

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Ett likvärdigt betygssystem (SOU 2025:18)

U2025/00401

Skolverket har ombetts att yttra sig över betänkandet *Ett likvärdigt betygssystem* (SOU 2025:18).

Sammanfattning

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att dagens problem med olikvärdiga betyg är ett systemfel. Myndigheten tillstyrker förslaget om en ny betygsskala utan godkäntgräns och en meritvärdeskalibreringsmodell för likvärdiga meritvärden.

Skolverket ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag och bedömningar men avstyrker vissa delar.

En synpunkt som Skolverket vill framföra är att skiftet från betygssättning med hjälp av betygskriterier med värdeord till betygssättning med hjälp av betygskriterier som är benämningar av de olika skalstegen inte har prövats ut bland lärare. Skolverket förordar därför att myndigheten genomför undersökningar med såväl elever som lärare som en del av förberedelserna inför reformen. Undersökningarna ska ge elever och lärare möjlighet att pröva och diskutera det nya betygssystemet i syfte att ge Skolverket underlag för hur en tydlig information och kommunikation om systemet kan se ut. En gedigen implementering är nödvändig för reformens framgång. Även meritvärdesmodellen innebär en stor förändring och Skolverket vill betona vikten av tydlig information till målgrupperna. Utifrån ett barnrättsperspektiv bör det ses över när och på vilket sätt elever får information om sitt meritvärde så att de kan ges adekvat stöd att tolka och förstå konsekvenserna för antagning framför allt till gymnasieskolan.

Skolverket tillstyrker förslaget om att huvudmän ska vara skyldiga att lämna in uppgifter om betyg till myndigheten, men vill förtydliga att ett lagstöd troligen

kommer att krävas för all den inrapportering av betyg som kommer att behövas i grundskolan, specialskolan och på gymnasial nivå. De betygsuppgifter som i dag samlas in inom ramen för statistikverksamheten omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen och kan därför inte användas för att kalibrera meritvärden. Skolverket bedömer att det är motiverat med ett särskilt författningsstöd framför allt för hanteringen av känsliga personuppgifter.

Skolverket tillstyrker i huvudsak förslaget om att rektor kan besluta att nationella slutprov genomförs i slutet av det första eller andra året på gymnasieprogrammet, men anser att Skolverket bör ges i uppdrag att analysera och föreslå reglering av när det är lämpligt att nationella slutprov förläggs i relation till olika programs och inriktningars förutsättningar samt elevers ålder. För att tillgodose olika skolors eventuella profiler eller studietakter bör regleringen utformas så att det finns möjlighet till viss flexibilitet.

Skolverket avstyrker utredningens förslag om att meritvärden för elever i komvux på gymnasial nivå enbart ska beräknas utifrån resultatet på de nationella slutproven. Myndigheten bedömer att förslaget inte kommer att bidra till mer likvärdiga betyg inom skolformsdelen. Skolverket instämmer i utredningens bedömning att en modell för meritvärdeskalibrering inte går att genomföra i skolformsdelen på grund av organisatoriska förutsättningar. Men myndigheten anser att det bör utredas vidare hur elevernas betyg kan spela roll för meritvärdet och förordar att ämnesvis kalibrering i kombination med individuellt slutprovsresultat utreds för komvux på gymnasial nivå. Ämnesvis kalibrering innebär lägre flexibilitet i skolformsdelen, men Skolverket vill framhålla att detta inte bör ses som ett hinder utan snarare är välkommet eftersom det kan leda till förbättrad undervisning med exempelvis mer lärarstöd.

Skolverket tillstyrker i huvudsak utredningens förslag om ändringar i det nationella provsystemet. Myndigheten vill framföra att de nationella slutproven bedöms få en större betydelse för eleverna än dagens nationella prov och att det är viktigt för provens legitimitet att de har en stark förankring i styrdokumentet. Skolverket vill särskilt betona att det är viktigt att om möjligt behålla de muntliga delproven så att muntlig förmåga inte blir nedprioriterat i undervisningen. De muntliga delproven behöver i så fall förändras så att de går att genomföra helt digitalt och rättas centralt. Vidare tillstyrker Skolverket utredningens förslag om att myndigheten ska föreskriva om vilka anpassningar som är möjliga att göra vid provgenomförandet. Samtidigt vill myndigheten understryka att sådana föreskrifter potentiellt kan missgynna vissa elevgrupper eller individer och att en konsekvens kan bli ett stort antal ansökningar om undantag av provgenomförande till Skolverket.

Skolverket avstyrker utredningens förslag till tidsplan för införande och ikraftträdande. En otillräckligt förberedd och implementerad reform kan få stora konsekvenser för enskilda elever men även för huvudmän, rektorer, lärare och skolmyndigheter. Införandet av den omfattande reform som föreslås förutsätter att

Skolverket utökar sin organisation och inom given tidsram genomför ett flertal stora uppgifter. Här ingår framtagande av nationella slutprov inklusive nya ramverk och provplattform, framtagande av tekniska system för meritvärdesberäkningar och handläggning av bland annat undantag, rekrytering av personal med rätt kompetens samt omfattande kommunikation och implementering mot målgrupperna. Skolverket förordar därför att reformen senareläggs med ett år för de obligatoriska skolformerna och med två år för gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan, komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå.

Skolverket bedömer att det finns en osäkerhet i utredningens kostnadsberäkningar gällande utveckling av en databas för betyg och meritvärdering samt i beräkningarna av förvaltnings- och driftskostnader. Osäkerheten består i att kraven för systemen ännu inte är preciserade och att det inte är tydligt vilka säkerhetsfrågor som kommer att behöva hanteras. Gällande kostnader för kommunikation med målgrupperna bedömer Skolverket att utredningens föreslagna medel är lågt räknade. Även kostnaderna för framtagande av nationella slutprov bedömer Skolverket som alltför lågt tilltagna, medan förväntade besparingar bedöms som alltför optimistiska.

Skolverkets synpunkter

Inledningsvis redovisas Skolverkets övergripande synpunkter och därefter följer mer specifika synpunkter utifrån dispositionen i betänkandet. Skolverket ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag och bedömningar men avstyrker vissa delar.

Övergripande synpunkter

Skolverket välkomnar betänkandet *Ett likvärdigt betygssystem* (SOU 2025:18). Enligt myndigheten förklaras i betänkandet på ett tydligt sätt problemen med nuvarande betygssystem och att en förändring mot ökad likvärdighet i betygssättningen och meritvärderingen är nödvändig. Skolverket menar nu, precis som tidigare,¹ att en modell som den föreslagna som säkerställer en rangordning för antagning till nästa nivå i utbildningsväsendet är det bästa alternativet för att åstadkomma mer likvärdiga betyg och meritvärden.

Myndigheten vill samtidigt lyfta fram att meritvärdeskalibreringen är utformad på ett sätt som gör att en elev inte på förhand kommer att kunna veta betygsvärdena på den egna skolan eller förutsäga det egna meritvärdet. Systemet saknar alltså i delar transparens och måste därför förklaras och implementeras på ett medvetet och genomtänkt sätt.

¹ Skolverket (2020). *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.

Skolverket vill också peka på att systemet med lärarsatta betyg som kalibreras mot nationella slutprov behöver ske vid vissa tidpunkter under en relativt kort tidsperiod under sen vår och tidig sommar. Det som behöver genomföras i en given ordning är betygssättning, inrapportering av betyg, genomförande och central rättning av nationella slutprov, uträkning av en elevs individuella meritvärde samt återkoppling av detsamma. Meritvärderingen ska ske centralt inom en tidsrymd som medger att antagning till nästa nivå i utbildningssystemet kan göras. Skolverket vill betona att den tid som står till förfogande är knapp och att det måste anses som prioriterat att elever, lärare och rektorer ges en rimlig och förutsägbar arbetsmiljö.

Reformen innebär att ett flertal uppgifter kommer att tilldelas Skolverket. Det gäller till exempel fastställandet av en lämplig algoritm för kalibreringen och framtagandet av nya nationella slutprov anpassade för det nya syftet. Myndigheten behöver också ta fram rutiner och system för hanteringen av uppgifter om betyg och meritvärden samt handläggningen av undantag från provgenomförande. Detta ställer stora krav på systemsäkerhet och på uppgifternas kvalitet, men även på huvudmännens system och de tjänsteleverantörer som huvudmännen anlitar. Felaktigheter i uppgifter eller förseningar i rapportering kan medföra allvarliga konsekvenser för enskilda elever. Med anledning av att utredningen i flera delar överlätit analys och utveckling av det nya systemet till Skolverket, vill myndigheten understryka att kommande uppdrag inte bör vara alltför styrande. Modellens komplexitet gör att det måste finnas utrymme för ändrade utformningar och prioriteringar. Vidare gör Skolverket bedömningen att den föreslagna planen för införande och ikraftträdande är alltför snäv. Det krävs ytterligare tid för att säkerställa en effektiv hantering och implementering av det föreslagna systemet, så att reformen kan hålla god kvalitet och få acceptans hos målgrupperna.

Synpunkter på förslag

1 Författningsförslag

1.8 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Skolverket avstyrker formuleringen av regleringen av kunskapsnivån för sökande till riksrekryterande spetsutbildning på gymnasial nivå i 5 kap. 15 § gymnasieförordningen. Skolverket anser att det är mindre lämpligt att använda betygskriteriet ”utmärkta kunskaper” i formuleringen av bestämmelsen eftersom det kan uppfattas som ett krav på att eleven har just betyget 10 i ämnet. Av regeringens proposition *Att lättare få läsa i snabbare takt och på en högre nivå* (prop. 2023/24:79) framgår att högpresterande elever och elever med särskild begåvning är den primära målgruppen för riksrekryterande spetsutbildning på gymnasial nivå. Det framgår också att dessa elever inte alltid har högsta betyg trots att de kan ha en kunskapsnivå som motsvarar eller överstiger nivån för det

högsta betyget. Skolverket menar att det därför är mer rättvisande att endast fastslå att kunskapsnivån ska motsvara minst betyget 10.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Skolverket tillstyrker att uppgiften att ansvara för kalibrering av meritvärden ska regleras i myndighetens instruktion. Skolverket avstyrker dock en reglering i 18 § och föreslår i stället att regleringen placeras i någon av de paragrafer som reglerar myndighetens kärnuppgifter (2–13 §§). Uppgiften att hantera beräkning av meritvärden kommer med utredningens förslag att vara av sådan omfattning och dignitet att det kan ses som en av myndighetens huvuduppgifter, exempelvis i paritet med uppgiften att tillhandahålla stöd för planeringen och dimensioneringen av gymnasial utbildning som regleras under en egen rubrik i 6 a §.

I samband med denna ändring i Skolverkets instruktion menar myndigheten också att det kan vara motiverat med en större översyn av instruktionen. I och med att Skolverkets uppgifter har utökats och blivit mer diversifierade, finns det möjlighet att ändra strukturen i instruktionen för att få en mer logisk indelning.

9 Förslag på en numerisk skala och nya betygskriterier

9.2 En betygsskala 1–10

Skolverket tillstyrker införandet av en ny betygsskala i nämnda skolformer men vill framföra följande synpunkter.

Skolverket bedömer att myndigheten närmare behöver undersöka hur den nya betygsskalan kommer att fungera i skolformerna anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå. I dessa skolformer finns i dag inga betygsnivåer under nivån godtagbara kunskaper (betygen 1–3 i den nya skalan) och det är inte utrett hur eleverna i skolformerna skulle påverkas av en sådan förändring eller om det skulle kunna få påverkan på undervisningen.

