

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

2020-02-11
1 (5)
Dnr 2019:01964

Yttrande över remisspromemoria om möjlighet till betyg från årskurs 4

Dnr U2019/04190/S

Sammanfattning

Promemorian föreslår förändringar i skollagen (2010:800) och i förordningen (2017:175) om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4. Förändringarna avser att ta bort begränsningen av antalet deltagande skolor i försöksverksamheten, att flytta beslutet om deltagande i försöksverksamheten från huvudman till rektor, samt att lätta upp övriga krav som ställs på skolor för att få delta i försöksverksamheten. De förändringar som föreslås i promemorian avser att öppna upp för att alla skolor som vill ska få delta i försöksverksamheten tills den upphör att gälla vid utgången av juni 2021.

Skolverket bedömer inte att de förändringar av försöksverksamheten som föreslås kommer att påverka möjligheterna att utvärdera den. Vi har i tidigare remissyttrande på den promemoria som föregick försöksverksamheten¹ beskrivit problematiken i att utvärdera en försöksverksamhet där deltagandet är frivilligt. Denna problematik förändras inte av förslaget att alla skolor som vill delta ska få göra det.

Skolverket vill uppmärksamma regeringen på att förslaget att flytta beslut om deltagande i försöksverksamheten från huvudman till rektor medför en otydlighet i styrkedjan.

Inför ett eventuellt beslut om permanentande behövs en bredare och djupare konsekvensanalys, framför allt om konsekvenser för elever respektive för lärare.

Utöver de förslagna förändringarna av försöksverksamheten innehåller promemorian en bredare diskussion om elevers kunskapsutveckling och om betydelsen av tidiga betyg. Av det skälet har också detta yttrande ett bredare perspektiv.

¹ Dnr 2016:802

Avsnitt 1.1 Förslag om ändring i skollagen

Förändringen avser att ta bort begränsningen av försöksverksamheten om en omfattning av högst etthundra skolenheter. I promemorian diskuteras att denna begränsning, i kombination med att det inom ramen för försöksverksamheten ställts ett antal villkor som måste vara uppfyllda för att det vid en skolenhet ska få sättas tidigare betyg, skulle kunna förklara det låga intresset att delta i försöksverksamheten. Skolverket har inte genomfört någon systematisk kartläggning av skolors intresse av att delta. Andra anledningar att skolor väljer att inte delta kan vara att det är just en försöksverksamhet, samtidigt som det krävs vissa organisatoriska och administrativa förändringar för att bygga upp ett system för tidig betygssättning.

Det frivilliga deltagandet i försöksverksamheten innebär att problematiken med utvärderingen kvarstår, även om förslaget kan innebära att ytterligare skolor ansluter sig. Frivilligheten skapar en selektion som vi inte kan kontrollera för i en kvantitativ analys, vilket gör att resultaten inte blir generaliserbara till elever och skolor nationellt.

Avsnitt 1.2 Förslag om ändring i förordningen om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4

Promemorian föreslår en förändring i förordningen om försöksverksamheten att beslut om deltagande i försöksverksamheten flyttas från huvudman till rektor. Här vill Skolverket uppmärksamma regeringen på att en sådan förändring medför en otydlighet i styrkedjan, i synnerhet om en sådan ordning kvarstår vid ett eventuellt permanentande. Enligt skollagen ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar som reglerar skolan. Genom att rektor istället för huvudman fattar beslut om betygssättning från årskurs 4 kommer inte nödvändigtvis betygssystemet vara sammanhållet och enhetligt utformat i alla skolor som huvudmannen ansvarar för. Detta riskerar att försämra huvudmannens möjligheter att på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Om en permanent ordning skulle införas där rektor istället för huvudman fattar beslut om betyg från årskurs 4 ser Skolverket även en risk för bristande kontinuitet för lärare, elever och vårdnadshavare, genom att beslutet kan ändras över tid vid rektorsbyten. Av TALIS framgår att det är en hög omsättning på rektorsposten på skolor i Sverige.² Det är därför viktigt att huvudmännen kan ta övergripande ansvar vad gäller administrativa betygssystem, uppföljning av verksamheten, eventuell nödvändig fortbildning av lärare, samt information till elever och vårdnadshavare.

