effektivt tillsyna bedömning och betygssättning. Ett sådant mått kan också göra det lättare för skolor att anpassa sin betygsnivå, särskilt för mindre skolor som inte har möjlighet till sambedömning mellan flera lärare inom samma ämne. Riksrevisionen konstaterar att regeringen behöver utreda detta vidare.

Det är viktigt att notera att dessa olika modeller för att åstadkomma en mer likvärdig betygssättning kan betraktas som ömsesidigt uteslutande. Skulle en modererande modell införas kan ett avvikelsemått bli inaktuellt, och uppföljning inte lika viktig. Införs ett formaliserat avvikelsemått är det viktigt att lärarna kan använda sig av detta vid betygssättningen och när de nationella proven särskilt ska beaktas. Skolinspektionen kan då använda sig av detta i sin tillsyn och uppföljning. Sammantaget är det viktigt att ta ett helhetsgrepp om vilka effekter olika modeller för att åstadkomma en mer likvärdig betygssättning har.

Även om de nationella proven i framtiden blir digitala och får central rättning bedömer Riksrevisionen att ytterligare åtgärder behövs för att betygssättningen ska bli mer likvärdig. Digitala prov och central rättning påverkar endast rättningen och genomförandet av proven men inte hur betygen sätts i relation till provresultaten.

Det är viktigt att komma ihåg att alla ämnen inte har nationella prov. Det kan givetvis vara svårare att uppnå en likvärdig betygssättning när det inte finns nationella prov som stöd i betygssättningen. Granskningen indikerar att de nationella proven har en modererande effekt på betygen i ämnen med stora avvikelser. Skolor sätter i genomsnitt högre betyg i bild, hemkunskap och slöjd, som inte har nationella prov, jämfört med svenska, engelska och matematik.

6.5 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen

- Utred hur betygssättningen kan bli mer likvärdig.

Utredningen kan ta fram och undersöka en modererande modell för att främja betygens likvärdighet och även mer rättvisa urval till högre utbildning. Utredningen kan också undersöka möjligheten att formalisera acceptabla avvikelsemått på grupp- eller skolnivå. Avvikelsemåten kan användas i Skolinspektionens granskande verksamhet och även stödja lärare i deras bedömning och betygssättning.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till
Skolinspektionen

- Förbättra uppföljningen av bedömning och betygssättning inom kvalitetsgranskningen.

Ett viktigt förtydligande är att Riksrevisionens rekommendationer förutsätter att de nationella proven kommer att digitaliseras och rättas centralt. Endast under de förutsättningarna kommer de ovanstående rekommendationerna att få fullt genomslag.

Referenslista

Litteratur

- Gustafsson, J.-E., Cliffordson, C. och Erickson, G., *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*, SNS, 2014.
- Hirsch, Å., *Nationella prov i grundskolan. En studie om hur lärare och rektorer uppfattar och använder nationella prov*, Högskolan i Jönköping, 2014.
- Kommittédirektiv Dir. 2019:66, *Tilläggsdirektiv till Betygsutredningen 2018 (U 2018:03)*.
- OECD, *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education – Sweden*, 2011.
- Regeringsbeslut U2017/03739/GV, *Uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m.*
- Regeringsbeslut I:11 U2013/7499/GV U2013/7073/GV U2013/7484/SAM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolinspektion*.
- Regeringsbeslut II:6 U2020/05124 U2021/03596 U2021/04851 (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolinspektion*.
- Riksrevisionen, *Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser*, (RiR 2004:11), 2004.
- Riksrevisionen, *Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan*, (RiR 2011:23), 2011.
- Riksrevisionen, *Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor – ett viktigt arbete som kan förbättras*, (RiR 2019:6), 2019.
- Skolinspektionen, *Bedömningsgrunder inom regelbunden tillsyn – förskoleklass och grundskola*, version 2022-02-01, 2022.
- Skolinspektionen, *Bedömningsgrunder inom regelbunden tillsyn gymnasieskola*, version 2022-02-01, 2022.
- Skolinspektionen, *Betygssättning i engelska i årskurs 6*, 2020.
- Skolinspektionen, *Betygssättning på högskoleförberedande program i kursen svenska 3*, 2019.
- Skolinspektionen, *Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan*, 2022.
- Skolinspektionen, *Ombedömning av nationella prov 2019*, 2021.

- Skolinspektionen, *Rättvis och likvärdig betygssättning i grundskolan? Granskning av rektorers och huvudmäns arbete*, 2018.
- Skolinspektionen, *Skolinspektionens årsredovisning 2020, 2021*.
- Skolinspektionen, *Tillsyn av bedömning och betygssättning*, 2013.
- Skolverket, *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*, 2020.
- Skolverket, *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9*, 2019.
- Skolverket, *Att planera, bedöma och ge återkoppling. Stöd för undervisning*, 2020.
- Skolverket, *Att särskilt beakta nationella prov. Statistiska analyser av relationer mellan betyg och provbetyg i årskurs 9*, 2020.
- Skolverket, *Betyg och betygssättning. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*, 2018.
- Skolverket, *Betyg och prövning. Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning*, 2022.
- Skolverket, *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet. Delredovisning 4*, 2021.
- Skolverket, *Grundskolors systematiska avvikelser i betygssättning och elevers gymnasieresultat*, 2019.
- Skolverket, *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*, 2020.
- Skolverket, *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011. Reviderad 2019*, 2019.
- Skolverket, *Redovisning av uppdrag att införa central rättning av nationella prov*, 2022.
- Skolverket, *Resultat på nationella prov i årskurs 3, 6 och 9 läsåret 2018/19*, 2019.
- Skolverket, *Skillnader mellan provresultat och betyg i gymnasieskolan 2018, 2019*.
- Skolverket, *Skolreformer i praktiken*, 2015.
- Skolverket, *Skolverkets systemramverk för nationella prov*, 2017.
- Skolverket, *Skolverkets årsredovisning 2021, 2022*.
- Skolverket, *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*, 2016.

Artiklar

Blazer, C., "Unintended Consequences of High-stakes Testing", *Information Capsule Research Services*, vol. 1008, 2011.

Callaway, B. och Sant'Anna, P., "Difference-in-Differences with Multiple Time Periods", *Journal of Econometrics*, vol. 225, nr 2, 2021.

de Chaisemartin, C. och D'Haultfoeulle, X., "Two-Way Fixed Effects Estimators with Heterogeneous Treatment Effects", *American Economic Review*, vol. 110, nr 9, 2020.