9.3.1 Nya betygskriterier som är stödande vid betygssättningen

Skolverket tillstyrker förslaget om att betygskriterier utformas som benämningar av de olika skalstegen (mindre än godtagbara kunskaper, godtagbara kunskaper, goda kunskaper, mycket goda kunskaper, utmärkta kunskaper).

Skolverket vill uppmärksamma att skiftet från bedömning med hjälp av betygskriterier med värdeord till bedömning med hjälp av betygskriterier som är korta benämningar kommer att ställa stora krav på den information och implementering som Skolverket ska tillhandahålla. Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag inte prövat ut betygssättningen i lärargrupper. Skolverket vill därför framföra att det är viktigt att både elevers och lärares uppfattningar om modellen och synpunkter på den nya betygssättningsprincipen tas om hand som

en del av förberedelserna inför reformen. Det är till exempel viktigt att tidigt upptäcka om det finns vanligt förekommande missförstånd om det nya systemet, eller om nuvarande betygssättningsprinciper från systemet med en godkänthörsgräns riskerar att påverka hur elever och lärare tolkar och använder den nya betygsskalan. Skolverket förordar därför att myndigheten genomför undersökningar med såväl elever som lärare. Undersökningarna ska ge elever och lärare möjlighet att diskutera och pröva det nya betygssystemet i syfte att ge Skolverket underlag för hur en tydlig information och kommunikation om systemet kan se ut. En gedigen implementering är nödvändig för reformens framgång (se även under rubrik 15 och 20).

9.3.6 Betygssättning kan förbättras med ändrade kurs- och ämnesplaner

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att betygskriteriernas funktion ska renodlas och hänvisar även till myndighetens yttrande över Läroplansutredningens betänkande (dnr 2025:1107). Skolverket vill dock framföra följande synpunkter när det gäller ämnesplanerna på gymnasial nivå. Utredningen bedömer att det är möjligt att vid betygssättningen tillämpa dagens ämnesplaner på gymnasial nivå men att dessa på sikt bör ses över för att förbättra stödet för lärarnas betygssättning. Utredningen bedömer vidare att dagens ämnesplaner bättre kan tillämpas vid betygssättningen om kommentarmaterial tas fram där en beskrivning av bedömningens inriktning ingår. Skolverket vill i sammanhanget framföra att det kommer att krävas en översyn av ämnesplanerna för gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå med anledning av det nya sättet att sätta betyg. Myndigheten gör bedömningen att det även i Gy25 finns ämnesplaner i vissa gymnasiegemensamma ämnen, yrkesämnen och andra ämnen där vissa aspekter av det som ska betygssättas främst framgår i betygskriterierna. I sådana ämnesplaner kan en förutsättning för den föreslagna betygssättningen vara kommentarmaterial där bedömningens inriktning framgår. Kommentarmaterialen är, vilket utredningen också konstaterar, dock inte juridiskt bindande. Skolverket menar att det kan öka risken för att lärare i samma ämne har olika utgångspunkter vid betygssättningen. I vissa fall kan det vara mer ändamålsenligt att i stället se över den aktuella ämnesplanen. Skolverket önskar därför återkomma till regeringen med vilka behov av översyn som myndigheten ser.

9.3.7 Sammantagen bedömning över hela betygsskalan

Skolverket välkomnar att utredningen föreslår att elever i gymnasieskolan eller i komvux på gymnasial nivå vid betygssättningen minst måste ha kunskaper motsvarande betygskriteriet godtagbara kunskaper (minst betyget 4) i de delar av ämnets syfte och centrala innehåll som rör säkerhet eller som hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter. Utredningen framför att godtagbara kunskaper gällande säkerhet är centrala och att det kan få ödesdigra konsekvenser om ett arbete inte utförs korrekt. Skolverket anser att dessa argument även gäller för elever i anpassad gymnasieskola och förordar därför att motsvarande reglering

som föreslås för 15 kap. 24 § och 20 kap. 37 § skollagen även införs i 18 kap. 23 § skollagen.

9.4.2 Extra anpassningar och särskilt stöd

Skolverket tillstyrker utredningens förslag om att elevens rätt till olika former av stöd ska kopplas till om det befaras att eleven inte kommer att tillgodogöra sig kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper (betyget 4). Myndigheten vill dock framföra att borttagandet av godkäntrörelsen skulle kunna medföra att extra anpassningar² och särskilt stöd ges i färre fall än tidigare och att ändringen av bestämmelserna innebär en försvagning av elevens rätt till stöd.

Detta beror på att ett större mått av godtycke kan präglade när stöd sätts in.

Skolverket menar att godtycket förstärks av att kurs- och ämnesplanernas syften och innehåll kommer att ge olika förutsättningar att bedöma var gränsen för extra anpassningar och särskilt stöd ska gå. Detta förstärks också av att förslaget inte besvarar frågan om vems bedömning av stödbehovet som ska få företräde. Ett sätt att minska eventuella godtyckligheter är att förtydliga bestämmelsen med vem som avgör om extra anpassningar behövs.

Skolverket vill i sammanhanget påpeka att det är oklart vilka konsekvenser förslagen om extra anpassningar får för elever inom komvux. I och med att begreppet särskilt stöd inte är reglerat i komvux behöver utredningens förslag analyseras. Skolverket har i tidigare remissyttrande varit positivt till förslag om stöd i form av specialpedagogiska insatser för vissa elever i komvux.³

9.4.4 Konsekvenser för ämnesbetyg och rätten att gå om en nivå i ett ämne i gymnasieskolan

Skolverket vill uppmärksamma att förslaget i förslagsrutans tredje stycke verkar felskrivet och skiljer sig från motivtexten och författningsförslaget till 9 kap. 1 § gymnasieförordningen. Texten borde lyda: ”Har eleven slutfört samma nivå i ett ämne två gånger och fått betyget 1–3 får eleven läsa nivån på nytt ytterligare en gång, om det finns särskilda skäl.”

10 Förslag på betygsmodell för grundskolan

10.1 Huvudförslag meritvärdeskalibrering

Skolverket tillstyrker i huvudsak modellen med meritvärdeskalibrering för såväl grund- som gymnasieskolan och instämmer med utredningen i att dagens målrelaterade betygssystem inte är konstruerat för att ge likvärdiga betyg. Meritvärdeskalibrering är en vidareutveckling av en modell med statistisk moderering⁴ som presenterades i en rapport från Skolverket 2020. I rapporten

² I betänkandet *Förbättrat stöd i skolan* (SOU 2025:44) föreslås att extra anpassningar avskaffas. Skolverket hänvisar i denna fråga till myndighetens kommande yttrande, dnr 2025:1402.

³ Skolverket, dnr 2024:935. Yttrande över betänkandet *Växla yrke som vuxen* (SOU 2024:16).

⁴ Elevens intagningspoäng beräknas centralt utifrån både lärarens betyg och elevens resultat på nationella prov, som modererats utifrån skolans resultat.

jämfördes flera modeller med varandra, och statistisk moderering ansågs vara den modell som hade bäst förutsättningar att uppnå maximal effekt på den likvärdiga betygssättningen.⁵ Skolverket vidhåller denna ståndpunkt, men vill i det följande framlägga synpunkter på vissa delar.

Utredningen fastslår inte i betänkandet exakt vilken algoritm som ska tillämpas för kalibreringen av elevernas betygsvärden i de båda skolformerna. Skolverket ska enligt utredningen ges i uppdrag att ytterligare utvärdera och fastslå utformningen av den mest lämpliga kalibreringsalgoritmen. Vidare framgår av betänkandet att valet av algoritm kommer att få konsekvenser för antalet fall som behöver hanteras i särskild ordning. I utredningens bilaga med statistiska analyser lyfts dessutom att valet av kalibreringsalgoritm inte bör vara ett politiskt beslut utan bör fattas av en expertmyndighet. Skolverket vill poängtera att om beslut om införandet av reformen fattas innan samtliga modeller, och konsekvenser av dessa, är systematiskt utvärderade så innebär det risker för möjligheterna att framgångsrikt följa planen för införande och ikraftträdande.

Skolverket vill också poängtera att modellen är teknisk och kommer att kunna upplevas som svårförståelig. Ett visst mått av förutsägbarhet är viktigt för ett rättssäkert system. Att ge tid för implementering blir därmed särskilt avgörande då antagningsreglerna ska vara lätta att förstå för en elev och upplevas som rättvisa. Skolverket bedömer att utredningen, med de olika elevexempel som ges, i huvudsak övertygar om att det går att förklara huvudreglerna för systemet på ett sätt som bör vara begripligt för elever och vårdnadshavare. Det blir dock särskilt viktigt med tydlig information om hur spridningen av betyg hanteras i kalibreringen, då denna del av modellen är extra svår att förstå. En elev ska inte felaktigt behöva oroa sig för hur andra presterar på skolan eller på provet, utan kunna lita på att elevens egna prestationer faller ut rättvist i meritvärdeskalibreringen. Skolverket anser vidare att det finns viss risk för att modellens olika undantag⁶ kommer att göra att systemet upplevs som komplicerat och orättvist.

Dessutom vill Skolverket uppmärksamma att de uppgifter om betyg som i dag samlas in omfattas av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) och inte kan användas för meritvärdeskalibrering. Se utökat resonemang om detta under rubrik 11.3.

Gällande grundskolan vill Skolverket lyfta att det kan finnas anledning att förändra den nuvarande beräkningen av genomsnittligt meritvärde i Skolverkets statistik. I dag ingår endast elever med minst ett godkänt slutbetyg (A–E) i den beräkningen. Elever utan något godkänt betyg, med meritvärde 0, ingår alltså inte när Skolverket beräknar genomsnittligt meritvärde i statistiken. Anledningen är

⁵ Skolverket (2020). *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygets och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.

⁶ Det sker ingen meritvärdeskalibrering för elever på introduktionsprogram, elever i specialskolan, när mer än hälften av eleverna i en grupp har missat minst ett prov eller i grupper med färre än sex elever. Meritvärde tas i stället fram genom en sammanvägning av betyg och provresultat.

bland annat att den betygsskala som användes före läsåret 2012/13 inte hade ett icke godkänt betyg. De elever som inte uppnådde betyg G fick omdömet ”ej uppnått målen” vilket inte räknades som ett betyg. För att inte försämra möjligheter till jämförelser över tid förändrades inte beräkningen när betygssystemet ändrades från 2012/13. Skolverket menar att det med nuvarande system visserligen skulle vara mer rättvisande att inkludera elever med meritvärde 0 i beräkningen av genomsnittligt meritvärde. Myndigheten gör dock inga förändringar i statistiken i detta avseende utan avvaktar hanteringen av denna utrednings betänkande.

Skolverket vill vidare uppmärksamma att utredningens förslag om att avskaffa de extra betygspoäng som elever från årskurs 9 får för moderna språk när de söker till gymnasieskolan riskerar att få stora konsekvenser för ämnet. Om enbart betyg som höjer meritvärdet för den enskilda eleven blir aktuella att ingå i meritvärdet, finns en risk att incitamenten för att hoppa av studier i moderna språk i grundskolan förstärks, särskilt för elever med lägre betyg.

