

Remissyttrande över betänkandet Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper (SOU 2020:43)

(U2020/04429/GV)

Skolinspektionen yttrar sig härmed över betygsutredningen. Flera av förslagen ger bättre möjlighet för lärare att fokusera på väsentligt kunnande i ämnet i stället för detaljer i kunskapskraven och därmed bättre möjlighet för elever att visa sina kunskaper i förhållande till hela ämnet.

Sammanfattning

Skolinspektionen *tillstyrker* följande förslag:

11.1 Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska vara ämnesutformade. Myndigheten betonar vikten av att ämnesutformningen på ett logiskt och genomgående sätt präglar hur samtliga ämnen konstrueras.

11.2-3 Ämnesbetyg och en modell för ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

11.3.3 Betyg i ämnet ska sättas efter varje nivå. Detta förutsätter att ämnet kommer att delas in i nivåer i stället för till exempel terminer.

11.4 Ämnen och ämnesplaner behöver ses över.

11.6.1 Det ska fortsatt vara smidiga övergångar mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen.

12.2 Betygskriterier och kriterier för bedömning ska beskriva kunskapsnivåer. Skolinspektionen tillstyrker begreppen betygskriterier och kriterier för bedömning.

12.3 Betyget E kan inte kompenseras. Skolinspektionen tillstyrker att betygskriterierna för betyget E ska vara helt uppfyllda i dess helhet.

13.1 Elevens kunskapsnivå under betyget E ska synliggöras med ytterligare ett underkänt betyg. Skolinspektionen tillstyrker förslaget Fx.

13.1.3 Betygskriterier ska finnas för betyget Fx.

15.3.1 Skolverket ska ansvara för genomförande och implementering av förslagen.

Skolinspektionen betonar vikten av att Skolverket ges tillräckligt med tid och förutsättningar för att genomföra uppdraget och för att upprätta en gedigen plan för att implementera det nya betygssystemet.

Skolinspektionen *ställer sig tveksam till* följande förslag:

12.4 För betygen A, B, C och D gör läraren en sammantagen bedömning. Skolinspektionen ställer sig tveksam till förslaget. Gällande betyget A. En sammantagen bedömning kan dock vara rimlig för betygen B, C och D.

13.1.4 Betyget Fx ska motsvara poäng. Skolinspektionen är tveksam till att införa meritpoäng för ett underkänt betyg.

Skolinspektionen har *delvis annan uppfattning* angående följande kapitel:

12.1 Betygsskalan ska ha en inbyggd kompensatorisk princip. Skolinspektionen avstyrker förslaget om kompensatorisk betygssättning men tillstyrker en sammantagen bedömning. Myndigheten finner även att föreslagna regleringar är alltför otydliga och därmed leder till rättsosäkerhet.

15.1.1 Införandet bör vara så samlat som möjligt. Skolinspektionen menar att införandet inte bör vara enbart samlat utan även samtidigt ge Skolverket tillräcklig tid och möjlighet att konstruera ämnen samt att planera ett logiskt och likvärdigt införande.

17.3 Insatser kopplade till prov som kräver vidare utredning. Skolinspektionen instämmer i att den konstruktion av ämnesbetyg som föreslås behöver kontrollstationer för att motverka betygsinflation. Utredaren lyfter Skolinspektionens roll och behovet av utökade befogenheter när det gäller uppföljning av betygssättningen för att motverka betygsinflation och främja en likvärdig betygssättning. I *Avslutande kommentarer* beskriver Skolinspektionen vilka rekvisit som är nödvändiga för myndighetens tillsyn.

Skolinspektionen *delar inte bedömningen*:

11.7.1 En timplan behövs inte för att stödja ämnesbetyg. Skolinspektionen anser att en timplan bör utredas vidare. timplanen och den garanterade undervisningstiden visar vad eleven har rätt till, vilket inte gymnasiepoängen gör. En timplan skulle även öka rättssäkerheten för eleverna, likvärdigheten samt överlämning mellan skolor. En timplan underlättar även myndighetens tillsyn.

Skolinspektionen *avstyrker* följande förslag:

11.3.4 Det ska finnas möjlighet till undantag från modellens principer. Skolinspektionen menar att det vore olyckligt att frångå strukturen för ämnesbetyg genom att i princip behålla kursutformningen för vissa ämnen. Det är istället viktigt att eftersträva en tydlighet i modellen.