Goodman-Bacon, A., "Difference-in-differences with Variation in Treatment Timing", *Journal of Econometrics*, vol. 225, nr 2, 2021.

Jönsson, A. och Klapp, A., "Svenska lärares syn på avvikelser mellan resultat på nationella prov och ämnesbetyg", *Educare – vetenskapliga skrifter*, vol. 4, 2020, DOI:10.24834/educare.2020.4.4.

Ryffé, D., *Omöjligt uppdrag – om rättslig styrning och normkollisioner i skolans kompensatoriska uppdrag*, doktorsavhandling, Göteborgs Universitet, 2019.

Sandberg, E., *Att särskilt beakta ett nationellt prov. En kvalitativ studie om hur lärare uppfattar och tillämpar förordningen om att särskilt beakta provresultaten vid betygssättning, examensarbete i didaktik*, Uppsala universitet, 2021

Sun, L. och Abraham, S., "Estimating Dynamic Treatment Effects in Event Studies with Heterogeneous Treatment Effects", *Journal of Econometrics*, vol. 225, nr 2, 2021.

Utredningar

SOU 1992:86, *Ett nytt betygssystem: slutbetänkande*.

SOU 2014:12, *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

SOU 2016:25, *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*.

SOU 2020:43, *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*.

SOU 2021:70, *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

Svaleryd, H. och Vlachos J., *Skolresultat och psykisk ohälsa bland elever, underlagsrapport till SOU 2021:89 Sverige under pandemin Stockholm*, 2021.

Riksdagstryck

Prop. 2008/09:66, *En ny betygsskala.*

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Prop. 2017/18:14, *Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala.*

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021.*

Prop. 2021/22:36, *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper.*

Skr. 2011/12:57, *Riksrevisionens rapport om statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan.*

Lagar och förordningar

Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2010:37).

Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Gymnasieförordning (2010:2039).

Skolförordning (2011:185).

Skollag (2010:800).

Webbsidor

JP Infonet, "HFD slår fast att vitesföreläggande skulle preciseras tydligare", <https://www.ipinfonet.se/kunskap/nyheter4/hfd-slar-fast-att-vitesforelaggande-skulle-preciserats-tydligare/>, hämtad 2022-02-19.

Skolinspektionen, "Efter inspektion", <https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektion-steg-for-steg/efter-inspektion/>, hämtad 2022-07-01.

Skolinspektionen, "Inspektionsformer", <https://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/>, hämtad 2022-07-02.

Skolverket, "Bedömning av nationella prov när de blir digitala", <https://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/digitala-nationella-prov/bedomning-av-nationella-prov-nar-de-blir-digitala>, hämtad 2022-05-18.

Skolverket, "Bedömning i grundskolan",
<https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/bedomning-i-grundskolan>,
hämtad 2022-05-24.

Skolverket, "Bedömning i gymnasieskolan",
<https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/bedomning-i-gymnasieskolan>, hämtad 2022-05-17.

Skolverket, "Betyg i grundskolan",
<https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/betyg-i-grundskolan>,
hämtad 2022-05-17.

Skolverket, "Betyg i gymnasieskolan",
<https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/betyg-i-gymnasieskolan>,
hämtad 2022-05-17.

Skolverket, "Det här gör Skolverket",
<https://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/det-har-gor-skolverket>, hämtad
2022-05-05.

Skolverket, "Förändrad tidplan i och med Schrems II-domen", hämtad 2022-07-04.

Skolverket, "Provdatum för nationella prov",
<https://www.skolverket.se/innehall-a-o/landningssidor-a-o/provdatum-for-nationella-prov>, hämtad 2022-10-03.

Skolverket, "Provdatum i grundskolan",
<https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/nationella-prov-i-grundskolan/provdatum-i-grundskolan>, hämtad 2022-05-18.

Skolverket, "Vem ansvarar för skolans olika delar?",
<https://www.skolverket.se/for-dig-som-.../elev-eller-foralder/skolans-organisation/vem-har-ansvar-for-skolans-olika-delar>, hämtad 2022-05-16.

Skolverket, "Ändringar i hur betyg ska sättas och nya allmänna råd",
<https://www.skolverket.se/undervisning/kallsidor/andringar-i-hur-betyg-ska-sattas-och-nya-allmanna-rad#skvtableofcontent6105>, hämtad 2022-08-17.

Bilaga 1. Samvariation mellan betyg och användandet av nationella prov

I ämnena matematik, svenska och engelska ges prov regelbundet, medan förekomsten av nationella prov varierar mellan år och skolor i ämnena inom NO- och SO-blocket. Denna variation utnyttjar vi för att undersöka om det finns någon samvariation mellan betyg och användandet av prov i ett ämne. Vi jämför exempelvis betygen **inom** en skola men vid olika tillfällen, där prov inom exempelvis historia har använts ett år men inte ett annat. Vi gör också liknande jämförelser **mellan** skolor för samma år och ämne. Syftet är att undersöka om det är så att användandet av prov påverkar betygen.¹⁷⁴

Analyserna får ses som deskriptiva i sin karaktär, och sambandet behöver inte vara kausalt.

Tabell 4 Samvariationen mellan betyg och användandet av nationella prov i grundskolan, 2013–2019

	Skolfixa effekter	Skol- och årsfixa effekter	Års- och ämnesfixa effekter	Skol-, års- och ämnesfixa effekter
Nationellt prov	0,148*** (0,010)	0,189*** (0,011)	0,135*** (0,012)	0,194*** (0,008)
Antal observationer	7 829 253	7 829 253	7 829 253	7 829 253

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Av tabell 4 ovan framgår att användandet av prov påverkar betygen. För att undersöka denna samvariation ytterligare gör vi analysen för varje enskilt ämne inom skolorna. I denna analys använder vi oss av variationen över tid, det vill säga utnyttjar att ett ämne provas med nationellt prov ett år på en skola men inte ett annat. Resultaten visar att frånvaron av prov, i de flesta fall, samvarierar negativt med betyg, det vill säga att betygen sätts lägre då nationellt prov inte används.

¹⁷⁴ Sambanden skattas med minsta kvadratmetoden (OLS) där kontroller för skola, ämne och år används. Kontrollvariablerna introduceras stegvis. Vi har även använt kontrollvariabler för elevens kön och föräldrars utbildningsnivå samt huruvida eleven har utländsk bakgrund eller ej.