11 Förslag på betygsmodell för gymnasieskolan

11.2.2 Nationella slutprov på gymnasial nivå

Skolverket tillstyrker utredningens förslag på ämnen som ska ha nationella slutprov, men bedömer att det kan finnas skäl att överväga om slutprov i moderna språk borde ingå i de program där moderna språk är obligatoriska. Betyg i moderna språk krävs för att fortsätta studera de vanligaste skolspråken på högskolan på motsvarande sätt som betyg krävs i flera andra provämnerna för särskild behörighet. Om meritpoängssystemet tas bort vore det olyckligt om den ökning som utredningen ser framför sig av elevernas engagemang i att fördjupa sig i ett ämne för att förbättra chanserna till ett gott resultat på slutprovet omöjliggörs för moderna språk.

11.2.3 Provgenomförande och prov

Skolverket tillstyrker antalet prov för respektive program i gymnasieskolan med tillägget som framförs under 11.2.2. Vad gäller komvux konstaterar Skolverket att utredningen föreslår att nationella slutprov ska skrivas i alla ämnen för vilka det finns nationella slutprov. Skolverket anser att en komvuxelev som läser för att uppnå en examen endast ska behöva skriva nationella slutprov i de ämnen som krävs för den examen eleven läser mot. Om en elev i komvux sedan vill utöka sin behörighet till högskolan med ytterligare ämnen som det finns nationella slutprov i ska eleven skriva sådana prov även i dessa ämnen. Det är förmodligen så utredningens förslag ska tolkas men Skolverket anser inte att detta är tillräckligt tydligt beskrivet i förslaget.

11.2.4 Meritpoängen avskaffas

Skolverket varken tillstyrker eller avstyrker förslaget att avskaffa meritpoängen, utan förordar att regeringen låter frågan utredas vidare.

Skolverket håller med utredningen om att ett borttagande av meritpoängssystemet kan ge eleven större utrymme att välja ämnen och nivåer inom det individuella valet utifrån intresse och motivation. Skolverket delar också i hög grad utredningens bild av vilka konsekvenser ett borttagande av meritpoängen skulle kunna få för engelska och moderna språk. Myndigheten bedömer dock att utredningen underskattar effekterna av att fler elever skulle välja bort att läsa det nya ämnet matematik – fördjupning i Gy25 (nuvarande matematik 5). Här ser Skolverket större risker för matematikintensiva högskoleutbildningar, genom minskad genomströmning och minskat elevunderlag, om meritpoängen tas bort.

Systemet med meritpoäng infördes för att uppmuntra elever i gymnasieskolan att läsa språk och matematik på fördjupande nivåer. Sådana studier bedömde regeringen vara väsentliga ur såväl den enskildas som samhällets perspektiv i en alltmer internationell och kunskapsorienterad värld. Kunskaper i flera språk angavs vara betydelsefulla för att skapa europeisk och global sammanhållning. Sverige har därför också ställt sig bakom det gemensamma europeiska utbildningsmålet att främja kunskaper i två främmande språk utöver modersmålet. Kunskaper i matematik beskrevs som centrala för att Sverige skulle kunna hävda sig globalt inom bland annat naturvetenskaplig och teknisk forskning. Regeringen motiverade vidare meritpoängen med att elever ska våga välja vissa gymnasiekurser, även om det är kurser som kräver en högre arbetsinsats av eleven än andra valbara alternativ.⁷ I Sveriges STEM-strategi betonas också att goda kunskaper i matematik är av särskild vikt för att fler ska välja och fullfölja naturvetenskapliga och tekniska utbildningar.⁸

Skolverket utgår från att bedömningen av vikten av studier i språk, engelska och matematik kvarstår och konstaterar att det sannolikt krävs någon form av incitament för att elever ska läsa ämnen och kurser som uppfattas som mer krävande än andra.⁹ Om meritpoängen avskaffas är det nödvändigt med andra åtgärder för att elever i gymnasieskolan fortsättningsvis ska läsa högre nivåer av engelska, moderna språk och matematik. Skolverket menar också att ett borttagande av meritpoängen för moderna språk i gymnasieskolan kan få negativa effekter på elevers motivation att läsa moderna språk i grundskolan.

⁷ Se Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om förslag på åtgärder i händelse av att meritpoängen avskaffas*, dnr 2018:00026 och Skolverket (2021). *Redovisning av uppdrag om översyn av timplanen för grundskolan och motsvarande skolformer*, dnr 2020:495.

⁸ Utbildningsdepartementet (2025). *En STEM-strategi för Sverige*.

⁹ Se Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om förslag på åtgärder i händelse av att meritpoängen avskaffas*, dnr 2018:00026 och Skolverket (2021). *Redovisning av uppdrag om översyn av timplanen för grundskolan och motsvarande skolformer*, dnr 2020:495.

Skolverket bedömer att regeringen bör låta utreda frågan om att avskaffa meritpoängen. Även om myndigheten redan 2018¹⁰ lämnade förslag på åtgärder om meritpoängen skulle avskaffas bör frågan utredas i ljuset av de senaste årens utveckling, till exempel ämnesbetygsreformen och denna utrednings förslag. Andra aspekter som kan vara avgörande för effektiva förslag är det förändringsutrymme och den riktning för elevers kunskaper i språk som regeringen önskar verka för. Skolverket menar därför att en sådan utredning bör genomföras i ett sammanhang där det finns förutsättningar att sammanväga dessa perspektiv.

Skolverket konstaterar att utredningen inte föreslår några övergångsbestämmelser i det fall meritpoängen tas bort. Myndigheten vill framhålla att de sista eleverna som lämnar gymnasieskolan med meritpoäng enligt utredningens förslag endast kommer att ha ett år på sig att använda sina meritpoäng vid ansökan till högskola. De elever som gjort val för att uppnå meritpoäng kan utifrån förslagets nuvarande utformning hamna i en situation där deras meritpoäng med kort varsel kommer att sakna värde. Utredningen föreslår informationsinsatser, men eleverna ställs ändå inför ett svårt val gällande om meritpoäng kommer att löna sig eller inte för dem. Myndigheten anser att en elev bör kunna förutse värdet av sina betyg en viss tid efter avslutade gymnasiestudier, särskilt när eleven inte kunde ha haft vetskap om avskaffandet av meritpoäng då eleven gjorde sina val i grundskolan.

11.2.7 Det finns möjlighet att sprida ut elevers provgenomförande på flera år. Skolverket tillstyrker i huvudsak att rektorn kan besluta att nationella slutprov genomförs i slutet av det första eller andra året på gymnasieprogrammet. Myndigheten anser dock att det av likvärdighetsskäl kan behövas regleringar som begränsar rektorns möjlighet att helt fritt förlägga olika prov under utbildningstiden. Myndigheten vill också uppmärksamma att det i vissa fall skulle kunna vara mer fördelaktigt att göra meritvärdeskalibreringen på inriktningsnivå i stället för programnivå.

Skolverket menar att det kan ses som problematiskt att skolor ges möjlighet att förlägga samma nationella slutprov till olika tidpunkter. Myndigheten vill uppmärksamma att en konsekvens av utredningens förslag blir att elever kan behöva genomföra samma nationella slutprov vid olika åldrar, till exempel att samma nationella slutprov för vissa elever kommer att genomföras i år 1 och för andra elever i år 3. Det går inte att bortse från att mognad och skolvana kan ha påverkan på elevernas möjlighet att prestera på de nationella slutproven, och att en åldersskillnad på två år kan spela roll för slutresultatet för den enskilda eleven. Förslaget kan också leda till att en elev på Skola 1 genomför nationellt slutprov i grundläggande matematik efter att ha läst nivå 1b, medan en elev på Skola 2 genomför samma nationella slutprov efter att ha läst nivå 2b. Det kan slutligen

¹⁰ Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om förändringar av nationella program i gymnasieskolan samt av förslag utifrån propositionen Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program*, dnr 2018:00570.

även innebära att det för olika elever kan förflyta olika lång tid mellan att undervisningen avslutas och provet genomförs.

Skolverket anser därför att det av likvärdighetsskäl bör ses över när de olika nationella slutproven i gymnasieskolan genomförs. Myndigheten bör få i uppdrag att analysera och föreslå en reglering av när det är lämpligt att nationella slutprov förläggs i relation till olika programs och inriktningars förutsättningar samt elevers ålder. Det kan till exempel handla om föreskrifter om vid vilka läsårs slut nationella slutprov ska förläggas för olika nationella gymnasieprogram. För att tillgodose olika skolors eventuella profiler eller studietakter kan föreskrifterna utformas så att det finns möjlighet till viss flexibilitet. Ett exempel kan vara ämnet matematik, där det kan vara lämpligt att det nationella slutprovet i grundläggande matematik genomförs efter år 1 på samtliga nationella program i alla skolor. Ett annat exempel kan vara ämnet historia, där det i stället kan vara lämpligt att rektorerna får möjlighet att förlägga det nationella slutprovet till antingen år 1 eller år 2 beroende på skolans organisatoriska förutsättningar.

En sådan reglering kan innebära en inskränkning av huvudmannens möjlighet att fritt förlägga utbildningarnas innehåll över hela utbildningstiden i gymnasieskolan. Skolverket vill framföra att vid en analys av slutprovets genomförande bör elevernas möjligheter till en likvärdig och rättvis utbildning och meritvärdeskalibrering anses överordnade den frihetsgrad som råder i dag.

Utöver ovanstående vill Skolverket uppmärksamma att det i vissa fall skulle kunna vara mer fördelaktigt att göra meritvärdeskalibreringen på inriktningsnivå i stället för programnivå. Myndigheten ser risker med att koppla bestämmelsen till program. Riskerna uppstår framför allt på högskoleförberedande program. Olika programinriktningar kan omfatta olika många nivåer av ämnena, exempelvis ingår matematikämnen i varierande utsträckning på ekonomiprogrammet, naturvetenskapsprogrammets och teknikprogrammets olika inriktningar. Förutom att olika många nivåer ingår i ett programs inriktningar kan elever också i olika utsträckning välja en högre nivå inom programfördjupningen eller som individuellt val på olika inriktningar. Det är till exempel vanligt att välja till extra nivåer i matematikämnen utöver det som ingår i programmen, både på yrkes- och högskoleförberedande program.

Om rektorn fattar beslut om provgenomförande för hela programmet kommer det att innebära att elever på samma program som läst olika antal nivåer i ett ämne kan komma att genomföra samma nationella slutprov vid samma tidpunkt. Det riskerar, som redan nämnts tidigare, att uppfattas som orättvist av de elever som behöver göra slutprov ett år innan eller ett år efter att de avslutat studierna i ämnet. Elever kan även uppfatta att de får olikvärdiga förutsättningar att prestera väl på provet. Det kan i sin tur medföra strategiska val av olika slag, till exempel att skolan förlägger två nivåer till samma år, att elever byter till en inriktning där slutprovet ligger i slutet av undervisningen i ämnet eller att färre elever väljer en högre nivå i ämnet. Det finns därför anledning att se över den föreslagna

regleringen. Skolverket förordar att myndigheten får i uppdrag att se över när och om det kan vara mer fördelaktigt att kalibrera resultaten på program- eller inriktningsnivå.

Om regeringen trots denna synpunkt önskar gå vidare med den föreslagna regleringen vill Skolverket visa på ett behov av att förtydliga i författningstexten att det är program på den enskilda skolan som avses.