Skolinspektionen ger därutöver några mer specifika medskick inför det fortsatta beredningsarbetet i *"Avslutande kommentarer"*. I avsnittet delar myndigheten sina erfarenheter av obehöriga lärare i ljuset av likvärdiga och rättvisande betyg. Myndigheten menar att bristen på behöriga lärare också sätter stort fokus på hur en reform om ämnesbetyg ska implementeras och organiseras. I yttrandet pekar Skolinspektionen också på att en diskussion saknas om terminsindelning.

I avsnittet betonas även vissa problem vad det gäller de förväntningar som utredningen ställer på Skolinspektionens tillsyn. Myndigheten uppmärksammar på begränsade möjligheter till tillsyn vid allmänt hållen lagstiftning som saknar närmare föreskrifter.

Skolinspektionens samtliga ställningstaganden

I kommentarerna till respektive förslag nedan utvecklas resonemangen bakom Skolinspektionens ställningstaganden.

11.1 Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska vara ämnesutformade

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Myndigheten vill dock betona vikten av att ämnesutformningen på ett logiskt och genomgående sätt präglar hur samtliga ämnen konstrueras. Det ska vara möjligt för eleven att på ett bättre sätt än idag uppnå de kunskaper som ingår i varje ämne. Läraren måste ges möjlighet att på ett fördjupat sätt undervisa i ämnet och att sedan kunna sätta rättvisande och likvärdiga betyg.

11.2 Ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att införa ämnesbetyg. Myndigheten vill dock framhålla vikten av ett enhetligt system där ämnesbetygens sammantagna bedömning används konsekvent och utan undantag oavsett ämne även om det kommer att innebära något fastare studiegång för eleverna.

11.3 En modell för ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Skolinspektionen tillstyrker modellen för ämnesbetyg. Modellen kommer att möjliggöra en helhetsbedömning av det samlade bedömningsunderlaget i stället för en sammanvägning av avbockade delar i kunskapskraven.

Att tidigt upptäcka och vidta åtgärder för elever i behov av stöd bör ge eleven ökade möjligheter till kunskapsutveckling då stödet kan fortgå under en längre tid och inte fragmentiseras av kurser.

11.3.2 Ämnen ska delas in i nivåer

Skolinspektionen avstår från att yttra sig över förslaget. Myndigheten konstaterar att utredaren byggt upp ämnesbetygen baserat på nivåer men saknar en diskussion varför en indelning inte sker i terminer.

11.3.3 Betyg i ämnet ska sättas efter varje nivå

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att betyg i ämnet ska sättas efter varje nivå, förutsatt att ämnet kommer att delas in i nivåer i stället för till exempel terminer. I ett system med ämnesbetyg måste utrymme för fördjupning och kunskapsutveckling

skapas, vilket innebär att taktiska skäl för att undvika val av fördjupning bör motverkas. Det kan till exempel ske genom mer fasta studievägar och färre val, där eleven heller själv inte får bestämma över på vilken nivå denne vill avsluta utbildningen. Något fastare studievägar skulle också motverka problemet med att kontexten blir svårare på högre nivåer och incitamenten större för eleven att välja bort en högre nivå trots att den ingår i elevens utbildning.

11.3.4 Det ska finnas möjlighet till undantag från modellens principer

Skolinspektionen avstyrker förslaget eftersom det vore olyckligt att frångå strukturen för ämnesbetyg genom att i princip behålla kursutformningen för vissa ämnen. Det är istället viktigt att eftersträva en tydlighet i modellen. Ämnen som ger meritpoäng är dessutom särskilt lämpade för ämnesbetyg då progression redan finns inbyggd i ämnets konstruktion. Risken kvarstår också att elever kan nöja sig med betyget E eftersom de får meritpoäng oavsett betyg. Ett blandat system av ämnesbetyg och blockbetyg (kurser) riskerar också att leda till olika arbetssätt och synsätt på ämnena.

11.4 Ämnen och ämnesplaner behöver ses över

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

11.6.1 Det ska fortsatt vara smidiga övergångar mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen

Skolinspektionen tillstyrker förslaget och instämmer i att ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan på sikt inte kommer att hindra elevers övergång till vuxenutbildningen. Övergångsperioden kommer dock att bli lång för vuxenutbildningen där eleverna kommer från olika system, vilket kan riskera likvärdigheten för eleverna och även vuxenutbildningens flexibilitet.