Tabell 5 Samvariation mellan betyg och användandet av nationella prov, inom skola över tid, åren 2013–2019

	Biologi	Kemi	Fysik
Nationellt prov	0,129*** (0,012)	0,260*** (0,021)	0,192*** (0,020)
Antal observationer	776 052	767 370	768 326

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Detta gäller för alla ämnen utom historia (se tabell 6), där förhållandet är det omvända.¹⁷⁵ Det är också i historia som avvikelsen är positiv och störst mellan resultaten på de nationella proven och betygen.

Tabell 6 Samvariation mellan betyg och användandet av nationella prov, inom skola över tid, 2013–2019

	Samhälls- kunskap	Geografi	Historia	Religions- kunskap
Nationellt prov	0,413*** (0,020)	0,221*** (0,020)	-0,066** (0,021)	0,285*** (0,020)
Antal observationer	783 723	782 048	782 554	781 918

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Vi använder också den variation inom ämnena svenska, engelska och matematik som pandemin har medfört och undersöker samvariationen mellan prov och betyg under perioden 2018–2020 inom samma skola och ämne. Denna jämförelse bör tolkas med stor försiktighet eftersom elevernas prestationer och lärarnas bedömning och betygssättning högst troligt påverkats av annat under pandemin än det som vi fångar i denna jämförelse. Svaleryd och Vlachos¹⁷⁶ har exempelvis visat att betygsinflationen tilltog under inledningen av covid-19-pandemin, vilket kan bero på att inga prov skrevs under de åren. Analysen görs för att se om användandet av prov påverkar avvikelsen. Jämförelsen visar liknande mönster som övriga ämnen, det vill säga att proven påverkar betygen, dock bara i engelska och

¹⁷⁵ I regressionerna används kontrollvariabler för andel kvinnor, andel vars föräldrar har utbildning på grundskolenivå, gymnasial nivå eller eftergymnasial nivå, andel elever födda i Sverige med föräldrar födda i Sverige, andel elever födda i Sverige med föräldrar födda utomlands och andel elever födda utomlands med föräldrar födda utomlands.

¹⁷⁶ Svaleryd och Vlachos, *Skolresultat och psykisk ohälsa bland elever*, 2021.

matematik. I svenska ser vi inga tecken på samvariation. Resultaten är i linje med vad Svaleryd och Vlachos finner i underlagsrapporten till Coronakommissionen.¹⁷⁷

Tabell 7 Samvariation mellan betyg och användandet av nationella prov, inom skola och ämne för perioden 2018–2020

	Svenska	Engelska	Matematik
Nationellt prov	-0,041 (0,024)	0,092*** (0,024)	-0,354*** (0,027)
Antal observationer	324 509	323 916	324 002

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$, *** = $p < 0,001$.

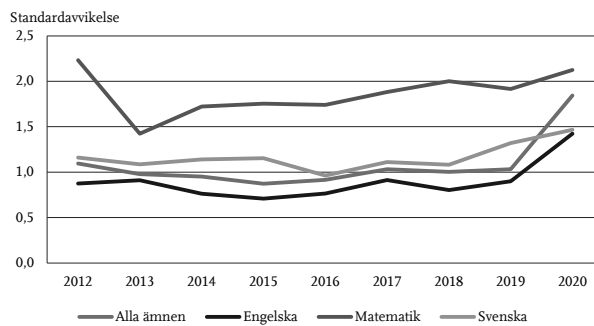
¹⁷⁷ Svaleryd och Vlachos, *Skolresultat och psykisk ohälsa bland elever*, 2021.

Bilaga 2. Resultat av att särskilt beakta de nationella proven för gymnasieskolan

I denna bilaga görs en liknande analys som Skolverket gör för grundskolan av den eventuella påverkan av bestämmelsen att de nationella proven särskilt ska beaktas vid betygssättningen. I slutet av bilagan redovisas motsvarande resultat som i tabell 2, men med nettoavvikelser i stället för den absoluta avvikelser mellan resultat på nationella prov och betyg.

I diagram 7 gör vi liknande analys som Skolverket och visar spridningen (standardavvikelsen) mellan gymnasieskolornas absoluta avvikelser över tid. Analysen görs för samtliga elever som har ett kursbetyg och ett provbetyg, och perioden 2013–2019 studeras.

Diagram 7 Variation i gymnasieskolors absoluta avvikelse mellan betyg och provbetyg, uttryckt som standardavvikelse i betygspoäng, för åren 2013–2019

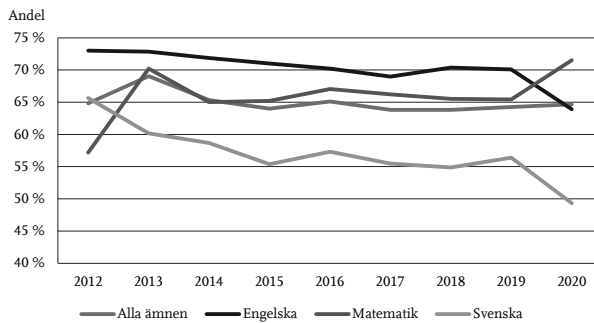


Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på statistik från SCB.

Det är inte möjligt att se någon tydlig trend över tid för den absoluta avvikelser mellan betyg och provbetyg, för varken engelska eller svenska. För matematik tycks skillnaden mellan betyg och provbetyg om något ha ökat över tid. Från det att bestämmelsen om att särskilt beakta provresultaten infördes 2018 tycks dock skillnaden mellan resultaten på de nationella proven och betygen ha minskat något för ämnet matematik medan den snarast tycks ha ökat för svenska och möjligen även engelska.

Att lärarna numera särskilt ska beakta de nationella proven i betygssättningen skulle också kunna innebära att lärarna i högre utsträckning sätter samma betyg som eleverna fått på de nationella proven. Skolverket gör denna analys för grundskolan och pekar på att proven blir mer lika examensprov om det är en högre andel elever som får samma betyg som deras resultat på nationella prov. Ett starkt samband på elevnivå är inte nödvändigtvis något eftersträvänsvärt ur likvärdighetssynpunkt. Skolverket pekar på att det förutsätter att "proven ger en heltäckande bild av elevens faktiska kunskaper, att det inte finns stor mätosäkerhet och att själva provsituationen inte påverkar olika individers prestationer för mycket".¹⁷⁸ För att undersöka om förändringen om att särskilt beakta provresultaten tycks förändra betygssättningen undersöker vi sambandet mellan betyg och provbetyg på individnivå. Diagram 8 visar andelen elever på gymnasiet som fick samma betyg på det nationella provet som sitt kursbetyg. Analysen görs för tidsperioden 2013–2019.