² Skolverket (2019). *TALIS 2018: En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Rapport 481*

Avsnitt 2 Kunskapsresultaten i grundskolan behöver förbättras

Skolverket är positivt till att insatser genomförs för att förbättra kunskapsresultaten. Vi vill dock poängtera vikten av att de insatser som genomförs är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet, och på sammanhållen och systematisk uppföljning. Politiska åtgärder som vidtagits för att säkerställa att elevernas kunskaper följs upp och att tidiga insatser ges i skolan gäller bland annat kunskapskrav och bedömningsstöd, det obligatoriska nationella kartläggningsmaterialet i förskoleklassen samt läsa- skriva- och räknagarantin för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet. Andra centrala uppföljningsinstrument i skolan, vid sidan om betygen från årskurs 6, är individuella utvecklingsplaner och utvecklingssamtal. Det är oklart i promemorian på vilka sätt den föreslagna breddade möjligheten att delta i försöksverksamheten med betyg från årskurs 4 ytterligare kan förväntas bidra till bättre kunskapsresultat.

Som expertmyndighet önskar Skolverket lyfta, inför ett eventuellt permanentande, att synliggörande av kunskapsutvecklingen inte per se behöver leda till ökade kunskapsresultat utan att undervisningen är det centrala. Svårigheter med betygsättning i yngre åldrar framgår av exempelvis Skolverkets utvärdering av betyg i årskurs 6 samt Vetenskapsrådets forskningsöversikt Betygens geografi³. Här framkommer att lägpresterande och yngre elever påverkas mer negativt av betygsättning jämfört med äldre och högpresterande elever när det gäller deras lärande och prestationer.

I den skrivelse som föregick försöksverksamheten⁴ konstaterar regeringen att det är av stor vikt att beslut om betyg tas på ett gediget kunskapsunderlag och att en försöksverksamhet är ett sätt att inhämta ytterligare kunskaper på området. I samma skrivelse instämmer regeringen i vad flera remissinstanser framfört, att effekterna av att införa betyg i lägre åldrar inte är tillräckligt belagda och att det även kan vara så att vissa grupper kan påverkas negativt av betyg.⁵ Regeringen menar därmed att försöksverksamheten är ett sätt att fördjupa kunskapen. Skolverket är positivt till att låta försöksverksamheter föregå beslut om förändringar i skolan. Vår bedömning är också att erfarenheter från försöksverksamheten kan vara till stöd för skolor som, om möjligheten införs permanent, väljer att sätta betyg från årskurs 4. Den utvärdering av försöksverksamheten som nu pågår kommer dock inte kunna säga något om effekterna av tidiga betyg för elevers kunskapsutveckling. En utökning av antalet försöksskolor under det sista året skulle endast kunna tillföra mer kunskap om skolors förväntningar och erfarenheter av att börja sätta betyg i årskurs 4.

Avsnitt 6 Konsekvenser

I promemorians diskussion om konsekvenser saknar Skolverket en tydlighet i vad som avser konsekvenser av de föreslagna förändringarna i försöksverksamheten, i förhållande till konsekvenser av en eventuell permanentad möjlighet att sätta betyg

³ Skolverket 2017, Rapport 451 samt Vetenskapsrådet 2015, Betygens geografi

⁴ Försöksverksamhet med betyg från årskurs 4, U2016/02376/S

⁵ Prop. En försöksverksamhet med betyg från årskurs 4, 2016/17:46, s. 13.