11.3 Mer regelbunden inrapportering av betyg på gymnasial nivå

Skolverket tillstyrker förslaget, men vill påpeka att lagstöd sannolikt kommer att behövas för all den inrapportering av betyg som huvudmännen ska åläggas och inte endast för betyg på gymnasial nivå. Förslaget till ändring i 29 kap. 19 b § skollagen är formulerat för att gälla en huvudman för grundskola, specialskola, gymnasieskola och komvux på gymnasial nivå, men utredningen motiverar endast förslaget med behovet av att samla in uppgifter om betyg från avslutade nivåer i ett ämne i gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå.

Skolverket vill även förtydliga att myndigheten i dag inte förfogar över de betygsuppgifter som kommer att behövas för kalibrering av betyg, vilket utredningen verkar utgå från. Statistiska centralbyrån samlar i dag in uppgifter om betygsresultat på uppdrag av Skolverket inom ramen för statistikverksamheten. Det innebär att betygsuppgifterna omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL och att uppgifter som innebär att enskildas personliga förhållanden kan röjas, inte kan användas utanför statistikverksamheten annat än i undantagsfall. Skolverket skulle alltså inte kunna kalibrera meritvärden utifrån de uppgifter om betyg som i dag samlas in.

Med stöd av en sådan uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår, skulle Skolverket visserligen kunna inrätta ett nytt system för insamling av betygsuppgifter utanför statistikverksamheten. Ett sådant system var föremål för utredning av Skolinformationsutredningen och behandlades i den utredningens delbetänkande.¹¹ Ett annat alternativ är en sekretessbrytande bestämmelse till 24 kap. 8 § OSL som medger att de nödvändiga betygsuppgifterna lämnas ut under vissa förutsättningar. Skolverket bedömer också att det i vissa avseenden är motiverat med ett särskilt författningsstöd för hanteringen av en så stor mängd personuppgifter utanför statistikverksamheten. Detta utvecklas vidare under rubrik 21.16.

Skolverket vill också betona att utredningens förslag förutsätter en mycket snabb, komplett och korrekt inrapportering och hantering av betygsuppgifterna för att myndigheten ska hinna kalibrera alla meritvärden i tid för antagning till gymnasieutbildning och högre utbildning. Vid den nuvarande inrapporteringen av betygsuppgifter upptäcks ibland felaktigheter som behöver rättas till. Flera huvudmän rapporterar in uppgifterna efter den sista dagen för inrapportering, och

¹¹ Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21).

det finns alltid ett visst bortfall i uppgifterna för huvudmän som trots påminnelser över huvud taget inte rapporterar in uppgifter. För statistiken är bortfallet försumbart, men för utredningens förslag krävs snabb inrapportering och hantering av samtliga betygsuppgifter för alla berörda elever. Utredningens förslag innebär att huvudmännen behöver lägga mer resurser på inrapporteringen och förutsätter att det finns tekniska system hos både huvudmännen och Skolverket som klarar av att hantera den stora mängden data.

Skolverket har redan i maj i år beslutat om en ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. Innebörden i ändringen är att huvudmän ska rapportera in samtliga utfärdade betyg på nivåer i ämnen utöver den nuvarande insamlingen av examensbevis och studiebevis. Skolverket kommer således från och med Gy25 att i sin statistikverksamhet även samla in uppgifter om betyg från avslutade nivåer i ett ämne.

Skolverket noterar att sedan betänkandet publicerades har en paragraf införts i 29 kap. 19 b § skollagen. En ny reglering bör därför sannolikt införas som en ny paragraf 19 c i 29 kap.

12 Förslag på hantering när betygsvärden inte kan kalibreras eller nationella slutprov inte kan genomföras

12.2 Specialskolor och resursskolor

Skolverket noterar att utredningen inte lämnar några förslag på reglering av användningen av nationella slutprov inom gymnasiala utbildningar för döva, hörselskadade och svårt rörelsehindrade ungdomar. Liksom i specialskolan kan dessa utbildningar ligga till grund för fortsatta studier. Skolverket menar därför att det behöver regleras hur nationella slutprov och meritvärdering ska se ut för elever även på dessa utbildningar.

12.6 Enskilda elever vars provresultat kraftigt avviker från de lärarsatta betygen

Skolverket noterar att det inom ramen för myndighetens bemyndigande kan komma att ske en manuell hantering av fall där en elevs provresultat avviker anmärkningsvärt mycket jämfört med vad som är statistiskt förväntat i relation till det lärarsatta betyget eller det kalibrerade betygsvärdet. Skolverket bedömer att denna manuella hantering av provresultat som kraftigt avviker från de lärarsatta betygen är en särskild riskfaktor för kalibreringsmodellens tillförlitlighet. Avvägningar om vilken manuell hantering som behöver göras kommer att vara en del i arbetet med att ta fram bästa möjliga kalibreringsalgoritm. I valet av kalibreringsalgoritm behöver särskild vikt läggas vid att den manuella hanteringen blir välfungerande och transparent.

13 Förslag på betygsmodell för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

13.3 Meritvärdering i komvux på gymnasial nivå

Skolverket avstyrker utredningens förslag för komvux på gymnasial nivå om att elevernas meritvärde ska beräknas enbart utifrån resultaten på de nationella slutproven. Myndigheten förordar att möjligheten till meritvärdering med hjälp av ämnesvis kalibrering av lärarsatta betyg i kombination med individuellt provresultat utreds vidare.

Nackdelar med endast nationella slutprov som meritvärdering

I komvux på gymnasial nivå läser eleverna olika antal ämnen och olika ämneskombinationer utifrån de behov de har. Samtidigt bidrar avsaknaden av reglering av exempelvis undervisningstiden till att kurser kan ges utan några schemalagda lektioner och med lite lärarstöd. Av Skolinspektionens årsrapport 2024 framgår att det råder olikvärdiga förutsättningar och möjligheter för elever inom komvux bland annat på grund av att vissa elever i huvudsak har självstudier och lite lärarstöd. Där framgår också att det med anledning av ett öppet, komplext och ibland svåröverblickbart regelverk finns ett behov av att göra en samlad översyn av regleringen.¹² Dessa omständigheter gör en meritvärdeskalibrering inom komvux på gymnasial nivå i det närmaste omöjlig eftersom den bygger dels på kalibrering av betygsvärden från elever som läst samma kombination av ämnen, dels på genomförandet av bedömningssamråd för likvärdig bedömning mellan lärare på skolenheten. Skolverket vill dock framhålla att de övergripande argument som utredningen framför för införandet av en meritvärdeskalibrering är giltiga även för de elever som läser i komvux på gymnasial nivå. Exempel på sådana argument är vikten av betygs likvärdighet och risken för att en meritvärdering baserad enbart på nationella slutprov leder till att eleverna premierar studier inför proven på bekostnad av övriga ämnen. Myndigheten vill därför lyfta nedanstående invändningar mot ett system med enbart nationella slutprov som meritvärdering.

Skolformsdelens stora problem med olikvärdig betygssättning, vilka också påtalas av utredningen, hanteras inte av förslaget. Utredningens förslag innebär vidare att gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå ska genomföra samma nationella slutprov. I kapitel 5 i betänkandet redogör utredningen för den problematik som har rätt med multipla syften i dagens nationella prov och det finns därför anledning att uppmärksamma att det finns invändningar mot att konstruera ett examensprov och ett prov för kalibrering på samma sätt. Proven för gymnasieskolan kan konstrueras för att få god täckning av det centrala innehållet över tid och de nationella slutproven kommer att utgöra 30 procent av elevens meritvärde. Detta gör att proven kan uppfylla sitt syfte trots att varje enskild provutgåva endast mäter en mindre del av innehållet i kurs- och ämnesplanen. Ett

¹² Skolinspektionen (2024). *Skolinspektionens årsrapport 2024. Iakttagelser och erfarenheter under år 2024.*

examensprov däremot bör täcka in en så stor del av det centrala innehållet som möjligt i varje provutgåva för att undvika att provet uppfattas som för smalt eller orättvist. Eftersom samma prov enligt förslaget ska ges i båda skolformerna kan konstruktionen inte helt optimeras för något av syftena.

Det finns vidare betydande risker för negativ påverkan på undervisningen i komvux på gymnasial nivå om endast provresultaten påverkar elevernas meritvärde. Det kan innebära att undervisningen utarmas när konstruktionen av slutproven optimeras för att säkerställa en god kalibrering och provinnehållet mer blir stickprov på elevernas kunskaper. Till exempel skulle ett borttagande av muntliga delprov bli extra problematiskt i komvux eftersom det finns överhängande risk att det då prioriteras bort i undervisningen. Vidare kommer incitamenten för eleverna att få högre betyg än 4 (godtagbara kunskaper) att vara låga vilket i sin tur riskerar att påverka inriktningen på undervisningen, som kan komma att läggas på en mer basal nivå.¹³ Dessutom ser Skolverket att den föreslagna modellen för komvux riskerar att upplevas som olikvärdig eftersom det lärarsatta betyget inte räknas in när en elev som skrivit nationellt slutprov i komvux söker sig vidare till högre studier.

Skolverket förordar ämnesvis kalibrering i kombination med individuellt slutprovresultat i komvux på gymnasial nivå

Skolverket menar att elevernas betyg bör spela roll för meritvärdet. Utredningen anser att en alternativ modell för komvux på gymnasial nivå kan vara en ämnesvis kalibrering i kombination med individuellt slutprovresultat i de ämnen som erbjuder nationella slutprov. Ämnesvis kalibrering innebär lägre flexibilitet, eftersom undervisningen måste organiseras på ett sätt som möjliggör undervisning i sammanhållna grupper. Ämnesvis kalibrering är också bara möjlig i de ämnen som har nationella slutprov och kommer därför inte åt vare sig olikvärdigheten i betygssättningen eller negativ påverkan på undervisningen i ämnen som inte har nationella slutprov. Skolverket vill dock framhålla att meritvärdet endast kommer att beräknas på dessa betyg och på provresultat, och att det därför kan anses som en likvärdig metod vid urval till högre utbildning. Ämnesvis kalibrering skulle också vara ett sätt att ta hänsyn till elevernas lärarsatta betyg och skapa en mer likvärdig betygssättning i ämnen med nationella slutprov. Skolverket vill även framhålla att den minskade flexibilitet som metoden innebär inte bör ses som ett hinder utan snarare är välkommen, eftersom den kan leda till förbättrad undervisning med exempelvis mer lärarstöd. Vidare innebär ämnesvis kalibrering att syftena för de nationella slutproven blir likartade mellan gymnasieskolan och komvux vilket ökar möjligheten att ta fram samma prov för båda skolformerna. Myndigheten förordar därför att ämnesvis kalibrering utreds mer grundligt i särskild ordning.

¹³ Se vidare under rubrik 17.

Slutligen vill Skolverket framhålla att i den händelse meritvärdeskalibrering införs i grund- och gymnasieskolan måste förändringar gällande en ny betygsskala och ett nytt framtagande av elevers meritvärde ske även i komvux. Ett nollalternativ, det vill säga att inga förändringar görs i skolformsdelen komvux på gymnasial nivå, är inte hållbart utifrån de likvärdighetsproblem som dagens system med helt lärarsatta betyg innebär.

13.4 Mer regelbunden inrapportering av betyg på gymnasial nivå

Skolverket tillstyrker förslaget, men hänvisar till det utökade resonemang som finns under rubriken 11.3.