Diagram 8 Andel elever som fått samma betyg som betyget på nationella provet, 2013–2019



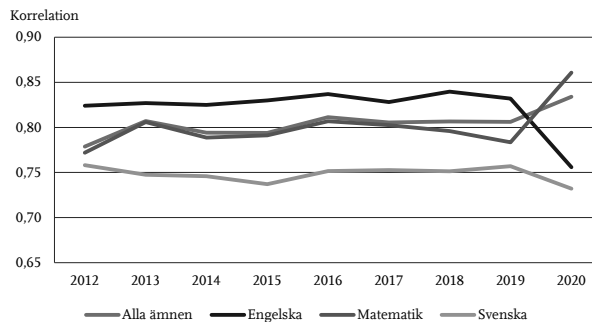
Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på statistik från SCB.

¹⁷⁸ Skolverket, *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9, 2019* och Skolverket, *Att särskilt beakta nationella prov. Statistiska analyser av relationer mellan betyg och provbetyg i årskurs 9, 2020.*

Av diagram 8 kan man konstatera att det över tid är något färre elever som får samma betyg som provbetyget. Det är inte heller möjligt att se någon tydlig påverkan av den nya skrivningen i skollagen att de nationella proven särskilt ska beaktas i betygssättningen. Skillnaderna mellan olika ämnen i andelen elever som får samma betyg som resultatet på det nationella provet är relativt stor. 2019 var det cirka 70 procent som fick samma betyg i engelska som provbetyget, medan motsvarande andel för svenska var cirka 56 procent.

En nackdel som Skolverket lyfter med att studera andelen som får samma betyg som provbetyget är att måttet kan påverkas av de nationella provens svårighetsgrad för det år som studeras. I våra intervjuer berättar dock lärarna i såväl grundskolan som gymnasieskolan att svårighetsgraden på proven har hållit en relativt jämn nivå över tid. Det finns vissa undantag. Till exempel menar några att matematikprovet har blivit svårare, och att nivån har sjunkit i svenska och engelska.¹⁷⁹ För att undvika detta problem kan man i stället som Skolverket gör studera korrelationen mellan provbetyg och kursbetyg, vilket görs i diagram 9.

Diagram 9 Korrelation mellan kursbetyg och provbetyg på elevnivå för gymnasieskolan, 2013–2019



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på statistik från SCB.

¹⁷⁹ Intervju med lärare 2022-02-14, intervju med lärare 2022-01-27, intervju med lärare 2021-11-25, intervju med lärare 2022-02-21, intervju med lärare 2022-02-04, intervju med lärare 2021-12-10, intervju med lärare 2022-01-19, intervju med lärare 2022-02-16, intervju med lärare 2021-11-30, intervju med lärare 2021-12-21.

Analysen visar att sambandet mellan kursbetyg och provbetyg är starkast i ämnet engelska, något svagare i matematik och svagast för svenska. Detta är samma mönster som Skolverket finner när de gör motsvarande analys för grundskolan.¹⁸⁰ Det är inte möjligt att se någon tydlig trend över tid i hur korrelationen mellan kursbetyg och provbetyg utvecklar sig. Det är inte heller möjligt att se att förändringen om att särskilt beakta de nationella proven som infördes 2018 haft någon entydig påverkan på korrelationen.

Tabell 8 Skillnad i nettoavvikelse mellan kursbetyg och provresultat före och efter införandet av om att särskilt beakta nationella prov, gymnasieskolan 2017–2020

	Matematik	Svenska	Engelska
Särskilt beakta	-0,673*** (0,055)	0,058 (0,087)	-0,110 (0,088)
Konstant	2,323*** (0,019)	1,246*** (0,025)	0,424*** (0,025)
Antal observationer	393 170	325 062	344 358

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

¹⁸⁰ Skolverket, *Att särskilt beakta nationella prov. Statistiska analyser av relationer mellan betyg och provbetyg i årskurs 9, 2020.*

Bilaga 3. Deskriptiv statistik och resultat av Skolinspektionens granskande verksamhet

Regelbunden tillsyn

Tabell 9 Deskriptiv statistik tillsynsurvalet år 2014. Medelvärden, standardavvikelse inom parentes

	Inspekterad utan åtgärd		Inspekterad skola som fått kritik på betygssättningen	
	Medelvärde	Antal observationer	Medelvärde	Antal observationer
Absolut avvikelse engelska	0,93 (0,76)	298	0,93 (1,01)	42
Absolut avvikelse matematik	1,76 (1,29)	296	1,82 (1,26)	43
Absolut avvikelse svenska	1,39 (1,00)	297	1,44 (1,08)	42
Engelska betyg	13,37 (2,57)	303	13,33 (2,81)	44
Matematik betyg	11,02 (2,72)	303	11,25 (2,78)	44
Svenska betyg	12,23 (2,69)	303	12,34 (3,02)	44
Engelska provbetyg	14,23 (1,85)	298	14,29 (1,61)	42
Matematik provbetyg	10,30 (2,49)	296	10,44 (2,47)	43
Svenska provbetyg	12,40 (2,10)	297	12,37 (2,39)	42
Andel av eleverna som är:				
kvinnor	0,47 (0,13)	304	0,52 (0,13)	44
födda i Sverige med svenska föräldrar	0,69 (0,29)	304	0,78 (0,23)	44
födda i Sverige med utländska föräldrar	0,16 (0,19)	304	0,11 (0,18)	44
födda utomlands	0,15 (0,15)	304	0,12 (0,11)	44

	Inspekterad utan åtgärd		Inspekterad skola som fått kritik på betygssättningen	
	Medelvärde	Antal observationer	Medelvärde	Antal observationer
Föräldrars högsta utbildningsnivå:				
Grundskola	0,08 (0,10)	304	0,06 (0,06)	44
Gymnasial	0,46 (0,16)	304	0,48 (0,16)	44
Eftergymnasial	0,28 (0,16)	304	0,27 (0,16)	44
Enskild huvudman	0,31 (0,46)	304	0,25 (0,44)	44
Genomsnittligt antal elever	56,61 (39,04)	304	69,70 (43,80)	44

Tabell 10 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

	Absolut avvikelse	Avvikelse	Betyg	Provbetyg
Engelska	-0,207** (0,0801)	0,00416 (0,106)	-0,110 (0,222)	-0,00295 (0,125)
Antal observationer	1 746	1 746	1 746	1 746

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 11 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