från årskurs 4. Skolverket vill understryka att försöksverksamheten inte kommer vara tillräcklig som grund för beslut om permanenta bestämmelser om möjlighet till betyg från årskurs 4. Som nämnts ovan kommer inte utvärderingen att kunna säga något om effekterna på elevernas kunskapsutveckling. Förslagen om en utökad försöksverksamhet introducerar också nya förutsättningar – i form av rektorsbeslut, mindre omfattande krav på avstämningar med lärare, elever och vårdnadshavare för att få sätta betyg från åk 4 – som utvärderingen inte heller kommer kunna beakta fullt ut. Inför ett eventuellt beslut om permanentande skulle behövas en bredare och djupare konsekvensanalys, framför allt om eventuella konsekvenser för elever respektive för lärare.

Som påpekas i promemorian har det under lång tid debatterats huruvida betyg i tidigare årskurser kan vara ett sätt att stärka uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling. Det sammanfattas också av Skolverkets utvärdering av betygen från årskurs 6⁶ att dessa bidragit till både positiva och negativa konsekvenser, och att det är oklart huruvida betygen haft faktiska effekter på elevers resultat och kunskapsutveckling. Tendensen i utvärderingen, som också beskrivs i promemorian, är att lågpresterande elever samt pojkar missgynnats i sin kunskapsutveckling av genomförandet av betyg i årskurs 6, och att högpresterande elever samt flickor gynnas av genomförandet. Det finns därmed skäl att befara att en breddad möjlighet att sätta betyg från årskurs 4 kan få olika konsekvenser för olika elever. Här framhåller regeringen att Skolverkets utvärdering av betyg i årskurs 6 visar att fler elever gynnas än missgynnats av tidiga betyg. Eftersom utvärderingen visar att främst lågpresterande elever missgynnats ser vi skäl att beakta risken för ökande skillnader mellan elever.

Utöver detta menar vi att en breddad möjlighet att sätta tidiga betyg kan skapa skillnader genom att det tillåter att myndighetsutövning påbörjas vid olika årskurser vid olika skolor. Följden blir en olikhet mellan skolor i hur elevernas bedömda kunskaper enligt lag ska förmedlas. Konsekvenserna av det bör utredas vidare före ett eventuellt permanentande.

I Skolverkets utvärdering av betyg i årskurs 6 framkommer att en högre andel av eleverna upplever stress i samband med betygssättningen. Av utvärderingen framkommer också att det inte finns några tecken på att den betygsrelaterade stressen i de högre årskurserna kan dämpas genom att eleverna vänjs vid betyg från en tidigare ålder. Detta beskrivs i promemorians avsnitt 4, men utvecklas inte i konsekvensanalysen. Hur eleverna på de deltagande skolorna i försöksverksamheten upplever att få betyg från årskurs 4 vet vi ännu inte eftersom Skolverkets utvärdering inte är klar.


Skolverket efterlyser också en analys om konsekvenser ur ett lärarperspektiv. Promemorian hänvisar inte till någon undersökning riktad till pedagoger och rektorer om hur betygssättning från årskurs 4 påverkar arbetsbelastningen och vilken nytta den skulle tillföra. Argumentationen fokuserar på ekonomiska konsekvenser knutet till den tid som lärare förmodas att lägga på betygssättning från årskurs 4, och

⁶ Skolverket 2017, Rapport 451

2020-02-11
5 (5)
Dnr 2019:01964

bedömningen att den extra tidsåtgången för betygssättning skulle kompenseras med att kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner (IUP) skulle kunna tas bort.

På Skolverkets vägnar



Peter Fredriksson
Generaldirektör

Thomas Furusten
Undervisningsråd

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Peter Fredriksson. I ärendets slutliga handläggning har rättschefen Ulrika Jonasson, avdelningscheferna Eva Durhán och Anna Westerholm, juristen Yvonne Hoffmann, och undervisningsråden Jenny Lindblom, Nathalie Sandstedt samt Thomas Furusten (föredragande) deltagit.