14 Förslag på regelverk för betyg efter prövning och möjligheter att göra om nationella slutprov

14.3.1 Möjlighet att göra nya respektive att göra om nationella slutprov

Om regeringen väljer att införa meritvärdering i komvux på gymnasial nivå enbart baserat på de nationella slutproven vill Skolverket särskilt lyfta fram det utredningen skriver på sidan 610 om möjligheten att få ett alternativt meritvärde beräknat. Personer som har en gymnasieexamen och ett meritvärde från gymnasieskolan ska kunna genomföra ett eller flera nationella slutprov i komvux och få ett meritvärde som endast baseras på elevens nationella slutprovresultat. Vid ansökan till högre utbildning kan detta alternativa meritvärde betraktas som kompletterat och därför endast användas för urval i betygsgrupp II. Skolverket menar att denna möjlighet kommer att behövas för att förhindra att personer med låga lärarsatta betyg från gymnasieskolan hamnar i återvändsgränder inför framtida karriärval.

14.3.2 Avgift vid genomförande av nationella slutprov

Skolverket tillstyrker förslaget om att ta ut avgift men gör bedömningen att kostnaden på 1 000 kronor per prov kan vara alltför hög och därmed bör ses över. Skolverket vill föra fram att en hög avgift för att göra nationella slutprov i komvux på gymnasial nivå kan leda till att en del personer inte får möjlighet att genomföra proven av ekonomiska skäl.

15 Förslag på ändrade behörighetsregler för antagning till gymnasieskolan och till högre utbildning

15.2 Ändrade behörighetsregler för tillträde till gymnasieskolan

Utredningen konstaterar i en bilaga att drygt 20 procent¹⁴ av eleverna i årskurs 9 inte blir behöriga till fortsatt utbildning och att genomsnittet för EU ligger under 5 procent. Vidare gör utredningen antagandet att andelen obehöriga till nationella program i ett framtida meritkalibreringssystem kommer att bli cirka 8–10 procent.

¹⁴ Enligt Skolverkets officiella statistik saknade 16,3 procent av eleverna i årskurs 9 behörighet till ett yrkesprogram år 2024.

Skolverket vill peka på att denna elevgrupp kommer att behöva hanteras i gymnasieskolan och vill uppmärksamma regeringen på att det behöver ses över vilka utbildningar som kan möta behoven hos dessa elever. För ytterligare resonemang hänvisas till Skolverkets yttrande över betänkandet *Fler vägar till arbetslivet* (SOU 2024:74).¹⁵

15.3.1 Förslag om en ändrad gymnasieexamen

Skolverket avstyrker förslaget att det ska krävas betyg i minst 2 500 gymnasiepoäng med i genomsnitt lägst betygsvärdet 4 på 2 250 av de ingående poängen. Skolverket förordar att en gymnasieexamen också ska innefatta att eleven fått betyget 4 i gymnasiearbetet.

Utredningen föreslår att det inte ska krävas minst betyget 4 i gymnasiearbetet för en gymnasieexamen (se även rubrik 9.4.5). I propositionen *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* (prop. 2008/09:199) menade regeringen att gymnasiearbetet skulle vara ett kvitto på att eleven är väl förberedd för högskolestudier respektive det yrkesområde som programmet utbildar för. Skolverket menar att gymnasiearbetet förlorar denna funktion om utredningens förslag börjar tillämpas. Det riskerar också att starkt påverka elevers och lärares motivation för gymnasiearbetet eftersom avsaknad av godtagbara kunskaper inte kommer att påverka möjligheten att få gymnasieexamen eller att påbörja högre studier. Om inte regeringen anser att det är motiverat att se över gymnasiearbetets plats i gymnasieskolan av andra skäl, förordar Skolverket att godtagbara kunskaper (betyget 4) i gymnasiearbetet även fortsättningsvis ska krävas för gymnasieexamen.

Skolverket instämmer vidare i utredningens slutsats att det finns fördelar med en kompensatorisk regel för gymnasieexamen, men menar att förslaget är långtgående och förändrar betydelsen av vad det innebär att ha fått en examen. Ett sammanvägt betygsvärde kan förvisso säga mer om en elevs sammantagna kunskaper i relation till examensmålet än enskilda betyg, men till skillnad från utredningen bedömer Skolverket att ett genomsnittligt betygsvärde på 4, som innebär möjlighet att ha betyget 1–3 i mer än hälften av ämnena, inte borgar för att eleven kan det som beskrivs i examensmålet. Skolverket menar att betygen 1–3 inte heller visar att en elev uppnått SeQF-nivå 4 i den nationella referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande, som en gymnasieexamen ska motsvara enligt gällande reglering.

För yrkesprogram skulle dessutom den kompensatoriska regel som utredningen föreslår innebära att elever kan få examen från ett yrkesprogram även om de har uppvisat mindre än godtagbara kunskaper i alla de 400 poäng i programgemensamma ämnen som nämns i bestämmelsen.¹⁶

¹⁵ Dnr 2025:960.

¹⁶ 8 kap. 5 § gymnasieförordningen.

För högskoleförberedande program skulle utredningens förslag innebära att en högskoleförberedande examen inte längre i sig själv betyder att kraven för grundläggande behörighet till högskolan är uppfyllda. Syftet med införandet av en gymnasieexamen var att befästa och förstärka kvaliteten i svensk gymnasieutbildning. Införandet av en gymnasieexamen skulle också ge en ökad tydlighet gentemot andra länder.¹⁷

Mot den bakgrunden menar Skolverket att det skulle kunna övervägas att kraven för en högskoleförberedande examen är likalydande med kraven för grundläggande behörighet till högskolan. Om regeringen ändå önskar införa en kompensatorisk regel för gymnasieexamen anser Skolverket att utformningen bör ses över för att säkerställa att den som får examen kan det som beskrivs i examensmålet.

15.4.1 Ändrade behörighetsregler samt ändrade regler vid platsfördelning vid urval

Utredningen föreslår att godtagbara kunskaper (betyget 4) ska krävas i ett antal ämnen för behörighet till högre utbildning. Mot bakgrund av förslagen om att lärarna vid betygssättning ska tillämpa den sammantagna betygssättningsprincipen för hela betygsskalan (se rubrik 9.3.1 och 9.3.7) befarar Skolverket att lärarna kan bli mer osäkra på vad som är den lägsta nivå av kunskaper som kan bedömas som godtagbara och hur olika delar av ett ämnes syfte och innehåll ska viktas. Myndigheten delar därför utredningens uppfattning att lärare kan behöva stöd som anger bedömningens inriktning i ett ämne. Myndigheten noterar dock att läroplansutredningen¹⁸ inte har lämnat något förslag som innebär att sådant stöd ska ingå i de nya kursplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer. Vid framtagandet av det nya betygssystemet anser Skolverket att det bör genomföras undersökningar där lärare får möjlighet att pröva och diskutera betygssättning enligt de nya principerna. Sådana undersökningar kan även ge vägledning till Skolverket gällande informationsinsatser och implementering. Det är också viktigt att i ett tidigt skede överväga hur stöd för bedömningens inriktning ska framgå i de omarbetade ämnesplaner på gymnasial nivå som utredningen anser bör tas fram på sikt.

Skolverket konstaterar att två av tre krav som en sökande behöver uppfylla för grundläggande behörighet till högskolan grundar sig i de lärarsatta betyg som inte kalibrerats. Det innebär att likvärdighet inte helt tillgodoses för behörighet utan endast vid eventuellt urval till högskoleutbildningar. Skolverket vill uppmärksamma att en risk med detta är att sådan betygssättning som i dag ibland benämns ”snäll-E” riskerar att i gymnasieskolan fortsätta genom att betyget 4 sätts välvilligt i ämnen där betyget 4 krävs för grundläggande behörighet.

¹⁷ Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan, prop. 2008/09:199, s. 118.

¹⁸ Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande (SOU 2025:19).

15.5 Behörighetsregler för tillträde till yrkeshögskolan behöver inte ändras
Utredningen ser inte anledning att föreslå ändringar av det regelverk som reglerar behörighet eller antagning till yrkeshögskolan. Skolverket vill dock uppmärksamma att utbildningar inom yrkeshögskolan ofta har samma ämnen och nivåer som krav för särskild behörighet som högskolan har, till exempel samhällskunskap 1, svenska 3, engelska 6, matematik 2 eller fysik 1a. Trots det har utredningen gjort bedömningen att samma lärarsatta betyg är tillförlitliga nog för yrkeshögskolan men inte för högskolan. Skolverket anser att det bör övervägas om samma principer ska användas för meritvärdering inom yrkeshögskolan som inom högskolan för utbildningar vars särskilda behörighet är ämnen som det föreslås finnas slutprov i.

16 Förslag på reglering av betygssättning

16.4.1 Bedömningssamråd för likvärdighet inom skolor och program

Skolverket tillstyrker i huvudsak förslaget om bedömningssamråd men avstyrker formen för bedömningssamråden i gymnasieskolan.

Enligt förslaget till bestämmelse i 15 kap. 25 a § skollagen ska bedömningssamråd i gymnasieskolan ske mellan lärare som undervisar i samma ämne inom samma nationella program på en skolenhet. Skolverket förordar i stället att samråden ska ske mellan lärare som undervisar i samma ämne på en skolenhet. Om samråden sker inom samma program finns en risk att de blir färre och att effekterna av dem bli mindre. Skolverket ser det bara som en fördel om lärare vars grupper kalibreras separat ändå deltar i samma bedömningssamråd så länge de lärare vars elever kalibreras tillsammans alltid är med i samma samråd, vilket blir fallet även i Skolverkets alternativ.

Skolverket förordar även att bedömningssamråd införs vid betygssättningen för varje nivå i alla ämnen. Skolverket föreslår i sammanhanget följande formulering i 15 kap. 25 a § skollagen:

Vid betygssättning i en nivå i ett ämne ska det inom varje skolenhet genomföras bedömningssamråd mellan lärare som undervisar i samma ämne. Syftet med bedömningssamråden är att öka betygens likvärdighet inom respektive ämne. Rektorn ansvarar för att bedömningssamråd genomförs.

Skolverket vill i sammanhanget uppmärksamma att i den händelse ämnesvis kalibrering införs i komvux på gymnasial nivå (se rubrik 13) bör det införas bedömningssamråd mellan de lärare vars elever kommer att utgöra en kalibreringsgrupp.

17 Förslag på ändringar i det nationella provsystemet

17.1 Förslag om nationella prov och nationella slutprov

Skolverket tillstyrker i huvudsak utredningens förslag om provens utformning, men har synpunkter på vissa delar.

Myndigheten vill framföra att de nationella slutproven bedöms få en större betydelse för eleverna än dagens nationella prov. De nationella slutproven kommer att påverka elevernas möjligheter att söka till högre utbildning både i egenskap av det individuella provresultatet, och indirekt på grund av att provens utformning kommer att påverka lärarnas undervisning och i förlängningen även betygssättningen.

Skolverket vill därför uppmärksamma vilka konsekvenser det kan medföra om de nationella slutproven får ett alltför avsmalnat innehåll. Ju viktigare ett prov uppfattas, desto högre risk är det för att provets innehåll styr undervisningens innehåll. Om proven ska ha legitimitet som oberoende mätning behöver de ha en stark förankring i styrdokumentet, innehålla relevanta delar och täcka en stor del av det centrala innehållet. Täckningen behöver dock inte tillgodogöras i varje enskilt prov utan kan hanteras så att olika delar av det centrala innehållet provas varje år så att provet över en flerårsperiod till stor del omfattar ämnets olika delar. Oförutsägbarheten i vad provet kan komma att innehålla ett specifikt år kan på sikt bidra till att motverka de nationella slutprovets potentiella negativa påverkan på undervisningen då större delar av det centrala innehållet över tid kommer att kunna omfattas av proven samtidigt som innehållet för varje prov i sig blir relativt oförutsägbart.