	Absolut avvikelse	Avvikelse	Betyg	Provbetyg
Matematik	-0,231 (0,231)	-0,280 (0,245)	-0,233 (0,258)	0,142 (0,381)
Antal observationer	936	936	936	936

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 12 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

	Absolut avvikelse	Avvikelse	Betyg	Provbetyg
Svenska	-0,236 (0,174)	0,096 (0,320)	0,105 (0,285)	-0,121 (0,4202)
Antal observationer	1 697	1 697	1 697	1 697

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tillsyn, delanalyser

Vi har även gjort vissa analyser där vi delar upp urvalet utifrån vissa andra aspekter, exempelvis enskild eller kommunal huvudman och föräldrars utbildningsnivå. Resultaten nedan visar att avvikelsen i ämnet matematik ökar för enskilda huvudmän som fått kritik på området bedömning och betygssättning. En möjlig förklaring är de förbättrat arbetet med rättningen av de nationella proven efter att de fått kritik när det gäller betygssättningen, men det är inget som vi har undersökt i granskningen. Vi finner en svagt signifikant negativ effekt på just provresultaten som sammanfaller med den ökande avvikelsen. Vi ser ingen effekt på själva betyget i matematik. Vi ser inte heller någon tydlig samvariation utifrån om det är relativt hög- eller lågutbildade föräldrar till skolans elever.

Uppdelat på kommunal och enskild huvudman

Tabell 13 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Huvudman	Absolut avvikelse		Avvikelse	
	Enskild	Kommunal	Enskild	Kommunal
Engelska	0,121 (0,187)	-0,219** (0,0828)	0,122 (0,359)	0,00587 (0,112)
Antal observationer	528	1 218	528	1 218

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 14 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Huvudman	Slutbetyg		Provresultat	
	Enskild	Kommunal	Enskild	Kommunal
Engelska	0,238 (0,888)	-0,135 (0,228)	-0,343 (0,832)	-0,0155 (0,128)
Antal observationer	528	1 218	528	1 218

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 15 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Huvudman	Absolut avvikelse		Avvikelse	
	Enskild	Kommunal	Enskild	Kommunal
Matematik	1,982** (0,631)	-0,315 (0,245)	1,949** (0,622)	-0,410 (0,251)
Antal observationer	348	588	348	588

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 16 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Huvudman	Slutbetyg		Provresultat	
	Enskild	Kommunal	Enskild	Kommunal
Matematik	-1,128 (1,464)	-0,178 (0,272)	-3,113 (1,594)	0,304 (0,375)
Antal observationer	348	588	348	588

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 17 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Huvudman	Absolut avvikelse		Avvikelse	
	Enskild	Kommunal	Enskild	Kommunal
Svenska	-0,062 (0,186)	-0,277 (0,184)	-0,016 (0,323)	0,082 (0,324)
Antal observationer	461	1 236	461	1 236

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 18 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Huvudman	Slutbetyg		Provresultat	
	Enskild	Kommunal	Enskild	Kommunal
Svenska	-0,195 (0,503)	0,067 (0,298)	-0,456 (0,566)	-0,139 (0,433)
Antal observationer	461	1236	461	1236

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Uppdelat på om föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå

Tabell 19 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Föräldrars utbildningsnivå	Åbsolut avvikelse		Avvikelse	
	Lägre	Högre	Lägre	Högre
Engelska	-0,110 (0,211)	-0,166 (0,093)	0,042 (0,213)	-0,033 (0,136)
Antal observationer	794	776	794	776

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 20 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Föräldrars utbildningsnivå	Slutbetyg		Provresultat	
	Lägre	Högre	Lägre	Högre
Engelska	0,391 (0,592)	-0,643* (0,276)	0,246 (0,186)	-0,120 (0,215)
Antal observationer	794	776	794	776

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 21 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Föräldrars utbildningsnivå	Absolut avvikelse		Avvikelse	
	Lägre	Högre	Lägre	Högre
Matematik	-0,670 (0,397)	-0,002 (0,230)	0,455 (0,442)	-0,068 (0,246)
Antal observationer	410	432	410	432

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 22 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Föräldrars utbildningsnivå	Slutbetyg		Provresultat	
	Lägre	Högre	Lägre	Högre
Matematik	0,355 (0,553)	-0,316 (0,305)	0,048 (0,567)	-0,172 (0,541)
Antal observationer	410	432	410	432

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 23 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Föräldrars utbildningsnivå	Absolut avvikelse		Avvikelse	
	Lägre	Högre	Lägre	Högre
Svenska	-0,485* (0,199)	-0,240 (0,272)	-0,580 (0,381)	0,345 (0,486)
Antal observationer	757	773	757	584

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 24 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

Föräldrars utbildningsnivå	Slutbetyg		Provresultat	
	Lägre	Högre	Lägre	Högre
Svenska	0,271 (0,481)	-0,339 (0,298)	0,583 (0,590)	-0,838 (0,598)
Antal observationer	757	773	757	773

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Regelbunden kvalitetsgranskning

I tabell 25 nedan redovisas motsvarande som i tabell 9 men för det urval som fick regelbunden kvalitetsgranskning.

Tabell 25 Deskriptiv statistik kvalitetsgranskningssurvalet år 2017

	Inspekterad utan åtgärd		Inspekterad skola som fått kritik på betygssättningen	
	Medelvärde (sd)	Antal observationer	Medelvärde (sd)	Antal observationer
Absolut avvikelse engelska	0,91 (0,52)	50	0,91 (0,30)	16
Absolut avvikelse matematik	2,09 (1,11)	51	2,77 (1,59)	16
Absolut avvikelse svenska	1,76 (1,05)	46	1,55 (0,67)	15
Engelska betyg	13,53 (1,73)	51	12,47 (2,46)	16
Matematik betyg	11,37 (1,70)	51	10,06 (2,16)	16
Svenska betyg	12,33 (1,77)	51	11,34 (2,82)	16
Engelska provbetyg	14,25 (1,22)	50	14,08 (1,58)	16
Matematik provbetyg	10,21 (2,22)	51	8,35 (3,07)	16
Svenska provbetyg	11,49 (2,97)	46	11,90 (1,66)	15
Andel av eleverna som är:				
kvinnor	0,48 (0,10)	51	0,40 (0,16)	16
födda i Sverige med svenska föräldrar	0,68 (0,24)	51	0,70 (0,26)	16
födda i Sverige med utländska föräldrar	0,14 (0,15)	51	0,10 (0,10)	16
födda utomlands	0,18 (0,14)	51	0,21 (0,18)	16