11.7.1 En timplan behövs inte för att stödja ämnesbetyg

Skolinspektionen delar inte utredningens bedömning att en timplan är onödig för att stödja ämnesbetygen och anser att en timplan bör utredas vidare i det fortsatta beredningsarbetet. Myndigheten har bland annat i sin granskning¹ visat på riskerna med att eleverna inte får sin minsta garanterade undervisningstid och anser därför att en timplan behövs eftersom timplanen och den garanterade undervisningstiden visar vad eleven har rätt till, vilket inte gymnasiepoängen gör. En timplan skulle även öka rättssäkerheten för eleverna och likvärdigheten samt överlämning mellan skolor.

Skolinspektionens bedömning är att införandet av ämnesbetyg är en omfattande reform och att den tjänar på en tydlig och enhetlig struktur. Att införandet av timplaner skulle medföra en extra stor insats har framförts men Skolinspektionen

¹ Skolinspektionen, tematisk kvalitetsgranskning: Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan (2018), dnr 400-2016:6992

menar att detta ändå är en viktig del i ett framtida system. Ett system med ämnesbetyg istället för kurser är en genomgripande förändring som behöver byggas från grunden och hålla långsiktigt.

Att skolor inte kan säkra att varje elev får sin minsta garanterade undervisningstid minskar elevers möjligheter att nå så långt som möjligt i sin gymnasieutbildning. Det undergräver också möjligheterna att få genomgå en gymnasieutbildning präglad av jämn och god kunskapsprogression. För att eleverna ska ha möjligheter att få sin garanterade undervisningstid behöver skolhuvudmännen skapa förutsättningar för ett systematiskt arbete med undervisningstiden. Det handlar om att huvudmännen i ett första steg säkerställer att det görs en timplanering av kurser och gymnasiearbetet som skapar förutsättning för eleverna att få sin garanterade undervisningstid. I ett andra steg skapar huvudmännen förutsättningar för rektorer och schemaläggare att kunna lägga schema med tillräckliga marginaler för att klara av bortfall av lektioner. Sedan behöver rektor se till att planerad undervisning kan genomföras, exempelvis genom adekvata lärarresurser och genom att tillsätta vikarier när lärare är sjuka. Undervisningstiden behöver registreras på individnivå för att möjliggöra uppföljning av elevernas undervisningstid. Rektorer behöver slutligen säkerställa att kompensation av förlorad undervisningstid utgår så att alla elever får sin garanterade undervisningstid². Alla dessa steg skulle förenklas av en fastställd timplan för varje ämnesnivå.

11.7.2 Fokus på uppföljning av undervisningstiden inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet

Skolinspektionen delar utredningens bedömning om vikten av att elevernas undervisningstid följs upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Skolinspektionen behöver inte enbart kunna granska undervisningstiden utan även om huvudmännen skapar förutsättningar för rättvisande och likvärdiga betyg. Den garanterade undervisningstiden är en central del av förutsättningarna för likvärdigheten. Under rubriken *Förväntningar på Skolinspektionens tillsyn* redogör myndigheten för svårigheter som är förknippade med de önskade inspektionerna.

12.1 Betygsskalan ska ha en inbyggd kompensatorisk princip

Skolinspektionen avstyrker förslaget om kompensatorisk betygssättning men tillstyrker en sammantagen bedömning. Begreppet kompensatoriskt bör dock inte användas. Myndigheten finner även att föreslagna regleringar är alltför otydliga och därmed leder till rättsosäkerhet.

12.2 Betygskriterier och kriterier för bedömning ska beskriva kunskapsnivåer

Skolinspektionen tillstyrker begreppen betygskriterier och kriterier för bedömning.

² Ib.

12.3 Betyget E kan inte kompenseras

Skolinspektionen tillstyrker att betygskriterierna för betyget E ska vara helt uppfyllda i dess helhet.