I resonemanget om de nationella slutprovets möjliga negativa påverkan på undervisningen vill myndigheten också särskilt lyfta muntliga delprov i språkämnena, fullständiga lösningar i matematik och frisläppandet av prov efter genomförandet. Myndighetens ställningstaganden i dessa frågor återfinns i avsnitt 17.1.6 och 17.1.7.

17.1.1 Ansvar och organisation för nationella slutprov

Skolverket tillstyrker utredningens förslag om att myndigheten ska ansvara för konstruktionen av de nationella slutproven och organisera samarbetet med externa aktörer som till exempel universitet och ämnesexperter. Skolverket delar även utredningens bedömning att myndigheten behöver ta ansvar för att göra provsystemet än mer enhetligt för att nationella slutprov med påföljande meritvärdeskalibrering ska kunna införas. Däremot behöver det vara öppet för Skolverket att avgöra exakt vilka delar av provkonstruktionsprocessen som myndigheten väljer att göra själv och vilka delar som uppdras åt andra myndigheter, till exempel lärosäten.

Skolverket vill även uppmärksamma att uppsamlings- och höstprov i komvux på gymnasial nivå inte kan standardiseras årsvis, däremot ekvivaleras på andra sätt med hjälp av återanvändning av uppgifter.

17.1.6 Nationella slutprov ska konstrueras för att automaträttas och bedömas centralt

Skolverket instämmer i huvudsak i bedömningen att de nationella slutproven bara ska bestå av delar som kan rättas automatiskt eller bedömas av centrala bedömare, men har synpunkter på vissa delar. Skolverket instämmer i bedömningen att det finns både organisatoriska och ekonomiska svårigheter med att arrangera central bedömning av dagens muntliga delprov. Samtidigt är det viktigt att, om möjligt, behålla muntliga delar i språkproven då det är en viktig del av språklig färdighet. I uppdraget att ta fram de nya nationella slutproven bör Skolverket ha kvar möjligheten att integrera muntliga delar som kan bedömas centralt såväl i grundskolan som i gymnasieskolan och komvux. På så sätt kan Skolverket integrera muntliga delar i språkämnen, där de språkliga färdigheterna är mycket väsentliga. Detta skulle vara möjligt om myndigheten lyckas utveckla annorlunda utformade muntliga delar som också är tillräckligt mätsäkra och ekonomiskt försvarbara, till exempel genom ett digitalt genomförande och central bedömning. Om Skolverket inte lyckas integrera muntliga provdelar i de nationella slutproven bör myndigheten i stället ta fram andra material som skolorna får ta del av, till exempel betygstödande bedömningsstöd, vilka kan motverka minskat fokus på muntliga färdigheter i undervisningen.

Om muntliga delar helt tas bort riskerar det att sända signaler till lärare och elever att muntlig förmåga inte är prioriterat i kurs- och ämnesplaner. Detta riskerar i sin tur att ge den muntliga förmågan lägre status och på sikt utarma elevers muntliga språkkunskaper.

Utredningen lyfter också problematiken med att vissa elevgrupper har en ojämn språkförmåga och kan kompensera brister i den skriftliga framställningen med en stark muntlig förmåga. Skolverket instämmer i den oron och vill särskilt framhålla att den kommunikativa aspekten är en central del av språkämnen och att elever som har sin styrka inom det kommunikativa kommer att missgynnas av ett ensidigt fokus på skriftlig färdighet. Skolverket instämmer visserligen i utredningens bedömning att det finns svårigheter i att bedöma muntliga provdelar och att det finns en viss risk att detta får effekter på mätsäkerheten i denna typ av delprov. Samtidigt måste proven upplevas som relevanta utifrån ämnets syfte och centrala innehåll för att få legitimitet.

Utöver de muntliga delproven vill Skolverket också framhålla vikten av att matematikproven i de högre nivåerna i gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå även fortsatt måste ha delar som innehåller fullständiga lösningar. En minskning av mängden uppgifter som kräver fullständiga lösningar är rimlig utifrån det nya provsystemets syfte, men att helt ta bort denna uppgiftstyp är inte

lämpligt. Skälet till att uppgifter med fullständiga lösningar behövs är dels att proven riskerar att bli mindre mätsäkra om dessa uppgifter tas bort eftersom hänsyn inte tas till kunskaper som elever visar i lösningarna, dels att risken ökar för negativa effekter på matematikundervisningen och i förlängningen negativa effekter på elevers lärande i matematik.

17.1.7 Återkoppling från nationella slutprov

I betänkandet beskrivs att eleven endast får de lärarsatta betygen på skolavslutningen, medan de nationella slutproven ska bedömas centralt och resultaten ges till eleven först efter avslutningen. Skolverket är medvetet om att meritvärdeskalibreringen bygger på att de nationella slutproven förläggs till slutet av terminen då lärarna redan har satt sina betyg. Myndigheten vill samtidigt peka på att det från barnets bästa kan diskuteras hur resultaten ska återföras. En risk med att barn tar emot besked om att exempelvis vara behöriga eller obehöriga till gymnasieskolans nationella program när barnet inte längre är elev på skolan är att lärare, studievägledare och annan personal inte finns och kan ge stöd, förklaringar och hjälp med studievägledning om eleven får ett annat resultat än vad eleven förväntade sig utifrån sina lärarsatta betyg. Skolverket kan inte se att utredningen utifrån ett barnrättsperspektiv har analyserat hur besked om resultat på prov som eleven genomfört i den obligatoriska skolan kan påverka barn och vilka konsekvenser det innebär att dessa inte längre är elever i skolan och automatiskt har tillgång till lärare och annan personal.¹⁹ Modellen för meritvärdering är relativt komplex och det ställs höga krav på både barn och vårdnadshavare för att fullt ut förstå den. Om inte huvudmodellen tillämpats, och om kalibrering inte har skett, blir det än mer komplicerat att förstå. Skolverket anser därför att det bör ses över om skolorna ska erbjuda stöd och vägledning till barnen när resultaten på de nationella slutproven kommer, även om denna tidpunkt inträffar efter att undervisningen är avslutad. En elev kan på så sätt få hjälp av skolan med att förstå resultaten och även få studievägledning om eleven på grund av slutproven och kalibreringen till exempel inte uppfyller kraven för behörighet till nationella program.

Skolverket bedömer vidare att det är tillräckligt för eleven att se antalet poäng per uppgift eller delprov samt den samlade poängen och vill därför framföra att slutproven inte bör frisläppas efter varje provgenomförande. Anledningarna till detta är flera. Ett frisläppande skulle innebära ökade kostnader för provkonstruktionen då dagens kostnadsnivåer bygger på att provuppgifter återanvänds på regelbunden basis under en tid av upp till tio år, vilket innebär att proven är sekretessbelagda under denna tid. Vidare ser Skolverket risker med otillåten spridning av framtida provuppgifter då nya uppgifter kommer att prövas ut vid ordinarie provtillfälle och viljan att sprida dem sannolikt kommer att öka om man vid återkopplingstillfället kan räkna ut vilka uppgifter som är tänkta för framtida prov. Även ankringen av provuppgifterna vid de uppsamlingstillfällena

¹⁹ Jämför artikel 3 barnkonventionen och 1 kap. 10 § skollagen.

som ska genomföras kommer att försvåras och innebära stora kostnader om uppgifterna frisläpps. Bibehålls sekretessen finns goda möjligheter att skapa uppgiftsbanks som på sikt kan bidra till minskade konstruktionskostnader. En bibehållen sekretess minskar också risken för att de nationella slutproven får negativ effekt på undervisningen då lärare och elever i lägre grad får möjlighet att ta del av provinnehåll vilket försvårar för lärare att låta proven styra undervisningen.

Skolverket ser dock vissa fördelar med att eleverna får tillgång till provuppgifterna även om detta sker först efter att eleverna avslutat sina studier i den aktuella nivån eller årskursen. Ett slutet system riskerar att förlora legitimitet och det blir mindre transparent för eleverna vad provet innehåller, vilket kan bidra till stress och osäkerhet. Ett sätt att mildra dessa konsekvenser, men ändå bibehålla de fördelar för provkonstruktionen som sekretessen skulle ge, är att Skolverket har möjlighet att ta beslut om vilka provuppgifter i vilka ämnen som ska frisläppas och att detta sker med en viss regelbundenhet för att skapa insyn i systemet. Till exempel skulle provdelar såsom längre skrivuppgifter kunna frisläppas kontinuerligt medan flervals- och kortsvarsdelar skulle kunna frisläppas i betydligt lägre omfattning. Inledningsvis behövs det också tas fram exempel på provuppgifter i alla olika ämnen som visar samtliga tänkta uppgiftsformat i de nationella slutproven för att skapa tilltro till och trygghet i systemet.

17.1.12 Anpassningar ska beslutas av rektor och undantag ska beslutas av Skolverket

Skolverket tillstyrker utredningens förslag att anpassningar behöver beslutas av rektorn på skolnivå precis som i dag. Myndigheten tillstyrker även att Skolverket ska föreskriva om vilka anpassningar som är möjliga att genomföra i samband med de nationella slutproven, så att proven fortfarande prövar de kunskaper och förmågor som de är konstruerade för att pröva. Skolverket vill dock lyfta följande. Frågor om anpassningar vid de nuvarande nationella proven är några av de mest frekvent förekommande i statistiken över frågetyper till Skolverkets upplysningstjänst. Myndigheten ser därför att det finns ett behov av att ta ett helhetsgrepp kring frågan i samband med att de nya nationella slutproven får ett annat syfte än dagens nationella prov. En fördel med att det finns föreskrifter som tydliggör vilka anpassningar som är möjliga, är att det skapar större likvärdighet på skolorna. Men en nackdel är att den analys som i dag ska genomföras på individuell nivå innan beslut om anpassning tas riskerar att försvinna och ersättas av universella anpassningar som potentiellt missgynnar vissa elevgrupper eller individer. Att anpassningarna som är tillåtna att göra inte kan ta hänsyn till alla individers förutsättningar gör det högst troligt att antalet ansökningar om undantag för genomförande av nationella slutprov blir mycket omfattande.

Skolverket tillstyrker även förslaget om att myndigheten ska hantera undantagsansökningar. Skolverket har förståelse för de likvärdighetsskäl som utredningen anger för att beslut om undantag från att göra det nationella

slutprovet ska fattas på central nivå. Myndigheten vill dock understryka att det är nödvändigt att ansökan om undantag endast kan ske enligt på förhand uppsatta och tydliga riktlinjer om vilka eventuella diagnoser eller andra anledningar som utgör grund för att undanta en elev. I normalfallet kommer ansökningsprocessen därmed kunna bli mer av en formalitet och stickprovskontroller kan tillämpas för att säkerställa tillförlitligheten i systemet. På detta sätt kan ärendehanteringens ändå lösas på ett tillfredsställande sätt. Skolverket vill också tidigt flagga för att det kan leda till en omfattande administration, både för huvudmännen och för Skolverket. Myndigheten befarar att det kan bli ett stort antal ärenden som ska handläggas och beslutas. Detta kommer att kräva ett digitalt system som kan hantera och lagra skyddade personuppgifter på ett säkert sätt. Det kommer också att kräva ökade administrativa medel för att bekosta utökade personalresurser. Med anledning av de olika omständigheter som förändringen för med sig önskar Skolverket ha en dialog med uppdragsgivaren om den fortsatta hanteringen. Ett säkert införande av ett system av denna omfattning kräver tid vilket medför att tidsplanen för införandet påverkas (se rubrik 20).

Ytterligare en synpunkt är att förslaget om undantag särskilt bör ses över för komvux på gymnasial nivå, i händelse av att utredningens förslag gällande komvux beslutas (se under rubrik 13). Om undantag ges för delar av de nationella slutproven i komvux, och meritvärdet beräknas på resterande genomförda nationella slutprov, kan det behövas en nedre gräns för hur få prov som behöver genomföras för att ett meritvärde ska kunna beräknas. Ett alternativt sätt är att införa regler för hur meritvärdet ska beräknas då antalet genomförda nationella slutprov i komvux blir för få.

17.1.14 Antalet provtillfällen ska begränsas

Skolverket tillstyrker förslaget att elever ska erbjudas uppsamlingsprov vid fasta provtillfällen. Samtidigt bedömer myndigheten att införandet av uppsamlingstillfällen försvåras om proven frisläpps efter genomförandet, främst för att det medför stora kostnader för provkonstruktionen (se rubrik 17.1.7).

Det är troligt att införandet av uppsamlingsprov kommer att leda till ett uppskjutarbeteende hos elever som vill ha mer förberedelsestid. Ekvivaleringen är känslig för ett sådant beteende och detta behöver hanteras genom att införa mätteoretiska metoder som säkerställer att elevers provresultat från det ordinarie tillfället respektive uppsamlingstillfället blir betygssatta på ett likvärdigt sätt. Exempel på metoder som kan användas är att ankra uppgifter från föregående års prov i uppsamlingsproven eller att jämföra betygsstatistik mellan gruppen som skrivit vid det ordinarie tillfället respektive uppsamlingstillfället. Skolverket vill därför framföra att det i kommande uppdrag till myndigheten bör ingå att säkerställa likvärdigheten mellan elevers provresultat från det ordinarie tillfället respektive uppsamlingstillfället.

17.3 Prov som inte berörs av utredningens förslag

Skolverket vill framföra att syftet med de nationella proven i årskurs 6 inte bör förändras förrän det tagits fram nya förslag på vilka kunskapsmätningar som ska genomföras vid sidan av de nationella slutproven. Frågan om de nationella provens framtid i låg- och mellanstadiet bör utredas vidare tillsammans med andra förslag på nationella kunskapsmätningar som ges både i denna och andra utredningar. Skolverket instämmer i utredningens förslag i avsnitt 16.4.4 om att ta bort bestämmelsen om att särskilt beakta elevens resultat på det nationella provet vid betygssättningen. Myndigheten anser inte att detta är ett hinder för att under en övergångsperiod behålla det nuvarande syftet för de nationella proven i årskurs 6.

17.5.1 Vad går att mäta med uppgifter med fasta svarsalternativ?

De nationella slutproven bedöms behöva ha stort fokus på att ge ett reliabelt och mätsäkert resultat. Därför är en högre andel uppgifter med fasta svarsalternativ rimlig utifrån att dessa uppgifter har en hög bedömaröverensstämmelse. Myndigheten vill ändå framhålla vikten av att proven även fortsättningsvis innehåller delar med fritextsvar för att upprätthålla validiteten i proven och legitimiteten hos lärarna. Uppgifter med fasta svarsalternativ tenderar att missgynna olika elevgrupper, till exempel elever med annat modersmål än svenska, och därför är det viktigt att proven även fortsättningsvis innehåller uppgifter där eleverna själva formulerar sitt svar. Uppgifter med fasta svarsalternativ är dessutom betydligt dyrare att konstruera.

18 Ett nytt system för trendmätning av kunskaper

18.2 Nationell trendmätning

Skolverket delar inte utredningens bedömning att ett system med stickprovsbaserade, digitala undersökningar för trendmätning av kunskapsutveckling bör införas. Utredningen ser ett behov av ett särskilt mätinstrument, mot bakgrund av att det varken i nuvarande system eller i ett kommande system med standardiserade slutprov kommer att gå att följa svenska elevers kunskapsutveckling över tid. Skolverket menar dock att ett nytt trendmätningssystem skulle ta mycket tid och resurser i anspråk, både för de elever och skolor som skulle delta och för Skolverket. Myndigheten har även tidigare avstyrkt liknande förslag.²⁰ Skolverket vill också uppmärksamma att skolväsendet de närmaste åren potentiellt står inför stora förändringar, såsom nya läro- och kursplaner i grundskolan och motsvarande skolformer, ett nytt betygssystem samt införandet av olika kunskapsmätningar, tester och utvärderingssystem.²¹ Detta kommer att innebära stora ansträngningar för

²⁰ Se Skolverkets remissyttrande över betänkandet *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning* (SOU 2016:25), dnr 2017:717.

²¹ Se förslag i *På språklig grund* (SOU 2025:9), *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande* (SOU 2025:19) och *Förbättrat stöd i skolan* (SOU 2025:44).

huvudmän, rektorer, lärare, elever och skolmyndigheter. Skolverket utgår från att ett stort fokus de kommande åren behöver läggas på att implementera dessa stora reformer och då skulle ett samtidigt införande av ett nytt nationellt system för trendmätning riskera att överlasta systemet.

19 Prov-, betygs- och bedömningsstress

19.4.1 Hälsöfrämjande insatser för psykisk hälsa

Skolverket instämmer med utredningen i att skolmiljöns potential för att förbättra barns hälsa och välbefinnande är stor, och att ett brett hälsöfrämjande och evidensbaserat arbete för psykisk hälsa inom ramen för skolan är lovvärt och behövt. Skolverket vill framföra att ett eventuellt införande av nytt innehåll om psykisk hälsa bör föregås av noggranna överväganden kring vilka ämnen alternativt delar av läroplanen som är mest lämpliga. Om regeringen önskar införa ett nytt innehåll om psykisk hälsa i något ämne behöver det analyseras hur ett sådant nytt innehåll förhåller sig till ämnets kärna och karaktär.

Läroplansutredningen betonar att det är prioriterat att praktiska ämnen inte teoriserar ytterligare.²²

20 Införande och ikraftträdande

20.1 Tidsplan

Skolverket avstyrker utredningens förslag till ikraftträdande och tillämpning av förslagen mot bakgrund av att tidsplanen inte medger tillräckligt med tid för att förbereda införandet av ett nytt betygssystem, nya nationella slutprov och meritvärdeskalibrering.

Skolverket konstaterar att många av utredningarna på skolområdet innehåller förslag som ska tillämpas från 2028. Flera av de betänkanden som nu remitteras innehåller också överlappande förslag och förslag som är viktiga att behandla på ett samlat sätt. Det är till exempel nödvändigt att förslagen i den här utredningen synkroniseras med förslagen i betänkandet *Kunskap för alla* (SOU 2025:19). Det kan vara svårt att kommentera förslag till tidsplan i ett enskilt betänkande utan att samtidigt ta hänsyn till vad som sägs i de andra utredningarna. Beroende på vilka förslag regeringen väljer att gå vidare med står huvudmännen inför genomgripande förändringar som kräver omfattande implementeringsinsatser. Myndigheten är i grunden positivt inställd till många av de föreslagna förändringarna men ser risker med snäva tidsplaner och mängden reformer, till exempel vad gäller kvaliteten i författningsändringarna och möjligheten att förankra dem hos målgrupperna. För att underlätta huvudmännens tillämpning av förändringarna förutsätter Skolverket att förslagen i de olika betänkandena fortsatt kommer att beredas på ett samlat sätt. I det ingår också att myndigheten kommer

²² *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande* (SOU 2025:19).

att samordna och paketera bland annat de implementeringsinsatser som erbjuds till huvudmän och skolor.

Gällande tidsplanen för den här utredningen vill Skolverket framföra följande synpunkter. En otillräckligt förberedd och implementerad reform kan få stora konsekvenser för enskilda elever men även för huvudmän, rektorer, lärare och skolmyndigheter som ska omsätta och administrera systemet. Införandet av en meritvärdeskalibrering förutsätter därför att Skolverket utökar sin organisation och inom given tidsram genomför ett flertal uppgifter.

En sådan uppgift är framtagandet och genomförandet av digitala nationella slutprov. Utöver dagens prov tillkommer fler prov i nya ämnen, och samtliga slutprov ska till sin konstruktion och omfattning skilja sig från de nuvarande nationella proven. Myndigheten behöver också ha tid för att metodiskt utvärdera olika kalibreringsalgoritmer och fastställa vilken metod som är bäst lämpad för de nationella slutproven. Rätt metod är avgörande för att systemet med meritvärdeskalibrering ska fungera tillfredsställande.

Andra uppgifter kopplade till de nationella slutproven är framtagandet av en provplattform och genomförandet av simuleringar och storskaliga tester. Myndigheten behöver också bygga upp en ny organisation med personal med psykometrisk kompetens för ekvivalering av proven. I dagsläget tar det närmare två till tre år att konstruera nationella prov. Det behöver i sammanhanget beaktas att denna tidsåtgång alltså krävs i en situation där det redan finns ett beslutat systemramverk, utarbetade rutiner på Skolverket samt kunskap hos huvudmän skolor, lärare och elever om provsystemet.

Utöver de arbetsuppgifter som tillkommer med anledning av nya nationella slutprov måste Skolverket också säkra att det finns personal med handläggningskompetens och system för hantering av bland annat undantag från provgenomförandet. Skolverket behöver också utveckla ett för myndigheten helt nytt system för insamling och återföring av uppgifter. Kraven på kvalitet, stabilitet och säkerhet i detta system kommer att vara stora. Även huvudmännens administrativa system behöver anpassas för denna nya inrapportering. Felaktigheter eller förseningar i insamlandet av uppgifter till Skolverket eller återföringen av uppgifter till skolor och elever skulle få allvarliga konsekvenser för eleverna.

De föreslagna ändringarna innebär vidare en genomgripande förändring av betygssättningen. Lärarna, som under lång tid bedömt och betygssatt utifrån avgränsade nivåer och med hjälp av värdeord, ska nu i stället förhålla sig till ett system där betygskriterierna enbart är en benämning av de olika skalstegen, och elevernas kunskaper ska ställas i relation till ett ämnes syfte och centrala innehåll. Myndigheten konstaterar att utredningen inte prövat ut denna nya betygssättningsprincip i lärargrupper. För att en större reform, som denna, ska landa väl är det önskvärt att implementeringen är grundlig, och att lärare är

involverade.²³ En långtgående förändring av betygssättningen bör därför inte införas utan att Skolverket först undersöker hur elever och lärare tolkar och använder den nya betygsskalan (se även avsnitt 9.3.1.). Skolverket vill i sammanhanget peka på att behovet av breda samråd och utprövningar även tas upp i Läroplansutredningens betänkande när det gäller kursplanernas innehåll och omfattning.²⁴

Skolverket förordar en alternativ tidsplan

Mot bakgrund av de konsekvenser som en ej genomarbetad eller tillräckligt testad reform av betygssystemet skulle kunna få för målgrupperna, förordar Skolverket en alternativ tidsplan. För de obligatoriska skolformerna innebär alternativet att en ny betygsskala börjar tillämpas i årskurs 6, 7 och 8 respektive 7, 8 och 9²⁵ år 2029 och att meritvärdeskalibrering sker första gången vårterminen 2031. För gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan innebär alternativet att en ny betygsskala börjar tillämpas läsåret 2029/2030 för elever i år 1 samt att komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå börjar tillämpa en ny betygsskala den 1 januari 2032. Meritvärdeskalibrering för gymnasieskolan införs vårterminen 2032.

En konsekvens av den alternativa tidsplanen är att elever som går i årskurs 9 (10 i specialskolan) läsåret 2029/2030 får betyg enligt betygsskalan A–F. Om regeringen vill undvika en situation där elever som börjar gymnasieskolan inte har betygssatts i det nya systemet kan man överväga att skjuta fram införandet i gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan, komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå ytterligare två år. Alla elever som börjar gymnasieskolan har då fått betyg i det nya systemet i årskurs 9 (10 i specialskolan) och är införstådda med hur det fungerar. Detta skulle ytterligare underlätta implementeringen för huvudmännen och verksamheterna i gymnasieskolan.

Skolverket bedömer att det är rimligt att, med utgångspunkt i den tidigare nämnda omfattningen av utvecklingsarbete och implementering, ta fram nationella slutprov till grundskolan och specialskolan till vårterminen 2031 och till gymnasieskolan till vårterminen 2030.

En positiv konsekvens av ett senare införande är att det kan underlätta den förestående upphandlingen av en digital plattform för de nationella slutproven. Plattformen kommer till viss del att sätta ramarna för utformningen av proven och för att kunna starta arbetet med provkonstruktionen behöver Skolverket veta vilka de ramarna är. Upphandlingen kommer att slutföras under 2026 och uppskattningsvis kommer Skolverket att kunna börja arbeta i plattformen under andra halvan samma år. Ett senarelagt införande ger sammanfattningsvis

²³ Skolverket (2016). *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*. Dnr 2014:892, s. 13.

²⁴ *Kunskap för alla* (SOU 2025:19).

²⁵ Enligt nuvarande nioåriga grundskola och anpassade grundskola samt tioåriga specialskola.

myndigheten möjlighet att genomföra reformen på ett genomtänkt och välgrundat sätt. Till exempel kan elever och lärare ges möjlighet att ta del av exempeluppgifter från nationella slutprov vilket skapar transparens och bidrar till att skapa tilltro till systemet.

20.2.1 Elever ska slutföra utbildning inom samma betygssystem

Utredningen skriver på sidan 752 i betänkandet att en elev med slutbetyg från årskurs 9 kan behöva konvertera dessa betyg för antagning till gymnasieskolan. Skolverket vill uppmärksamma regeringen på att det saknas föreslagna övergångsbestämmelser för konvertering av grundskolebetyg i utredningens författningsförslag.

21 Konsekvenser

21.6 Konsekvenser för elever i komvux på gymnasial nivå

Skolverket bedömer att det saknas en konsekvensbeskrivning av vilka effekter det får för komvux på gymnasial nivå när undervisningen i hög grad riskerar att fokusera på att förbereda eleverna inför de nationella slutproven. Delar av det som lyfts fram i de övergripande delarna av läroplanen för vuxenutbildningen, exempelvis grundläggande värden samt vikten av olika perspektiv i utbildningen, riskerar på så sätt att försvinna från undervisningen. I de ämnen som inte har nationella slutprov finns också en risk att ämnesplanerna smalnas av utifrån att elevernas och således lärarnas uppmärksamhet riktas mot att endast klara betyget 4 i dessa ämnen.

21.13.1 Antaganden och grunder för kostnadsberäkningarna

Realiseringen av utredningens förslag tillsammans med andra föreslagna förändringar i andra betänkanden inom skolområdet kommer att kräva betydande resurser av Skolverket. För att genomföra de förväntade uppdragen med tillfredställande kvalitet behöver en detaljerad genomgång av resursbehoven göras i dialog med uppdragsgivaren. I den mån det rör sig om investeringar i digital infrastruktur och it-utveckling är även kostnader för avskrivningar viktiga att räkna in i resursbehoven.

Skolverkets bedömningar och beräkningar i följande avsnitt bygger på den tidsplan som utredningen föreslagit, även om myndigheten förordar en ändrad tidsplan (se under rubrik 20). Om tidsplanen förändras innebär det också förskjutningar i myndighetens resonemang nedan.

Skolverket ser att medlen för utveckling av en databas för betyg, nationella slutprov, kalibrering och meritvärdering i stort sett är rimliga (enligt tabell 21.2 i betänkandet). Dock bedömer Skolverket att medlen för 2026 och 2027 bör öka till 12 miljoner kronor per år då det mesta av denna utveckling behöver ske tidigt i processen. Bedömningen har inkluderat insamling och beräkning av data, arbete i systemet, exponering av data, arkivering av data, säkerhetsfrågor i systemen samt

återanvändning av existerande system. Det finns dock en osäkerhet i dessa beräkningar utifrån att kraven ännu inte är preciserade och att det inte är tydligt vilka säkerhetsfrågor som måste hanteras.

Skolverket bedömer även att det finns en osäkerhet i beräkningen av förvaltnings- och driftskostnaderna av databaser på 4 miljoner kronor per år från 2027. Osäkerheten ligger i att det ännu inte går att bedöma särskilt noggrant vilka krav som utvecklingen kommer att ställa.

Skolverket behöver även bygga en e-tjänst för ändamålen. För handläggning av inkomna ärenden krävs ett ärendehanteringssystem. Skolverket bedömer att framtagandet av en sådan e-tjänst kräver en finansiering på 4 miljoner kronor under ett år.

Om Skolverket kommer att behöva införa en ny insamling av betygsuppgifter från skolorna kommer det att innebära kostnader som utredningen inte verkar ha beaktat (se rubrik 11.3). Kostnaderna är svåra att beräkna och beror bland annat på om regeringen avser gå vidare med andra näraliggande förslag.²⁶

Skolverket kan heller inte se att utredningen tagit hänsyn till att förslaget innebär kostnader för den omfattande kommunikation som myndigheten behöver ha med huvudmän, skolor, elever och vårdnadshavare. I tabell 21.2 uppger utredningen en kostnad för "Stöd och kommunikation" på 1 miljon kronor årligen under 2026–2030. Skolverket bedömer att det är lågt räknat. Behovet av kommunikation uppstår inte endast under implementeringsfasen, utan kommer att vara ett löpande behov som innebär permanent ökade kostnader för Skolverket. Exempelvis kommer myndigheten att behöva bygga ut sin upplysningstjänst för att kunna hantera den förväntade ökningen av frågor från skolpersonal, elever och vårdnadshavare. En ny insamling av betygsuppgifter kommer också att innebära ett ökat behov av kommunikation med huvudmännen och en beredskap att svara på frågor rörande inrapporteringen av betyg.

Skolverket bedömer den ökade kostnaden för stöd och kommunikation till 3 miljoner kronor per år under åren 2026 till 2032 för att därefter minska till 1 miljon kronor per år.

Provkostnad

Kostnadsberäkningen på 3,2 miljoner kronor per provutgåva utgår från dagens provsystem där provuppgifter återanvänds i hög grad och där genomsnittspriset i beräkningarna hålls nere av att proven i matematikämnets olika spår på gymnasial nivå till stor del är samma prov vilket ger en mycket låg genomsnittskostnad. Utredningen har inte heller tagit hänsyn till att de kombinerade NO- och SO-proven, framför allt i årskurs 9, kommer att bli klart dyrare än genomsnittsproven,

²⁶ Förslag om nationellt frånvaroregister i *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan* (SOU 2025:8), Skolinformationsutredningen (SOU 2023:21 och 2024:28) och uppdraget Förbereda insamling och publicering av ekonomisk information på enhetsnivå (återges i regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk).

då de till stor del kommer ha separata provkonstruktionsprocesser. En rimlig genomsnittskostnad för de nya proven är 4,2 miljoner kronor per provutgåva.

Skolverket delar bedömningen att kostnaderna skulle kunna minska om utprövningar kan göras inbäddade i de skarpa nationella slutproven. Det är dock osäkert om denna funktionalitet redan kan vara på plats när det nya provsystemet införs. Skolverket bedömer inte heller att utredningens resonemang, om att framöver inte behöva ta fram ankaruppgifter och riskerna med att dessa förverkas på grund av otillåten spridning, är något som bidrar på något väsentligt sätt till besparingar i den storleksordning som beräknas av utredningen. Således bedömer Skolverket att den permanenta besparingen på 13,5 miljoner kronor två år efter det att meritvärdeskalibrering införts i både grundskolan och gymnasieskolan snarare handlar om 5 miljoner kronor.

Om Skolverket tar över fler delar av arbetet så kan overheadkostnaderna minska ytterligare med upp till 5 miljoner kronor per år. Detta skulle innebära att besparingar i provsystemet på 10 miljoner kronor per år kan göras två år efter att meritvärderingskalibrering har införts. Det behöver dock analyseras om det är lämpligt att Skolverket tar över stora delar av provkonstruktionen i samband med de andra stora förändringar som föreslås de kommande åren i provsystemet. Detta kan förvisso innebära besparingar men det innebär samtidigt att myndigheten kommer att behöva göra anpassningar av sin organisation samtidigt som många andra nya uppgifter ska tas om hand. Uppgifterna kräver dessutom spetskompetens inom flera områden där antalet personer med adekvat kompetens är få inom landet. Det kan öka riskerna med införandet.

21.16 Konsekvenser i förhållande till EU:s dataskyddsförordning

Skolverket delar inte utredningens bedömning att EU:s dataskyddsförordning med kompletterande bestämmelser utgör tillräcklig dataskyddsreglering för den personuppgiftsbehandling som förslaget medför för Skolverket. Hanteringen av nationella slutprov och meritvärdeskalibreringen kommer innebära att Skolverket tar emot och behandlar en stor mängd personuppgifter, som dessutom till största delen kommer att avse barn.

Det finns skäl att överväga om uppgifterna bör omfattas av sekretess när de samlats in av Skolverket. Uppgifter om betyg och resultat på prov är visserligen oftast inte känsliga personuppgifter och dessutom att betrakta som offentlig handling hos huvudmännen. Men när dessa uppgifter om alla Sveriges elever samlas hos en myndighet och blir sökbara i sin helhet är det relevant att överväga om dessa uppgifter också ska vara offentliga. Uppgifterna skulle exempelvis kunna användas tillsammans med andra personuppgifter för att kartlägga och profilera svenska elever.²⁷

²⁷ Jämför också med Skolinformationsutredningens resonemang i denna fråga, SOU 2023:21, s. 286.

I vissa fall kommer det också att handla om känsliga personuppgifter. När Skolverket ska besluta om att elever undantas från att delta i nationella slutprov kan det innebära att myndigheten behandlar uppgifter om hälsa. Den omfattande kontinuerliga hanteringen av känsliga personuppgifter kommer enligt Skolverkets bedömning att förutsätta ett lagstöd. Skolverket föreslår därför att regeringen i den fortsatta beredningen av ärendet överväger möjligheten till ett tydligare författningsstöd för Skolverkets hantering av personuppgifter med anledning av utredningens förslag.

På Skolverkets vägnar



Joakim Malmström
Generaldirektör



Anna Vretblad och Jan Kontinen
Föredragande undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även avdelningscheferna Maria Weståker, Tommy Lagergren och Anna Castberg, rättschefen Erik Janzon, tillförordnade stabschefen Johan Börjesson, enhetscheferna Karin Hector Stahre och Jessica Jarhall samt undervisningsrådet Cecilia Sandberg deltagit.