	Inspekterad utan åtgärd		Inspekterad skola som fått kritik på betygssättningen	
	Medelvärde (sd)	Antal observationer	Medelvärde (sd)	Antal observationer
Föräldrars högsta utbildningsnivå:				
Grundskola	0,07 (0,07)	51	0,08 (0,06)	16
Gymnasial	0,42 (0,11)	51	0,48 (0,10)	16
Eftergymnasial	0,32 (0,12)	54	0,27 (0,13)	16
Enskild huvudman	0,25 (0,44)	51	0,13 (0,34)	16
Genomsnittligt antal elever	69,25 (36,39)	51	58,88 (40,42)	16

Tabell 26 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens kvalitetsgranskning

	Absolut avvikelse	Avvikelse	Betyg	Provresultat
Engelska	0,0781 (0,104)	-0,198 (0,149)	-0,196 (0,297)	-0,253 (0,261)
Antal observationer	254	254	254	254

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 27 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens kvalitetsgranskning

	Absolut avvikelse	Avvikelse	Betyg	Provresultat
Matematik	0,498 (0,415)	0,125 (0,501)	0,339 (0,388)	-0,181 (0,430)
Antal observationer	228	228	228	228

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Tabell 28 Resultat av att få kritik på punkten bedömning och betygssättning i Skolinspektionens kvalitetsgranskning

	Absolut avvikelse	Avvikelse	Betyg	Provresultat
Svenska	-0,423 (0,321)	0,461 (0,435)	0,148 (0,310)	0,069 (0,317)
Antal observationer	256	256	256	256

Anm.: Standardfel klustrade på skola inom parentes. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Bilaga 4. Metod vid analys av Skolinspektionens regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning

I kapitel fem används en så kallad "staggered (stegvis) difference in differences" för att skatta samvariationen mellan Skolinspektionens verksamhet och avvikelserna mellan provresultat och betyg. Vi använder den metod¹⁸¹ som presenteras i Callaways och Sant'Annas uppsats.¹⁸²

Staggered difference in differences innebär att behandlingen inträffar vid olika tidpunkter för de behandlade: grupp ett behandlas vid tidpunkten t medan grupp två får behandling vid tidpunkten t+1, grupp tre vid t+2 osv. I vårt urval får den första kohorten behandling 2015 och den sista 2019, och behandlingen i vårt fall är att de inspekterats av Skolinspektionen och har fått kritik på punkten bedömning och betygssättning. Jämförelsegruppen, det vill säga de obehandlade, utgörs av inspekterade skolor som inte fått kritik inom området bedömning och betygssättning.

Till skillnad från en konventionell difference in differences, eller "two way fixed effects", som på senare tid har visat sig kunna ge "biased" resultat under vissa förutsättningar, korrigerar Callaways och Sant'Annas metod för det. Problemet med den konventionella metoden uppstår då behandlingen påverkar de behandlade på olika sätt så att utvecklingen och trenderna inte är parallella efter behandling. Att då använda redan behandlade i jämförelsegruppen (som den konventionella metoden gör) har visat sig kunna ge felaktiga resultat.¹⁸³

Callaways och Sant'Annas lösning på problemet är helt enkelt att endast använda de som aldrig behandlas (never treated) som jämförelsegrupp under hela perioden, och de har även en ytterligare variant då de som ännu inte har behandlats (not yet treated) används som jämförelsegrupp. Det senare är nödvändigt i de fall då det inte finns en jämförelsegrupp som aldrig behandlats (never treated).

¹⁸¹ CSDID i Stata.

¹⁸² Callaway och Sant'Anna, "Difference-in-Differences with multiple time periods", 2021.

¹⁸³ Se till exempel Sun och Abraham, "Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects", 2021, Goodman-Bacon, "Difference-in-differences with variation in treatment timing", 2021 och de Chaisemartin och D'Haultfoeuille, "Two-Way Fixed Effects Estimators with Heterogeneous Treatment Effects", 2020.

I princip skattas följande ekvation:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 Skola_i + \beta_2 \mathring{A}r_t + \beta_3 kritik_{it} + \delta' \mathbf{X}_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Y är utfallet för skola i vid tidpunkten t men med den restriktionen att det endast är obehandlade skolor i jämförelsegruppen, det vill säga inspekterade skolor som inte har fått kritik på punkten bedömning och betygssättning, och *kritik* är en indikatorvariabel som antar värdet ett om skolan fått kritik vid tidpunkten t , annars antar den värdet noll. *Skola* och *År* fångar specifika effekter och \mathbf{X}_i representerar viss bakgrundsinformation om skolans elever före behandling, såsom kön, föräldrars utbildningsnivå, utländsk bakgrund och skolans huvudman.

Bilaga 5. Metod intervjustudie skolor

Under perioden november 2021 – februari 2022 genomförde Riksrevisionen fyrtio semistrukturerade samtalsintervjuer på tjugo skolor med lärare och rektorer i grund- och gymnasieskolan.¹⁸⁴ Med semistrukturerade intervjuer menar vi att intervjuerna styrs av en intervjuguide men ordningsföljd och exakta formuleringar på frågorna hålls öppna och anpassas efter intervjusituationen. Intervjuerna genomfördes huvudsakligen digitalt i Microsoft Teams, utom en intervju där vi besökte en skola.

Rektorerna intervjuades främst enskilt, men i några fall var det flera rektorer som deltog i intervjun. Lärarintervjuerna bestod huvudsakligen av gruppintervjuer med två-tre lärare. Lärarna som intervjuades undervisade och satte betyg i minst ett ämne eller en kurs med nationella prov.

Vår urvalsstrategi var att uppnå en variation av intervjuobjekt (grundskolor och gymnasieskolor) utifrån avvikelsen mellan provbetyg och betyg. Vi tog fram ett index som utgick från nettoavvikelsen mellan provbetyg och betyg och rangordnade skolorna. Därefter skapade vi tre grupper med tjugo skolor vardera. Grupp 1 var skolor med stora nettohöjningar, det vill säga skolor som satte högre betyg än provbetyg. Grupp 2 var skolor som låg kring medianvärdet avseende nettoavvikelse och grupp 3 var skolor med stora nettosänkningar, det vill säga skolor som satte lägre betyg än provbetyg.