12.4 För betygen A, B, C och D gör läraren en sammantagen bedömning

Skolinspektionen ställer sig tveksam till förslaget. En sammantagen bedömning kan vara rimlig för betygen B, C och D men myndigheten är tveksam till att detsamma ska gälla för betyget A. Ämnesbetyg ökar möjligheten att vara rättvisande i förhållande till elevernas lärande. Men för att betygssystemet ska kunna spegla de kunskaper som eleven faktiskt har kan inte tolkningarna av styrdokumentet och ämnets praktiska tillämpning ges alltför stort utrymme för lärares olika tolkningar. Detta försvårar transparensen för eleven att förstå vad betyget grundar sig på, försvårar för Skolinspektionens tillsyn och granskning samt försvårar att skapa likvärdighet i landet. Utredningen konstaterar att lärare verkar tillämpa reglerna kring betygssättning olika i det nuvarande betygssystemet (s. 301 ff) men Skolinspektionen finner inte att förslaget med kompensatorisk betygssättning och sammantagen bedömning minskar problemet. Enligt utredningen poängterar samtliga som medverkat att betygen också kommer att öka som en följd av kompensatoriska inslag (s. 412).

Av regleringen bör därför framgå att det liksom idag är möjligt att uppnå betyget A om eleven endast i något mindre avseende inte presterat på A-nivå, men i övrigt har kunskaper som uppfyller betygskriterierna. Begreppet kompensation bör dock inte användas, eftersom det kan leda tankarna fel. Att uppnå betyget A kommer redan att underlättas för eleverna genom att ämnesbetyg med längre sammanhållen undervisningstid införs istället för kursbetyg.

Utredningen anger att i den nuvarande regleringen av betygsskalan finns ett inslag av kompensation vad det gäller betygen B och D (sid. 496) och att Skolverkets allmänna råd om betyg och betygssättning³ till viss del ligger i linje med den nya formuleringen "allsidig bedömning" (s. 524). Skolinspektionen instämmer och menar att begreppet "en allsidig bedömning" (se 14.1.2) tillsammans med villkor som ska vara uppfyllda för ett visst betyg skulle kunna ersätta den kompensatoriska betygssättningen och uttryckas som "sammantagen bedömning".

Skolinspektionen menar vidare att det bör tydligare framgå i vilken utsträckning betygskriterier inte behöver vara uppfyllda: På sidan 497 anger utredaren att en elev ska kunna få betyget A om eleven "inte uppfyller betygskriterierna i något mindre avseende". Utredningen talar samtidigt om att en elev med en ojämn kunskapsprofil ska kunna få betyget A, vilket inte framgår av författningsförslagen. Överensstämmelsen mellan en ojämn kunskapsprofil och att inte uppfylla betygskriterierna i något mindre avseende behöver göras tydlig för alla. Eleven ges också möjlighet att kompensera bort betygskriterier på samtliga nivåer innan eleven når sitt slutbetyg. Här behöver det framgå hur mycket som totalt kan kompenseras bort i ämnet.

³ Skolverket: Allmänna råd om betyg och betygssättning 2018

I utredningen nämns till exempel på sidan 498 att påtryckningar från elever och lärare kommer att bli stort för betygen A och E. Skolinspektionen delar den bilden och ser risk för att med den brist på transparens som kompensatorisk betygssättning medför kommer det att bli särskilt svårt för obehöriga lärare och deras medbedömare att stå emot påtryckningar. Som framgår av *Avslutande kommentarer* ställer sig Skolinspektionen tveksam till möjligheten att genomföra den av utredningen önskade tillsynen av den kompensatoriska betygssättningen, så som författningsförslaget är utformat.

13.1 Elevens kunskapsnivå under betyget E ska synliggöras med ytterligare ett underkänt betyg

Skolinspektionen tillstyrker förslaget eftersom Fx medför krav på skolan att ge eleven stöd. Myndigheten bedömer därmed att Fx ökar möjligheterna för huvudmän och skolor att anpassa utbildningen mer mot enskilda elevers förutsättningar och behov.

13.1.3 Betygskriterier ska finnas för betyget Fx

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Att idag få betyget F kan betyda allt från att eleven inte producerat någonting till att eleven ligger mycket nära E. Ytterligare ett betygssteg ger både elever och lärare bättre information om elevens kunskaper. Myndigheten delar även uppfattningen att det föreslagna betyget kan verka som en motiverande faktor, speciellt för nyanlända elever. Fx bör också kunna bidra till att göra skolbyten smidiga genom att minska risken för att information om elevens kunskapsnivå går förlorad.

