

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

2020-08-26
1 (5)
Dnr 2020:878

Yttrande över remisspromemoria om möjlighet till betyg från årskurs 4 – efter försöksverksamheten

Dnr U2020/03513/S

Sammanfattning

Skolverket avstyrker det remitterade förslaget om möjlighet till betyg från årskurs 4 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan samt från årskurs 5 i specialskolan. Utifrån Skolverkets samlade erfarenhet saknas i dag tillräckligt kunskapsunderlag för att kunna bedöma från vilken årskurs som betyg bör sättas om dessa ska tidiga-reläggas.

Konsekvenserna av förslaget är inte tillräckligt utredda. Elevers skolsituation och rättssäkerhet kan komma att påverkas eftersom förslaget tillåter att betygssättning påbörjas i olika årskurser, vilket skapar en olikhet mellan skolenheter i hur elevernas bedömda kunskaper enligt lag ska förmedlas. Kommande utvärdering av försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 kan bidra med kunskap om tidiga betyg utifrån både ett elev- och lärarperspektiv. Eftersom ikraftträdandet av förändringen i skollagen föreslås ske 2021 kommer inte utvärderingen att kunna bidra till det kunskapsunderlag som ligger till grund för regeringens eventuella beslut om möjlighet till betyg från årskurs 4. Skolverket ser därmed nackdelar med att det föreslagna beslutet föreslås att fattas innan utvärderingen är rapporterad till regeringen. Om remissförslaget inte träder i kraft 2021 behöver ändå hänsyn tas, genom övergångsregler, till de deltagande 14 skolorna i försöksverksamheten, så att eleverna får kontinuitet i sin betygssättning.

Avsnitt 1 Förslag om ändring i skollagen

Skolverket avstyrker förslaget att rektor ges möjlighet att fatta beslut om betyg från årskurs 4. Enligt skollagen ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar som reglerar skolan. Det gör att huvudman ges möjlighet att ta det övergripande ansvaret för och utveckla den utbildning som ges. Skolverket menar att förslaget försvagar styrkedian från huvudman till rektor och lärare och försvårar för huvudmannen att långsiktigt planera och utveckla utbildningen. Om rektor ges möjlighet att fatta beslut om betygssättning från årskurs 4 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan

eller 5 i specialskolan riskerar betygssystemet att inte vara sammanhållet och enhetligt utformat i alla skolor som huvudmannen ansvarar för. Det försämrar möjligheterna att på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen, eftersom skolenheternas elevresultat inte kommer att vara jämförbara med varandra.

Eftersom betygsättning i årskurs 4 och 5 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan samt i årskurs 5 och 6 i specialskolan är myndighetsutövning behöver beslut om tidigare betygsättning vara formellt, transparent och ske med god framförhållning för alla berörda parter. Om förslaget implementeras är det positivt att huvudmannen ska anmäla beslut om betyg till Skolverket vilket ger möjlighet att följa elever som fått betyg från årskurs 4 och skolenheter som gett betyg från årskurs 4. För att kunna följa upp elevresultaten systematiskt behöver Skolverket få information om vilken huvudman, skolenhet och vilka klasser beslutet gäller samt om beslutet gäller för alla parallellklasser i årskurs 4. Det är viktigt för elevers skolsituation att kunna planera långsiktigt och att rektorns beslut gäller för minst två läsår, eftersom elever och vårdnadshavare kan vilja välja eller byta skola på grund av att en skola infört betygsättning från årskurs 4 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan eller från årskurs 5 i specialskolan. Skolverket uppmärksammar att det i förslaget inte framgår om betyg från årskurs 4 betyder att en rektor skulle kunna besluta att i stället börja sätta betyg från årskurs 5. Frågan om att påbörja betygsättning från årskurs 5 har ställts inom pågående försöksverksamhet.

Avsnitt 2 Kunskapsresultaten i grundskolan behöver förbättras

Skolverket är positivt till att insatser genomförs för att förbättra kunskapsresultaten. Vi vill framhålla vikten av att de insatser som genomförs är baserade på evidens och systematisk uppföljning. I promemorian beskrivs omfattande åtgärder som vidtagits för att säkerställa att elevernas kunskaper följs upp och att tidiga insatser ges i skolan. Det är dock inte tydligt på vilka sätt den föreslagna möjligheten att sätta betyg från årskurs 4 ytterligare kan förväntas bidra till bättre kunskapsresultat i grundskolan.

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 saknas stöd i aktuell forskning för förväntningarna på att betyg från årskurs 4 i sig skulle kunna höja kunskapsresultaten. Skolverkets utvärdering av betyg i årskurs 6 visar att betygen har bidragit till både positiva och negativa konsekvenser och att det inte är möjligt att uttala sig om huruvida betygen har haft en faktisk effekt på elevers resultat och kunskapsutveckling¹. Det saknas också stöd i forskning för antagandet att betyg motiverar alla elever att prestera lika bra eller bättre. I Vetenskapsrådets forskningsöversikt Betygens geografi² framkommer att lågpresterande och yngre elever påverkas mer negativt av betygsättning jämfört med högpresterande och äldre elever när det gäller deras lärande och prestationer.

¹ Skolverket 2017, Rapport 451

² Vetenskapsrådet 2015, Betygens geografi

Skolverket ifrågasätter på så sätt förväntningarna på att betyg från just årskurs 4 i sig skulle kunna höja kunskapsresultaten. För att säkerställa att betygssättning i årskurs 4 faktiskt bidrar till kunskapsutveckling krävs kontinuerlig uppföljning och/eller utvärdering. Det nuvarande förslaget innehåller inga sådana krav, varför en koppling till argumenten om kunskapsutveckling som framförs i promemorian saknas.

I den skrivelse som föregick försöksverksamheten³ konstaterades att det är av stor vikt att beslut om betyg tas utifrån ett gediget kunskapsunderlag och att en försöksverksamhet är ett sätt att inhämta ytterligare kunskaper på området. I samma skrivelse konstateras 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.⁴ Skolverket är positivt till att låta försöksverksamheter föregå beslut om förändringar i skolan. Myndigheten ser därför nackdelar med att det remitterade förslaget inte inväntar utvärderingen av försöksverksamheten.

Avsnitt 3 Förslag om att skolor som vill ska kunna sätta betyg från årskurs 4

I promemorian beskrivs att en likvärdig utbildning inte behöver vara en likformig utbildning och att rektorsbeslut om betygssättning från årskurs 4 kan bli ett genomtänkt inslag i det pedagogiska arbetet. Vad det skulle innebära för pedagogiska vinster och varför vissa skolor lämpar sig bättre än andra för betyg i årskurs 4 framgår inte. Det anförs däremot att betygen kan vara ett viktigt verktyg för uppföljning av elevens kunskaper utan att det klart framgår fördelar med att beslutet flyttas till skolnivå eller fördelar med frivilligheten i betygssättning. Som Skolverket tidigare beskrivit är det viktigt att styrkedjan upprätthålls så att huvudman kan ta sitt övergripande ansvar. Varför rektor enligt förslaget anses mest lämpad att fatta beslut om betyg är inte tillräckligt underbyggt och det är oklart vad det får för konsekvenser för betygssystemet.

Det kan ur styrningssynpunkt finnas nackdelar med att inte ha ett sammanhållet regelverk för när betyg ska sättas för uppföljningssystemet som helhet, för skolhuvudmän, skolenheter samt för elever och vårdnadshavare. På aggregerad nivå innebär det remitterade förslaget att formerna för hur elevers kunskaper följs upp och dokumenteras kommer ske på olika sätt, där vissa skolor gör det i skriftliga individuella utvecklingsplaner och andra i form av att betyg sätts. I de fall en och samma huvudman har skolenheter där båda systemen tillämpas försvåras uppföljning, eftersom skolenheternas elevresultat inte kommer att vara jämförbara med varandra. Vidare kan rektorsbyte på enskilda skolor påverka hur elevers kunskaper följs upp och dokumenteras. Av TALIS framgår att det är en hög omsättning på

³ Försöksverksamhet med betyg från årskurs 4, (U2016/02376/S)

⁴ En försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 (prop. 2016/17:46, s. 13)

rektorsposten på skolor i Sverige.⁵ Skolverket ser en risk för bristande långsiktighet och förutsägbarhet gällande betygssättning för elever, vårdnadshavare och lärare genom att rektorsbeslutet om att sätta betyg från årskurs 4 kan ändras över tid. Skolverket bedömer att den risken förstärks av den höga omsättningen på rektorsposter i Sverige.

En analys om konsekvenser ur ett lärarperspektiv efterlyses. Promemorian hänvisar inte till någon undersökning riktad till pedagoger och rektorer om hur de bedömer att betygssättning från årskurs 4 påverkar arbetsbelastningen. Med många obehöriga lärare⁶ och med brister i lärarförsörjningen riskerar förslaget öka arbetsbördan på skolans behöriga lärare eftersom varje elevs betygssättning ska ske på ett rättssäkert sätt.

Avsnitt 4 Konsekvenser

Promemorian lyfter i avsnitt 6.2 konsekvenser för barn, elever och skolans personal. Skolverket efterlyser en mer omfattande analys om konsekvenser ur ett elevperspektiv. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter ska vad som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn (barnkonventionens artikel 3). Frågor som behöver besvaras är hur elever i grundskola, grundsärskola, sameskola och specialskola, eller elever med olika förutsättningar och behov påverkas av att få betyg redan i årskurs 4.

En konsekvens som lyfts i promemorian gäller stress hos elever. Eftersom utformningen av förslaget om möjlighet till betyg från årskurs 4 bygger på frivillighet påpekas i promemorian att de skolor som inför tidigare betyg bör ha förutsättningar att vid genomförandet minimera negativa konsekvenser som stress. I Skolverkets utvärdering av betyg i årskurs 6⁷ 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. 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. Vilka lärdomar som kan dras för att minimera negativa konsekvenser från försöksverksamheten är i dagsläget oklart men erfarenheter från de deltagande skolorna kommer kunna tas tillvara av de som eventuellt börjar sätta betyg hösten 2021.

Promemorian anger i avsnitt 6.5 konsekvenser för jämställdhet och integration och hänvisar till Skolverkets utvärdering av betygen från årskurs 6. Eftersom utvärderingen visar att betygen bidragit till både positiva och negativa konsekvenser samt att det är oklart huruvida betygen haft faktiska effekter på elevers resultat och kunskapsutveckling bör detta beaktas. Tendensen i utvärderingen, som också beskrivs i promemorian, är att lågpresterande elever samt pojkar missgynnats i sin

⁵ Skolverket 2019, *TALIS 2018: En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Rapport 481

⁶ Skolverket 2019, *Läraryttrande 2019 - redovisning av uppdraget att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.

⁷ Skolverket 2017, Rapport 451

2020-08-26

5 (5)

Dnr 2020:878

kunskapsutveckling av genomförandet av betyg i årskurs 6, och att högpresterande elever samt flickor gynnats av genomförandet. Det finns därmed skäl att befara att förslaget om möjlighet till betyg från årskurs 4 kan få olika konsekvenser för pojkar och flickor. Eftersom främst lågpresterande elever missgynnas ser Skolverket skäl att beakta risken för ökade skillnader mellan elever.

På Skolverkets vägnar



Peter Fredriksson
Generaldirektör

Jenny Lindblom
Undervisningsråd

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Peter Fredriksson. I ärendets slutliga handläggning har chefsjuristen Eva Westberg, avdelningschefen Anna Westerholm, enhetschefen Ann-Christin Hartman, juristen Yvonne Hoffmann och undervisningsrådet Jenny Lindblom (föredragande) deltagit.