Efter att skolorna valts ut kontaktade vi rektorn för att samordna våra intervjuer. En nackdel med detta förfarande är att rektorn styrde urvalet av lärare som vi träffade. Om vi hade försökt styra urvalet mer hade det dock risk funnits risk för att skolorna inte ville delta. Detta har resulterat i att vi har fått en överrepresentation av svensklärare i vår intervjustudie jämfört med lärare i andra ämnen. Se tabell 29 nedan för mer information om intervjuade skolor i granskningen.

¹⁸⁴ I en av skolorna blev det enbart en intervju med rektor då det var svårt att hitta lärare som ville delta.

Tabell 29 Intervjuade skolor i granskningen

Skola	Skolform	Huvudmannatyp	Avvikelse- grupp	Intervjupersoner
Skola 1	Gymnasieskola	Enskild	1	Intervju 1: Två lärare i engelska och SO. Intervju 2: Rektor.
Skola 2	Gymnasieskola	Enskild	1	Intervju 1: Lärare i svenska och SVA, lärare i svenska och historia, lärare i matematik. Intervju 2: Rektor.
Skola 3	Grundskola	Kommunal	2	Intervju 1: Lärare i svenska, lärare i engelska och svenska, lärare i matematik. Intervju 2: Rektor.
Skola 4	Grundskola	Kommunal	2	Intervju 1: Lärare i svenska, lärare i SO. Intervju 2: Rektor.
Skola 5	Gymnasieskola	Enskild	2	Intervju 1: Lärare i svenska och religionskunskap, lärare i svenska. Intervju 2: Rektor.
Skola 6	Grundskola	Kommunal	3	Intervju 1: Två lärare i svenska. Intervju 2: Rektor.
Skola 7	Gymnasieskola	Kommunal	3	Intervju 1: Två lärare i engelska, lärare i svenska, lärare i matematik. Intervju 2: Två rektorer.
Skola 8	Gymnasieskola	Enskild	2	Intervju 1: Lärare i matematik, lärare i svenska. Intervju 2: Rektor.
Skola 9	Grundskola	Kommunal	1	Intervju 1: Lärare i matematik, lärare i engelska. Intervju 2: Två rektorer.
Skola 10	Grundskola	Enskild	3	Intervju 1: Två lärare i svenska. Intervju 2: Rektor.
Skola 11	Gymnasieskola	Kommunal	3	Intervju 1: Lärare i matematik, lärare i svenska. Intervju 2: Två rektorer.

Skola	Skolform	Huvudmannatyp	Avvikelse- grupp	Intervjupersoner
Skola 12	Grundskola	Kommunal	2	Intervju 1: Lärare i svenska, lärare i engelska. Intervju 2: Rektor.
Skola 13	Gymnasieskola	Kommunal	1	Intervju 1: Tre lärare i svenska. Intervju 2: Rektor.
Skola 14	Gymnasieskola	Enskild	1	Intervju 1: Lärare i matematik, lärare i engelska, lärare i svenska. Intervju 2: Rektor.
Skola 15	Grundskola	Enskild	3	Intervju 1: Lärare i engelska, lärare i svenska och SO. Intervju 2: Rektor.
Skola 16	Gymnasieskola	Kommunal	1	Intervju 1: Lärare i svenska. Intervju 2: Rektor.
Skola 17	Grundskola	Enskild	1	Intervju 1: Lärare i NO och fysik, lärare i matematik, lärare i svenska och SVA. Intervju 2: Rektor.
Skola 18	Grundskola	Kommunal	1	Intervju 1: Lärare i svenska och SO, lärare i svenska, lärare i matematik och NO. Intervju 2: Rektor.
Skola 19	Gymnasieskola	Kommunal	2	Intervju 1: Lärare i svenska, lärare i svenska och engelska. Intervju 2: Två rektorer.
Skola 20	Gymnasieskola	Kommunal	3	Intervju 1: Rektor.

Bilaga 6. Tidigare granskningar av likvärdig betygssättning

Nedan ges en kort sammanfattning av ett urval av tidigare granskningar av likvärdig betygssättning.

Riksrevisionens senaste granskning av likvärdig betygssättning

Riksrevisionen har vid två tidigare tillfällen granskat statens insatser för likvärdig betygssättning:

- Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser (RiR 2004:11).
- Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan (RiR 2011:23).

I den senare av dessa granskningar kunde Riksrevisionen konstatera att betygssättningen i grundskolan fortfarande inte skedde på ett likvärdigt sätt. Den bild som framträdde i granskningen var att staten inte fullt ut använder sitt mandat att styra mot en likvärdig betygssättning. En möjlig förklaring till detta var att det rädde en osäkerhet i fördelningen av ansvaret mellan huvudmännen och staten hos skolmyndigheterna. Skolverkets stödmaterial hade inte heller fått genomslag hos de betygssättande lärarna. Granskningen indikerade dessutom att det fanns otillräckliga förutsättningar på den lokala nivån för att betygssättningen skulle kunna bli likvärdig, till exempel bristande tid för att sätta sig in sig i Skolverkets stödmaterial och för lärarsamverkan kring bedömning.¹⁸⁵

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att förtydliga för skolmyndigheterna hur långt dessa bör utnyttja sina respektive mandat för att styra, stödja och följa upp grundskolornas arbete med likvärdig betygssättning. Riksrevisionen rekommenderade också regeringen att renodla de nationella ämnesprovens roll som vägledande för betygssättningen genom att se över syftena och målen med proven.

Riksrevisionen rekommenderade även Skolverket att använda sitt mandat så att styrningen och stödmaterialet når ända fram, samt återkommande följa upp hur lärare och rektorer uppfattar och använder stödmaterialet. Slutligen

¹⁸⁵ Riksrevisionen, *Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan*, 2011.

rekommenderades Skolverket och Skolinspektionen att öka sin samordning i syfte att använda de samlade resultaten av myndigheternas uppföljning och kontrollverksamhet mer effektivt.¹⁸⁶

Skolinspektionens granskningar av likvärdig betygssättning i grundskolan

År 2018 genomförde Skolinspektionen en tematisk kvalitetsgranskning av huvudmäns och rektorers arbete för att skapa förutsättningar för likvärdig betygssättning.¹⁸⁷ I granskningen riktade de in sig på tjugo skolor och deras huvudmän där det förekom stora avvikelser mellan nationella prov och betyg. Skolinspektionen konstaterade att huvudmännen och rektorerna inte följer upp skolornas kunskapsresultat mellan skolor, klasser och ämnen i tillräcklig utsträckning. De pekade också på att samverkan mellan lärarna främst riktade in sig på bedömning av de nationella proven, men att det saknades organiserade former för samverkan i den slutgiltiga betygssättningen.