Eftersom gränsdragningen till F kan bli svår, behöver det dock framgå tydligt att eleven måste producera bedömningsbart material för betyget Fx. Med anledning av de påtryckningar som befaras av utredningen för att eleven istället ska få betyget E (s. 491) är det här särskilt viktigt med en tydlig reglering och transparent betygssättning. Behovet gäller såväl eleven och läraren som huvudmannen och Skolinspektionens möjligheter till tillsyn.

13.1.4 Betyget Fx ska motsvara poäng

Skolinspektionen är tveksam till att införa meritpoäng för ett underkänt betyg. Myndigheten förstår utredarens intentioner men menar att logiken blir korsande. Om betyget ger poäng, borde det kanske hellre ses som ett godkänt betyg.

14.1.2 Läraren ska göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper

Skolinspektionen har inget att erinra mot omformuleringen. I kapitel 12.4 problematiserar myndigheten rättssäkerheten och likvärdigheten i systemet, vilket även får konsekvenser vid lärarens allsidiga bedömning. Skolinspektionen instämmer i att uttrycket "allsidig bedömning av elevernas kunskap" bättre överensstämmer med de intentioner som avsågs med "utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskap" och myndigheten menar att det kan vara psykologiskt viktigt att byta begreppet så att innehålllet får chansen att uppfattas som nytt.

Skolinspektionens granskning av betygssättning i svenska 3 på högskoleförberedande program⁴ visade att på 15 av 28 granskade skolor fångas inte ett tillräckligt brett och varierat underlag i förhållande till ämnesplanen. Detta främst på grund av att man inte utgår från ämnets syfte och övergripande mål vid utformning av bedömningsuppgifter. Däremot utgår lärarna från kunskapskrav samt säkerställer att bedömningsuppgifterna omfattar det centrala innehållet. Det finns därmed en risk att läraren i sin bedömning inte utgår från vad som är väsentligt kunnande i ämnet utan istället fokuserar på detaljer i kunskapskraven. Detta förhållningssätt ger ett begränsat underlag för bedömning och visar inte elevens kunskaper i förhållande till hela innehållet.

Skolinspektionen bedömer därför att en allsidig bedömning av elevernas kunskaper tillsammans med en tydligare reglering av bedömning och betygssättning bör ge lärarna bättre möjlighet att göra en helhetsbedömning som grundar sig i en stabil kunskapsprestation hos eleverna (se även 12.4). Skolinspektionen menar att sådana förtydliganden kan göras i en författningsreglering. Det skulle ge läraren bättre möjligheter att göra sin professionella helhetsbedömning som grundar sig i kunskapsprestationerna hos eleverna. Regleringen skulle även öka transparensen i betygssättningen och skulle kunna medföra att betyget A inte är lika öppet för betygsinflation. En sådan åtgärd skulle stärka Skolinspektionens möjligheter att tillse betygssättning, vilket utredningen också finner nödvändigt.

14.1.3 Det bör finnas rutiner för skolans bedömningspraktik

Skolinspektionen delar utredningens bedömning av behovet av likvärdig bedömningspraktik i frågan. Dessvärre råder stora skillnader i skolors arbetssätt, beroende på rektors ledarskap och om lärare är behöriga eller inte. Som ett exempel kan nämnas att bland de 311 grund- och gymnasieskolor som omfattades av regelbunden kvalitetsgranskning 2019 identifierades utvecklingsbehov inom området bedömning och betygssättning för 63 procent av skolorna.⁵ Exempelvis har rektor i många fall inte organiserat verksamheten så att lärarna får goda förutsättningar för undervisning och bedömning. På en del skolor har tid och rum för samarbete i lärarlag och samverkan med elevhälsan varit små. Lärarnas möjligheter till kollegialt lärande och utveckling av undervisning har därmed påverkats.

15.1.1 Införandet bör vara så samlat som möjligt

Skolinspektionen menar att införandet inte bör vara enbart samlat utan även samtidigt för att ge Skolverket möjlighet att planera ett logiskt och likvärdigt införande. Det är också möjligt att konsekvenserna av ett ämnesutformat betygssystem kan leda till exempelvis ändrade programstrukturer och fastare studievägar. Myndigheten vill även framhålla vikten av att Skolverket får tillräcklig tid att konstruera och implementera denna omfattande reform, vilket bedöms som nödvändigt utifrån tidigare erfaren-

⁴ Skolinspektionen, tematisk kvalitetsgranskning: Betygssättning på högskoleförberedande program i kursen svenska 3 (2019), dnr 400-2017:10213

⁵ Skolinspektionen: Årsrapport 2019 – Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande (2020), dnr 2020:2478

heter av omfattande ändringar i utbildningssystemet. Skolverket bör också ges möjlighet att utvärdera och analysera de ändringar som nyligen genomförts i grundskolans ämnen.

Med anledning av den höga andelen obehöriga lärare behövs även en genomarbetad plan för hur dessa ska kunna ta till sig hur bedömning och betygssättning bäst sker i ett ämnesutformat utbildningssystem.

Utredningen lyfter även problemet med att elevkullar kan råka illa ut vid införande av nya betygssystem. Ett system som inte införs som en samtidig helhet riskerar att förvärra problemet för enskilda elever i flera elevkullar, vilket visat sig tidigare vid större systemförändringar inom skolväsendet.

15.2.1 Elever ska slutföra sin utbildning inom samma system men det ska finnas flexibilitet mellan systemen

Skolinspektionen avstår från att yttra sig över förslagen med hänvisning till vad som anges i 15.1.1. I motivtexten anges dock på sid. 538 att Skolverket bör meddela motsvarandelistor, det vill säga att en kurs ska motsvara en nivå. Skolinspektionen anser att detta är en korsande logik. Det är istället viktigt att Skolverket i sin utformning av ämnen verkligen utgår från själva ämnet i stället för att utgå från ett innehåll som preciserats och bestämts för att passa kursutformning. Ämnesbetyg måste byggas logiskt.

15.3.1 Skolverket ska ansvara för genomförande och implementering av förslagen

Skolinspektionen tillstyrker förslaget och vill betona vikten av att Skolverket ges tillräckligt med tid och förutsättningar för att genomföra uppdraget och för att upprätta en gedigen plan för att implementera det nya betygssystemet (se även 15.1.1). Att skapa nivåer och ämnen som är tillräckligt tydliga för en likvärdig bedömning och samtidigt så flexibla att läraren själv har möjlighet att utforma undervisningen och uppmuntrar till samverkan mellan ämnen är en grannlaga uppgift som kräver mycket eftertanke både i arbetet med att konstruera systemet och med att implementera det.

17.3 Insatser kopplade till prov som kräver vidare utredning

Skolinspektionen instämmer i att den konstruktion av ämnesbetyg som föreslås behöver kontrollstationer för att motverka betygsinflation. Utredaren lyfter även här Skolinspektionens roll och behovet av utökade befogenheter när det gäller uppföljning av betygssättningen för att motverka betygsinflation och främja en likvärdig betygssättning (s. 611). I *Avslutande kommentarer* beskriver Skolinspektionen vilka rekvisit som är nödvändiga för myndighetens tillsyn. Detta måste tas i beaktande i fortsatta utredningar. Betygsinflation är inte heller något som enbart kan styras av Skolinspektionens tillsyn. Här är det istället många andra faktorer som påverkar.

Avslutande kommentarer

Skolinspektionens erfarenhet av hög andel obehöriga lärare

Ämnesbetyg med både en sammantagen bedömning och en kompensatorisk princip kräver mycket av läraren, både i fråga av ämneskunskap och i fråga om bedömningar. Betygssättning är också myndighetsutövning. Mot bakgrund av det höga antalet obehöriga lärare och den höga rektorsomsättningen menar Skolinspektionen att arbetet med att skapa rättvisande och likvärdiga betyg försvåras. Utredaren är medveten om problemet men menar att "betygssättningen inte kan regleras utifrån att Sverige saknar behöriga lärare utan vi måste utgå från att de lärare vi har kan hantera förändringar i betygssystemet" (s. 186) trots att även elever och lärare menar att likvärdig betygssättning blir särskilt besvärlig när det saknas lärare i vissa ämnen (s. 407). Lärarbristen är ett faktum och därmed en försvårande omständighet. Därför finns ett behov av att ta hänsyn till att många lärare är obehöriga med små möjligheter att hantera det professionella utrymme som föreslås i utredningen.

Ovanstående får som konsekvens att när systemet med ämnesbetyg ska implementeras, måste det finnas en beredskap för vad det innebär att många som undervisar saknar tillräckliga kunskaper om bedömning och betygssättning och kanske även saknar tillräckliga ämneskunskaper. Till exempel kan det påverka tiden som behövs för implementering och framför allt de kraftfulla insatser som måste göras av Skolverket.

Gedigen plan viktig för implementering

Behöriga ämneslärare kommer att inta en ledande position vad det gäller bedömning och betygssättning. Om den undervisande läraren är obehörig, kommer ansvaret för den legitimerade läraren som ska sätta betyg tillsammans med den obehörige läraren att öka för att eleverna ska kunna få rättvisande betygssättning. Det måste finnas en gedigen plan för detta i implementeringsarbetet och bra arbetsfördelningsprinciper på skolorna.

Olika utbildningsinsatser centrala

Skolinspektionen finner att det är mycket viktigt att stärka och utveckla de befintliga lärarna. Med anledning av den höga andelen obehöriga lärare och om utredningens förslag om kompensatorisk betygssättning genomförs, menar Skolinspektionen därför att en obligatorisk utbildningsinsats för obehöriga lärare bör övervägas i det fortsatta arbetet. Skolverket erbjuder redan bedömarkurser på sin webb, vilket även redogörs för på sid. 607. Utredningen menar att ytterligare insatser av den här typen inte kommer att ge synbara effekter. Skolinspektionen utgår från att utredningen åsyftar effekter för lärare som redan är behöriga, eftersom det är en utgångspunkt i utredningen, och att utredningen därmed inte tagit hänsyn till behovet hos obehöriga lärare. Skolverkets webbutbildningar är visserligen inte behörighetsgivande, men de kan bidra till en bättre förståelse för bedömning och betygssättning bland obehöriga lärare och därmed förbättra förutsättningarna för eleverna. Att säkra möjligheter till kompetensutveckling i samband med en reform är centralt.

Förväntningar på Skolinspektionens tillsyn

Utredningen betonar vikten av att regleringen efterlevs av huvudmän, rektorer, lärare. Utredningen ser därför behov av att stärka tillsynen av lärarnas och huvudmännens

regelefterlevnad vad gäller betygssättning (s. 604). Utredningen anser att "det kan finnas behov av att ytterligare sanktioner från Skolinspektionen ska kunna genomföras". Det är dock otvetydigt vad utredaren menar med "ytterligare sanktioner". I vilken utsträckning det är möjligt för Skolinspektionen att formulera sådana konkreta åtgärder beror på hur den aktuella författningsregleringen är utformad. Är lagstiftningen allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas möjligheterna till att granska efterlevnaden vad det gäller betygssättning (jfr HFD 2020 ref 28). Den föreslagna regleringen om bedömning vid betygssättning är allmänt hållen och lämnar utrymme till läraren att göra en sammantagen bedömning av elevens kunskaper och med stöd av kriterierna sätta det betyg som bäst motsvarar kunskaperna. Sammantaget innebär därför denna reglering att tillsynen av lärarnas och huvudmännens regelefterlevnad vad det gäller betygssättning begränsas. Här behöver ett aktivt ställningstagande tas i det fortsatta arbetet med ämnesbetyg om avsikten är att Skolinspektionen även fortsättningsvis ska kunna använda skarpa verktyg i sin tillsyn.

Skolinspektionen vill dock i detta sammanhang uppmärksamma att myndigheten har hemställt att regeringen tar initiativ till att författningsregleringen avseende systematiskt kvalitetsarbete förtydligas⁶. I denna hemställan har myndigheten, såvitt avser den nu aktuella frågan, ansett att vissa centrala områden som exempelvis kunskapsresultat samt bedömning och betygssättning regelmässigt bör ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. Vad gäller kunskapsresultat bör preciseras att resultaten i alla ämnen/kurser ska följas upp på skolnivå, årskursnivå, klassnivå och individnivå. Det bör övervägas om det uttryckligen bör framgå i regelverket att kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på vad som framkommer i skolenhetens kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljning och utveckling, till exempel betygsstatistik och resultat av nationella prov.

Oaktat detta, behöver förtydliganden av de föreslagna författningsregleringarna om bedömning och betygssättning övervägas i den fortsatta beredningen med anledning av Skolinspektionens möjligheter att utöva tillsyn.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även stabschef, tillika biträdande generaldirektör Tommy Lagergren, chefsjurist Klara Cederlund och jurist Ingegärd Hilborn deltagit.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Charlotte Wieslander
Föredragande utredare

⁶ Skolinspektionens hemställan om ändring i skolförfattningar 2020-11-20, Dnr 2020:8294