I granskningen framkom det även att huvudmännen sällan säkerställer legitimerade lärares behov av kompetensutveckling gällande betygssättning. Granskningen visade också att stöd i betygssättning till obehöriga lärare ofta är ostrukturerat. Till exempel är det självklart att en legitimerad lärare sitter tillsammans med den obehöriga för att sätta betyg, men det saknas riktlinjer från rektor för hur man ska stödja obehöriga lärare. Skolinspektionen menar att sådana riktlinjer är särskilt viktiga mot bakgrund av en ökad brist på legitimerade lärare. Behov av stöd till obehöriga lärare kan till exempel handla om att de får kontinuerligt stöd av legitimerade lärare, samverkan och kompetensutveckling.¹⁸⁸

Skolinspektionen har nyligen granskat huvudmännens arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan. De har granskat 30 huvudmän som har minst en skola som över en femårsperiod har haft stora avvikelser mellan resultat på nationella prov och slutbetyg. Liksom i granskningen från 2018 visar denna granskning att problem kvarstår och att drygt hälften av huvudmännen inte gör en tillräcklig analys av skolenheternas betygssättning. Det kan till exempel

¹⁸⁶ Riksrevisionen, *Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan*, 2011.

¹⁸⁷ Skolinspektionen, *Rättvis och likvärdig betygssättning i grundskolan? Granskning av rektorers och huvudmäns arbete*, 2018.

¹⁸⁸ *Ibid.*

handla om att huvudmännen analyserar betygssättningen på en alltför övergripande nivå eller enbart resultaten i några få ämnen.¹⁸⁹

Granskningen visade också att huvudmännen i flera fall hade sett problem i betygssättningen men inte satt in åtgärder för att komma till rätta med problemen. Dock fanns det undantag. Några huvudmän hade till exempel organiserat sambedomning mellan sina skolenheter, genomfört kompetensutveckling i bedömning och betygssättning eller arbetat för att höja kompetensen inom vissa ämnen.

Skolverkets analyser av likvärdig betygssättning

Skolverket har i flera rapporter visat att det råder stora skillnader i betygssättningen mellan skolor och att en elevs betyg i hög grad påverkas av andra elevers betyg på samma skola.¹⁹⁰ I rapporten undersöker Skolverket relationen mellan resultat på nationella prov och betyg i årskurs 9. Sammantaget visar de att det förekommer små skillnader i relationen mellan provresultat och betyg mellan olika elevgrupper. Flickor och utlandsfödda elever gynnas något, men på det stora hela missgynnar inte lärarnas betygssättning någon enskild elevgrupp. Det är svårare för en elev att få ett högt betyg om eleven går i en skola med andra högpresterande elever. Analyserna visar också att fristående skolor i genomsnitt har en mer generös betygssättning.¹⁹¹ Skolverket finner snarlika resultat i sina analyser av relationen mellan kursbetyg och provbetyg i gymnasieskolan och i grundskolan.¹⁹²

Skolverket konstaterar att avvikelserna mellan resultat på nationella prov och betyg varierar så pass mycket mellan skolor att det är ett stort problem för likvärdigheten i betygssättningen. Att det saknas en gemensam tolkning av kunskapskraven och värdeorden som skiljer de olika betygsstegen åt är en förklaring till den bristande likvärdigheten. För att komma åt en mer likvärdig betygssättning menar Skolverket

¹⁸⁹ Skolinspektionen, *Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan*, 2022.

¹⁹⁰ Se till exempel Skolverket, *Grundskolors systematiska avvikelser i betygssättning och elevers gymnasieresultat*, 2019; Skolverket, *Likvärdiga betyg och meritvärden*, 2020; Skolverket, *Analyser av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9*, 2019; Skolverket, *Analyser av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*, 2020.

¹⁹¹ Skolverket, *Analyser av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9*, 2019.

¹⁹² Skolverket, *Analyser av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*, 2020.

att det krävs systemförändringar i betygssystemet, till exempel att de nationella proven blir mer styrande för betygen på skolnivå.¹⁹³

Skolverket har också undersökt om förändringen att särskilt beakta resultaten på de nationella proven har haft några effekter på betygssättningen. Reformen att särskilt beakta resultaten på de nationella proven trädde i kraft den 29 juni 2018. Skolverket beskriver samvariationen mellan provresultat och betyg i årskurs 9 på individnivå och skolnivå för 2013–2019. De finner inga resultat som tyder på att lärarna förändrade sin betygssättning under det första året efter att bestämmelsen infördes.¹⁹⁴

¹⁹³ Skolverket, *Analyser av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9, 2019* och Skolverket, *Analyser av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov, 2020*.

¹⁹⁴ Skolverket, *Att särskilt beakta nationella prov. Statistiska analyser av relationer mellan betyg och provbetyg i årskurs 9, 2020*.

Betyg i skolan fyller flera viktiga funktioner. De ska dels mäta elevernas kunskaper, dels vara ett urvalsinstrument som avgör vilken utbildning och skola, universitet eller högskola som en elev kommer in på. Betygen har en avgörande betydelse för elevens framtida utbildning och karriär på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att betygssättningen i så hög utsträckning som möjligt sker på ett likvärdigt sätt. En betygssättning som inte är likvärdig får konsekvenser för systemets legitimitet.

Riksrevisionen har granskat om förändringen i skollagen som innebär att lärare särskilt ska beakta resultaten på de nationella proven vid betygssättningen har påverkat likvärdigheten i betygssättningen. Riksrevisionen har även granskat om Skolinspektionens granskning av bedömning och betygssättning påverkat likvärdigheten i betygssättningen, sett till avvikelser mellan resultat på nationella prov och betyg.

Riksrevisionen konstaterar att förändringen i skollagen inte haft någon tydlig påverkan på avvikelser mellan betyg och resultaten på nationella prov. Förändringen är otydlig för lärare och rektorer och inte tillräckligt konkret för Skolinspektionens tillsyn. Regeringen behöver göra mer för att öka likvärdigheten i betygssättningen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda hur betygssättningen kan bli mer likvärdig. Riksrevisionen rekommenderar också Skolinspektionen att förbättra uppföljning av bedömning och betygssättning inom kvalitetsgranskningen.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 2023

Närvarande: statsrådet Busch, ordförande, och statsråden Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, Waltersson Grönvall, Strömmer, Forssmed, Tenje, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergård, Kullgren, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Edholm

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov

