



KALLELSE

Kommunstyrelsens arbetsutskott kallas till sammanträde

Dag Tisdagen den 16 augusti 2016
 Tid Kl. 09.30
 Plats Nacka stadshus, sammanträdesrummet Jelgava
 Ordförande Mats Gerdau
 Nämndsekreterare Görel Petersson

Föredragningslista

Nr	Ärende	Noteringar
1.	Val av justeringsman	
2.	Anmälningar	
3.	Delegationsbeslut	
4.	Ansökan om att förordnas som vigsselförrättare KFKS 2015/29-112	
5.	Nacka kommuns miljöpris KFKS 2016/544	
6.	SOU 2016:25 - Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning <i>Yttrande till regeringen</i> KFKS 2016/326 Omedelbar justering på KS	
7.	SOU 2016:24 – en ändamålsenlig kommunal redovisning, förslag till lag om kommunal bokföring och redovisning <i>Yttrande till regeringen</i> KFKS 2016/337 Omedelbar justering på KS	
8.	Nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga <i>Yttrande till regeringen över promemoria A2016/01307/I</i> KFKS 2016/563 Ordförandebeslut AFN	



Nr	Ärende	Noteringar
9.	Inleda upphandling av barmarksskötsel på fastighetsmark KFKS 2016/425	
	Motioner och politikerinitiativ	
10.	Projekt om ett bilfritt år <i>Motion den 14 december 2015 av Sidney Holm (MP)</i> KFKS 2015/850-429, NTN 2016/57-519	
11.	Utformande av plan för äldre i Nacka kommun <i>Motion den 1 februari 2016 av K Farmanbar, M Raner och M Swärd (S)</i> KFKS 2016/79-730, ÄLN 2016/21-739	
12.	Ökat skydd för groddjur <i>Motion den 14 mars 2016 av Magnus Söderström (MP)</i> KFKS 2016/190, NTN 2016/422	
13.	Handlingsplan mot extremism <i>Motion den 23 maj 2016 av Bosse Ståldal med flera (NL)</i> KFKS 2016/329	
14.	Kommande övergång till eldrivna fordon och minskade koldioxidutsläpp <i>Politikerinitiativ den 22 februari av Hans Peters (C)</i> KFKS 2016/133-400	
15.	Remiss av motioner remitterade av kommunfullmäktige den 20 juni 2016	
16.	Övriga frågor	

Kommunstyrelsen

Förfrågan om att föreslå som vigselförrättare

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att inte föreslå Anna Kinberg Batra som vigselförrättare då hon inte uppfyller kommunens kriterier för kommunens vigselförrättare.

Sammanfattning

Nacka kommun erbjuder Nackaborna möjligheten att vigas borgligt. De som är förordnade som vigselförrättare ingår i Nacka kommuns organisation som ledande förtroendevalda eller högre tjänstemän. Det är länsstyrelsen som förordnar vigselförrättarna. Anna Kinberg Batra har anmält att hon vill bli vigselförrättare. Då hon inte uppfyller kommunens kriterier för vigselförrättare, föreslår stadsledningskontoret att kommunen inte föreslår att hon ska förordnas som sådan.

Ärendet

Som en tjänst till Nackaborna har Nacka kommun borgliga vigselförrättare. Det är länsstyrelsen som förordnar vigselförrättarna. Vigselförrättarna förtecknas av länsstyrelsen per kommun och länsstyrelsen förordnar vigselförrättare i förhållande till hur många vigselförrättare den bedömer behövs per kommun. För att Nacka kommun ska föreslå någon som vigselförrättare eller tillstyrka en ansökan som kommit in direkt till länsstyrelsen, ska personen ingå i Nacka kommuns organisation som ledande förtroendevald eller högre tjänsteman. Att vigselförrättarna ingår i kommunens organisation, är en förutsättning för en enkel och smidig administration av vigslarna och tillgänglighet. Inte minst frågan om tillgänglighet är viktig för att möjligheten att vigas borgligt i Nacka ska fungera bra mot Nackaborna.

Generellt sett gäller att ett förordnande som vigselförrättare inte ska vara ett led i en kommersiell verksamhet. En vigselförrättare får en ersättning per förrättad vigsel från länsstyrelsen och får inte ta betalt på något sätt, inte heller genom att ta emot presenter.



Inkommen ansökan

Anna Kinberg Batra har anmält sitt intresse att bli vigselförrättare. Då hon inte uppfyller kommunstyrelsens kriterier för att bli en av Nackas vigselförrättare, föreslår stadsledningskontoret att kommunen inte föreslår att hon ska förordnas som vigselförrättare.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget har inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Förslaget har inga konsekvenser för barn.

Bilagor

Ansökan om att förordnas som vigselförrättare

Helena Meier

Stadsjurist

Stadsledningskontoret

Nacka Kommun
Att: Helena Meier
131 81 NACKA

Nacka, 13 juni 2016

Ansökan om att bli vigselförrättare

Härmed ansöker jag om möjlighet att få förrätta vigslar, vilket jag tidigare gjort vid något enstaka tillfälle men gärna skulle få fast möjlighet till. Jag får återkommande frågor om detta i kraft av mitt uppdrag och skulle gärna vilja kunna svara ja på dem, men det viktigaste skälet är inte det utan förtroendet och glädjen det medför att få medverka till ett sådant stort och positivt steg i människors liv.

Jag är medveten om att åtagandet som vigselförrättare ställer krav på tillgänglighet som sådan och är beredd att ställa upp, i första hand i Nacka och Stockholms län, i mån av tid och möjlighet.

Med vänlig hälsning,

Anna Kinberg Batra
Riksdagsledamot, partiledare (m)
Bosatt med familjen i Nacka



2016-08-08

TJÄNSTESKRIVELSE
KFKS 2016/544

Kommunstyrelsen

Nacka kommuns miljöpris

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar inrätta ett miljöpris som bereds och delas ut av Miljömålskommittén i enlighet med stadsledningskontorets förslag. Prisumman finansieras inom tidigare beslutade medel för Miljömålskommittén.

Sammanfattning

Syftet med det föreslagna miljöpriset är att uppmuntra Nackabor, verksamheter och företag att bidra till de lokala miljömålen och uppmärksamma goda exempel. Enligt förslaget ska Nacka kommuns miljöpris delas ut årligen till betydelsefulla insatser som bidrar till en hållbar utveckling av miljön och bidrar till uppfyllelsen i något av Nacka kommuns lokala miljömål: *Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Giftfri miljö, Rent vatten, God bebyggd miljö eller Ett rikt växt- och djurliv*. Miljömålen utgör det årliga temat för miljöpriset. Temat för det föreslagna miljöpriset är för år 2016 *Giftfri miljö*. Genom det tänkta miljöpriset uppmuntras nackabor, verksamheter och företag att bidra till de lokala miljömålen. Priset består av 10 000 kronor och delas ut till den eller de som har bidragit positivt till måluppfyllelsen.

Ärendet

I Nacka kommun tror vi på människors vilja och förmåga att ta ansvar. För att nå de högt uppsatta miljömålen behövs åtgärder inom många olika områden och allas insatser är viktiga. Den som känner en verksamhet bäst är den som jobbar där. Den som känner sina vardagsrutiner bäst är individen. Därför är det verksamheterna, företagen och nackaborna själva som är bäst lämpade att hitta lösningar på många av våra gemensamma utmaningar – men det krävs samverkan och samspel för att vi ska kunna tänka nytt, långsiktigt och innovativt.

Syftet med det föreslagna miljöpriset är att uppmuntra nackabor, verksamheter och företag att bidra till de lokala miljömålen och uppmärksamma goda exempel. Priset föreslås uppgå till 10 000 kronor och delas ut till den eller de som har bidragit till måluppfyllelsen av de lokala miljömålen, till någon av de tidsatta målnivåerna eller indikatorerna (se *Nackas miljöprogram 2016-2030*). Tema år 2016 för miljöpriset är *Giftfri miljö*.



Miljöpriset kan t.ex. delas ut till årets bästa innovation, teknikutveckling eller nytänkande inom natur och miljö. Nackabor, verksamheter eller företag som har gjort insatser som bidragit till de lokala miljömålen kan nomineras till miljöpriset. Förslaget är att miljömålskommittén ska utse vinnaren och dela ut priset under en ceremoni i Nacka stadshus dit även allmänhet och media bjuds in.

Ekonomiska konsekvenser

Miljöpriset består av 10 000 kronor som delas ut till vinnaren av Miljömålskommittén och rymts inom ramen för tidigare beslutade och budgeterade medel till Miljömålskommittén.

Klara Palmberg-Broryd
Strategi- och förnyelsedirektör

Carina Andresen
Miljö- och hälsoskyddsinspektör

§

2016-06-15

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

Beslut

Utbildningsnämnden föreslår att kommunstyrelsen antar bifogade förslag till yttrande gällande SOU 2016:25 Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.

Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Ärendet

Regeringen har remitterat SOU 2016:25 Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Nacka kommun har ombetts av Utbildningsdepartementet att lämna ett yttrande senast den 30 augusti 2016.

Utredningen föreslår ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning i grund- och gymnasieskolan som ska kunna träda i kraft från och med 2022. Det föreslagna systemet ska innehålla tre delar: nationella prov, nationella bedömningsstöd och nationell kunskapsutvärdering. Utredningen föreslår att det nya systemet föregås av en försöksverksamhet med digitaliserade nationella prov och en försöksverksamhet där ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering prövas. Obligatoriska nationella prov föreslås bara ska finnas i årskurserna 6 och 9 och de ska enbart vara betygsstödjande, istället för att som idag också syfta till att ge information om i vilken grad kunskapskraven uppnåtts på skol- huvudmannan- och nationell nivå. Även antalet obligatoriska nationella prov i gymnasieskolan föreslås minska. Utredningen föreslår att medel ska dras in från kommunerna, bland annat eftersom det nya system som föreslås innebär färre obligatoriska nationella prov. I tjänsteskrivelsen beskrivs förutom utbildningsenhetens bedömning av olika förslag i utredningen.

Handlingar i ärendet

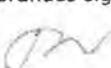
Utbildningsenhetens tjänsteskrivelse 2016-06-03

Förslag till yttrande

Utredningens båda delar

Yrkanden

Ordförande Tobias Nässén (M) yrkade bifall till utbildningsenhetens förslag.

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
		

§ 47 forts

Magnus Söderström (MP) yrkade, med instämmande av Andreas Andersson (S) och Mikael Carlsson (NL), att följande förändringar görs i yttrandet:

Punkt ett ersätts med:

"tillstyrker förslaget att ta bort de obligatoriska proven i årskurs 3,"

och att punkt två ersätts med:

"tillstyrker förslaget att införa obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 3,"

Beslutsgång

I enlighet med Tobias Nässéns yrkande beslutade utbildningsnämnden avslå Magnus Söderströms ändringsyrkande.

Utbildningsnämnden beslutade i enlighet med Tobias Nässéns yrkande.

Protokollsanteckningar

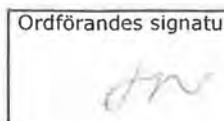
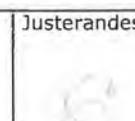
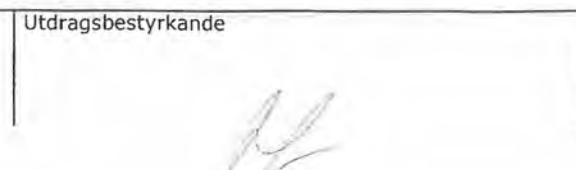
Magnus Söderström lät anteckna följande för Miljöpartiets grupp.

"För Miljöpartiet är det viktigt att de nationella proven är effektiva och inte tar för mycket resurser i form av tid och energi från lärare och elever. Utifrån denna utgångspunkt är stora delar av förslaget till remissyttrande kring SOU 2016:25 positivt. Vi anser dock att det är orimligt att så mycket tid och energi läggs på obligatoriska nationella prov i årskurs 3. Med rätt bedömningsstöd och anpassad pedagogik kan samma positiva effekter uppnås utan att man utsätter lärare och elever för den stress som obligatoriska nationella prov innehåller. Nationella prov utgör alltid ett centraliserat ingrepp i en skolas resurser och vi anser inte att det är befogat med obligatoriska nationella prov i årskurs 3."

Andreas Andersson lät anteckna följande för Socialdemokraternas grupp.

"Antalet obligatoriska nationella prov är idag sammanlagt 12 stycken fördelade i årskurs 3, 6 och 9. För en elev i årskurs 3 innebär detta två prov, ett i matte och ett i svenska, vardera med flertalet delprov. I åk 6 handlar det om fem omfattande prov, också de med flera delprov, i olika ämnen under vårterminen. Även fast det finns flera delar i upplägget kring de nationella proven som borde ses över håller vi med om att de nationella proven fyller en viktig funktion i den svenska grundskolan.

Den ökade arbetsbelastningen för lärarna drabbar en yrkesgrupp som redan har en pressad arbets situation. I Skolverkets attitydundersökning uppger över hälften av lärarna att de oftast eller alltid känner sig stressade i skolan. Det är en ökning med mer än 35 procent

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
		

sedan 2006. Många anger att de känner sig stressade av administrativt arbete, dokumentation av elevernas kunskapsutveckling, nationella prov och att det får för lite tid att planera undervisningen.

Vi är positiva till stora deltar i remissyttrandet men vi är emot obligatoriska nationella prov i åk 3 och vi tillstyrker således också utredningens förslag om att ta bort de obligatoriska nationella proven i åk 3. Arbetet med nationella proven tar omotiverat mycket energi från lärare och elever. Lärarna måste få ägna sin tid åt undervisning och åt eleverna. Vi måste ge rätt förutsättningar för lärarna och menar då att vi kan uppnå samma resultat och dessutom minska arbetsbördan på lärare och elever. På så sätt kan lärarna få mer frihet och rätt förutsättningar att tillsammans med eleverna höja skolresultaten.”

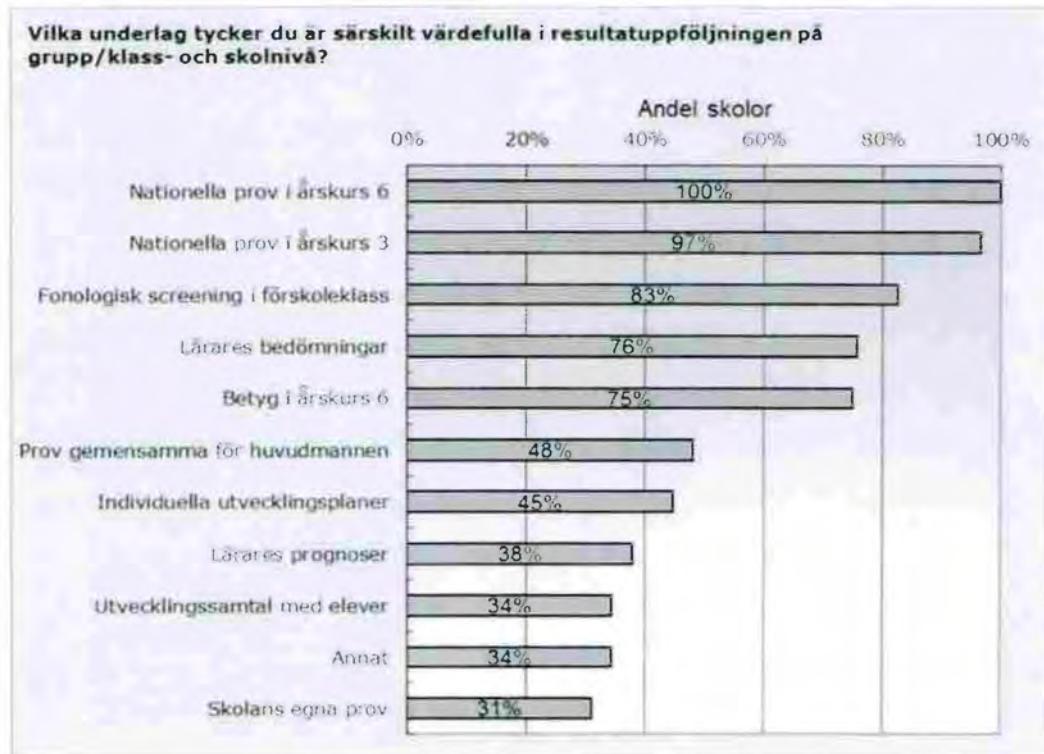
Tobias Nässén lät anteckna följande för Moderata gruppen.

”Regeringens utredares förslag att ta bort de nationella proven i årskurs tre innebär en stor risk att uppföljningen av elevernas kunskaper försämras, och att fokus på att alla elever får med sig de kunskaper de behöver minskar. Det försämrar också möjligheterna till tidiga insatser för de elever som behöver det. Det är särskilt anmärkningsvärt att utredaren inte presenterar en genomarbetad plan för hur dessa brister ska rättas till, och att det ska finnas ett heltäckande system för kunskapsuppföljning på plats innan dessa förändringar eventuellt genomförs.

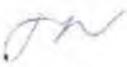
Det är slående att ett annat ärende på dagordningen visar på att rektorer i mycket hög utsträckning använder sig av de nationella proven i årskurs tre som verktyg i kunskapsuppföljningen för varje enskild elev, och ändå yrkar partierna S, MP och NL på att ta bort dessa prov, se figuren nedan.”

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
		

Figur 4: Rektorer svar. Andel skolor som har den aktuella årskursen. Fler svarsalternativ kunde ges.



- - - -

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
		

Utbildningsnämnden

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

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslår att kommunstyrelsen antar bifogade förslag till yttrande gällande SOU 2016:25 Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.

Sammanfattning

Regeringen har remitterat SOU 2016:25 Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Nacka kommun har ombetts av Utbildningsdepartementet att lämna ett yttrande senast den 30 augusti 2016.

Utredningen föreslår ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning i grund- och gymnasieskolan som ska kunna träda i kraft från och med 2022. Det föreslagna systemet ska innehålla tre delar: nationella prov, nationella bedömningsstöd och nationell kunskapsutvärdering. Utredningen föreslår att det nya systemet föregås av en försöksverksamhet med digitaliserade nationella prov och en försöksverksamhet där ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering prövas. Obligatoriska nationella prov föreslås bara ska finnas i årskurserna 6 och 9 och de ska enbart vara betygsstödjande, istället för att som idag också syfta till att ge information om i vilken grad kunskapskraven uppnåtts på skolhuvudmanna- och nationell nivå. Även antalet obligatoriska nationella prov i gymnasieskolan föreslås minska. Utredningen föreslår att medel ska dras in från kommunerna, bland annat eftersom det nya systemet som föreslås innehåller färre obligatoriska nationella prov. I tjänsteskrivelsen beskrivs förutom utbildningsenhetens bedömning av olika förslag i utredningen.



Ärendet

Utredningens förslag

I det här avsnittet beskrivs kortfattat några av de viktigaste förslag i utredningen.

Förslaget till nytt nationellt system för kunskapsbedömning

Utredningen föreslår att dagens system med obligatoriska nationella prov i årskurserna 3, 6 och 9 samt Skolverkets provbank med bedömningsstöd ska ersättas med ett system som består av nya och färre obligatoriska nationella prov, nya bedömningsstöd och ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering som är jämförbar över tid. Förslagen beskrivs kortfattat i sina olika delar nedan. Motiveringen till att införa ett nytt system är bland annat att de nationella proven bedöms ha svårt att klara av att uppfylla flera syften, att proven anses för tidkrävande och att eleverna blir stressade av att de nationella proven är så många.

Förslaget att ändra syftet med de nationella proven och att reglera kopplingen mellan det nationella provresultatet och betyget i ämnet/kursen

Utredningens förslag är att de nationella proven enbart ska ha till syfte att vara betygsstödjande. I dag är syftet både att stödja en likvärdig betygssättning och att ge en bild av i vilken grad kunskapskraven uppnåtts på olika nivåer. Förslaget innebär att de nationella proven ska vara betygsstödjande i högre grad än i dag och en lagreglering föreslås, som anger att de nationella provresultaten *särskilt ska beaktas* i betygssättningen i det aktuella ämnet (grundskolan) eller kursen (gymnasieskolan). Därtill föreslår utredningen att den maximala avvikelsen på gruppennivå mellan de nationella provbetygen och betygen i olika ämnen (kurser i gymnasieskolan) ska regleras. Skolverket ska därför ges i uppdrag att ta fram en modell från vilken den maximala avvikelsen beräknas fram.

Förslaget om nationella bedömningsstöd

Utredningen föreslår att fler obligatoriska nationella bedömningsstöd ska införas och ersätta de nationella proven i årskurs 3. Syftet med bedömningsstödet i årskurs 3 ska vara diagnostiskt. Resultaten föreslås ändå rapporteras in, så som görs med de nationella provresultaten idag, men det är oklart hur resultaten är tänkta att användas. Utredningen hänvisar här istället till den pågående utredningen om en läsa-räkna-skriva-garanti.

Frivilliga bedömningsstöd föreslår utredningen ska ha ett betygsstödjande, diagnostiskt eller formativt syfte. Enligt utredningen blir den största skillnaden, jämfört med de nationella proven, att de är frivilliga och kan användas mer flexibelt i tid av lärarna. Frivilliga bedömningsstöd föreslås ersätta de obligatoriska nationella proven i NO och SO i årskurs 9.

Förslaget att minska antalet nationella prov i grundskolan

Utredningen föreslår att de nationella proven i årskurs 3 ska tas bort, eftersom syftet med proven enbart ska vara betygsstödjande. De ska ersättas av obligatoriska bedömningsstöd som har enbart ett diagnostiskt syfte och ska ges under höstterminen i årskurs 3. Eftersom



syftet enbart är diagnostiskt ska lärarna ha större flexibilitet i när och hur de kan använda dessa prov, jämfört med vad som är fallet med dagens nationella prov som genomförs vid samma tidpunkt och på ett jämförbart sätt överallt. Utredningen menar också att huvudmännen på frivillig väg kan ordna egna, lokala prov i årskurs 3.

De obligatoriska nationella proven i NO och SO i årskurs 9 föreslås även de tas bort eftersom de anses vara för tidskrävande och bidrar till elevernas stress när det blir alltför många nationella prov. Frivilliga bedömningsstöd i NO och SO i årskurs 9 föreslås istället. I årskurs 6 har en de tidigare obligatoriska nationella proven i NO och SO redan tagits bort och ersatts av frivilliga bedömningsstöd.

Nationella prov föreslås fortsätta finnas kvar i ämnena svenska, svenska som andraspråk, matematik och engelska i årskurserna 6 och 9. Dessa ska dock inte som idag syfta till att ge information om i vilken grad kunskapskraven uppnåtts på olika nivåer utan enbart vara betygsstödjande.

Förslaget att minska antalet obligatoriska nationella prov i gymnasieskolan

De nationella proven i gymnasieskolan ska, liksom idag, finnas i kurserna Engelska 5 och 6, Matematik 1, 2, 3 och 4 samt Svenska och Svenska som andraspråk 1 och 3. Däremot föreslår utredningen att proven enbart ska vara obligatoriska för lärarna att använda och för eleverna att genomföra i den högsta avslutande kursen i studievägen. Utredningen hänvisar till att kurserna i matematik och engelska ger meritpoäng. I övriga kurser får de nationella proven användas på frivillig basis.

Inom kommunal vuxenutbildning föreslår utredning att de nationella proven, precis som idag, ska vara obligatoriska om de är det i gymnasieskolan.

Förslaget att stegvis digitalisera de nationella proven

En försöksverksamhet med digitaliserade nationella prov föreslås genomföras under 2018-2021. Digitala nationella prov ska sedan kunna tillämpas fullskaligt från och med 2022. Då ska även de nationella bedömningsstöden vara digitaliserade. Uppsatserna i årskurs 9 och gymnasieskolan föreslås digitaliseras i ett första skede.

Förslaget att inkludera extern bedömning av nationella prov i försöksverksamheten med digitaliserade nationella prov

Utredningen föreslår att en extern bedömning av nationella prov ska genomföras på försök 2018-2021, inom ramen för försöket med digitaliserade prov. En del av det som ska prövas i försöket ska vara medbedömning av elevlösningar och en annan del ska vara externa bedömningar som organiseras på skol- eller huvudmannanivå. Den senare delen ska exempelvis kunna innebära att lärarna på olika skolor eller hos olika huvudmän rättar varandras prov. Syftet är att öka likvärdigheten i bedömningen och därmed rättssäkerheten i betygssättningen.



Förslaget till genomförande av försöksverksamheten

Utredningen föreslår att Skolverket ska planera och genomföra försöket. Skolverket eller någon annan aktör ska sedan utvärdera försöket. Deltagande ska vara tvingande, inte frivilligt. Huvudmännen som deltar ska få statsbidrag i ersättning. Syftet med utvärderingen är att kunna ta ställning till *hur* proven kan digitaliseras och införas på bästa sätt samt om, och i så fall hur, inslagen av extern bedömning och medbedömning kan öka ytterligare.

Utredningen föreslår vidare att statens åtagande för att granska den nationella provrätningen och lärares bedömning ska kvarstå, även om extern bedömning eller medbedömning införs.

Förslaget att avidentifiera elevlösningar av de nationella proven.

Utredningen föreslår att de nationella provens elevlösningar ska vara avidentifierade i de fall proven är digitaliserade och har genomförts på dator. Om det finns särskilda skäl föreslås att rektorn får besluta att det inte ska vara avidentifierade lösningar för läraren som bedömer proven. Syftet är att säkerställa en likvärdig bedömning.

Förslaget om ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering

Utredningen föreslår ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid. Förslagen innebär att en försöksverksamhet inleds och att ämnet engelska i en första omgång ska ingå i försöket. Därefter föreslås försöksverksamheten successivt utökas till att omfatta matematik, svenska, NO, SO samt ämnesöverskridande kompetenser. Skolverket föreslås få ansvar för att utforma försöksverksamheten.

Förslag som syftar till att öka kvaliteten och stabiliteten i de nationella proven och bedömningsstöden

Utredningen lämnar ett antal förslag för hur kvaliteten och stabiliteten i de nationella proven och bedömningsstöden kan öka. Bland annat föreslås att Skolverket tar fram ett gemensamt ramverk i detta syfte och att en kvalitetsgrupp med experter inom provutvecklingsområdet tillsätts.

Övriga förslag

Utredningen har också förslag som gäller behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning med mera.

Utbildningsenhetens bedömning

Utbildningsenhetens bedömning av utredningens förslag beskrivs i detta avsnitt. Under arbetet med tjänsteskrivelsen och förslaget till yttrande har synpunkter inhämtats från Välfärd skola.

Ambitionen att föreslå ett enkelt, transparent system för kunskapsutvärdering är lovvärd och bra. Det är viktigt att se de problem som finns i dagens system, så att dessa kan åtgärdas. Samtidigt är det viktigt att se också det som är bra idag och att göra analyser av



vad de förändringar som föreslås förväntas innehåra för kunskapsresultaten och likvärdigheten.

Utbildningsenhetens bedömning är att det därfor är en stor brist att utredningen inte tar upp hur förslaget att ta bort det nationella proven i årskurs 3 kan förväntas få för effekter. Det finns enbart en redogörelse, utifrån utredningens samtal med lärare och elever, för vad det har betytt i tidsåtgång för lärarna och stress för eleverna. Det saknas dock diskussioner om vilken betydelse de nationella proven i årskurs 3 har haft för kunskapsresultaten. Det är till exempel rimligt att tänka sig att tillgången till information om elevernas resultat i årskurs 3 medfört ökad fokus på tidiga insatser. En annan möjlighet är att skolers kvalitet i de tidiga skolåren har fått ökad uppmärksamhet och att skolers och huvudmännens systematiska kvalitetsarbete har kunnat förstärkas. Det saknas också analyser om problemen med hög tidsåtgång, såväl i årskurs 3 som för de obligatoriska nationella proven i NO- och SO-ämnena i årskurs 9 huvudsakligen kan åtgärdas med hjälp av exempelvis digitaliserade prov, en översyn av antalet delprov och provens upplägg samt central rättnings.

I Nacka kommun har under våren 2016 resultatdialoger hållits med samtliga skolor i kommunen som har årskurs 3 och 6, såväl fristående som kommunala. Utan tillgång till informationen om de nationella provresultaten i årskurs 3 hade inte denna typ av resultatdialog kunnat hållas på det sättet med åk 3-skolorna. I samtliga skolor uppgav skolledningen, med undantag för en årskurs 3-skola, att de nationella proven i årskurs 3 utgör väsentlig information för skolans resultatuppföljning. Samtliga åk 6-skolor uppgav att de nationella proven i åk 6 utgör väsentlig information för skolans resultatuppföljning, medan tre av fyra uppgav att betygen i åk 6 (flera svarsalternativ var möjliga) var viktiga. Ingen annan information uppgavs som viktig i lika hög grad. Huvudmannens egna prov ansåg en av tre vara viktiga och ungefär lika många uppgav skolans egna prov som viktiga för resultatuppföljningen.

Många av skolorna i Nacka med årskurserna 3 och 6 visar också intresse för att framöver använda de nationella provresultaten för att kunna följa elevers resultat över tid. Att fokusera på elevernas kunskapsutveckling är eftersträvansvärt och sådana analyser kan bidra till att synliggöra exempelvis elever som behöver extra stimulans för att prestera på topp – inte bara i början av skoltiden utan även längre fram. Förslaget att ta bort de obligatoriska nationella proven i årskurs 3 försvårar ett sådant arbete på skol- och huvudmannanivå avsevärt.

Statens ansvar för information om kunskapsresultaten genom hela grundskolan

Statens har i en mål- och resultatstyrda skola en viktig roll i att tillhandahålla en infrastruktur med kvalitetssäkrad och jämförbar information som kan användas i det systematiska kvalitetsarbetet för att analysera och följa upp resultaten på skol-, huvudmanna- och nationell nivå i årskurserna 3,6 och 9, där det finns nationella kunskapskrav. De obligatoriska bedömningsstöden kommer inte att kunna användas på detta sätt. Syftet med



bedömningsstöden är ett annat och de kommer inte att utföras på ett jämförbart sätt. I praktiken överförs ett stort ansvar på huvudmännen, om de nationella proven i årskurs 3 tas bort, för att ta fram egna jämförbara och kvalitetssäkrade prov. Det riskerar dock bli mindre effektivt och mer kostsamt samtidigt som det bidrar till skillnader i förutsättningar mellan skolor och huvudmän. Dessa aspekter analyseras dock inte av utredningen Genom krav på obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 3 i diagnostiskt syfte går staten samtidigt in på ett område som bör vara skolornas ansvar.

De föreslagna försöksverksamheterna för digitaliserade nationella prov och för nationell kunskapsutvärdering som är jämförbar över tid är ett bra sätt att stevvis införa sådana större förändringar. Det är dock oklart hur staten avser att under tiden för försöksverksamheten säkerställa att information om i vilken grad kunskapskraven uppfylls på olika nivåer kommer att finnas tillgänglig, så att skolors och huvudmäns systematiska kvalitetsarbete inte försvaras.

O tillräckligt utredda konsekvenser av förslagen för kunskapsresultaten

Utredningen har inte uppskattat vilken betydelse införandet av obligatoriska nationella prov i årskurs 3 har haft för elevernas måluppfyllelse, trots att förslag läggs om att ta bort proven.

Obligatoriska nationella prov i årskurs 3 har gett rektorer och huvudmän information om resultaten som kan ha haft stor betydelse genom att sätta ljuset på de så viktiga första skolåren på ett sätt som tidigare inte var möjligt. Det kan i sin tur bidra till att mer av tidiga insatser sätts in, vilket är effektivt för att öka elevers möjligheter att uppnå kunskapskraven och nå så långt som möjligt.

Det nuvarande nationella provsystemet har inte hunnit varit på plats särskilt länge. Våren 2015 var första gången det blev möjligt att utveckla övergripande mått för att få en uppfattning om elevers kunskapsutveckling över tid genom jämförelser av resultaten på de nationella proven i årskurserna 3 och 6. Eftersom det finns brister i provens jämförbarhet över tid så är det naturligtvis viktigt att tolka sådana mått på rätt sätt. Det centrala är att man kan belysa viktiga aspekter av elevers kunskapsutveckling som kan ligga till grund för dialog med samtliga skolor i kommunen på ett sätt som inte varit möjligt tidigare, exempelvis hur det kommer sig att inte fler av de elever som klarat samtliga delprov med hög marginal i årskurs 3 gör det även i årskurs 6.

Kan dagens problem med de nationella proven lösas på annat sätt än genom att ta bort prov?

Det är bra och viktigt att ambitionen finns att kvalitetssäkra och förenkla systemet för kunskapsutvärdering. Samtidigt är det viktigt att beakta att det kan finnas kostnader förknippade med att hela tiden reformera om från grunden, istället för att fokusera åtgärderna mer precis för att åtgärda det som uppfattas som problematiskt idag.



Varje nytt nationellt provsystem kräver exempelvis omställning av skolor och huvudmän och det kräver omfattande fortbildning för lärare, något som utredningen inte belyser. De förslag som utredningen lägger innehåller också att information som idag kan användas av såväl skolor som huvudmän för att analysera resultat på grupp-, skol- och huvudmannanivå försvinner fram till och med årskurs 6. Det är självklart svårt och kostsamt för varje huvudman att kunna ersätta de nationella proven med egna prov som säkerställer jämförbarhet och tillräcklig kvalitet.

Det finns ett flertal exempel på åtgärder som skulle kunna tänkas minska de problem som de nationella proven i grundskolan idag ofta förknippas med:

- Skolverket bör tydligare ange vad det är de olika nationella proven testar och vad de inte testar. Det bidrar exempelvis till att kopplingen mellan de nationella provbetygen och ämnesbetygen blir tydligare.
- De nationella provens svårighetsgrad ska inte behöva variera stort från år till år. Detta är Skolverkets ansvar att säkerställa.
- För varje nationellt prov har Skolverket skapat ett stort antal delprov, som dessutom kan variera över tid och årskurs. Upplägget av vissa delprov har dessutom gjort dem svårorganiserade och tidskrävande för skolorna. En översyn av hur antalet delprov och vilka krav som ställs på dess utförande är rimliga utifrån tidsåtgången bör leda till nationella prov som är mindre tidskrävande jämfört med idag. Utredningen anser också att en sådan översyn behövs, men tar inte hänsyn till detta när man föreslår att antalet obligatoriska nationella prov bör minska för att de idag tar för mycket tid.
- Digitaliserade nationella prov kan också minska tidsåtgången. Det menar också utredningen, men tar inte hänsyn till detta när man föreslår att antalet obligatoriska nationella prov bör minska för att de idag tar för mycket tid.
- Avidentifierade prov, som också föreslås av utredningen, bidrar till ökad objektivitet i rättningen och därmed ökad rättssäkerhet för eleverna.
- Central rättning av nationella prov som staten ansvarar för, kombinerat med adekvat återkoppling till lärarna, skulle innehålla en mycket stor tidsbesparing för lärarna, samtidigt som objektiviteten i rättningen inte längre kan ifrågasättas. Vid central rättning av nationella prov blir också Skolinspektionens kontrollrättning överflödig vilket kan bidra till finansieringen av central rättning. Om en försöksverksamhet med extern rättning genomförs är det därför rimligt att det just är statlig, central rättning, med återkoppling till lärarna som prövas.

Förslaget att de nationella proven ska vara starkare kopplat till betygen i ämnen/kurser

Förslaget att införa en reglering för hur de nationella proven ska vara kopplade till betygen och att införa en modell för att beräkna den maximalt tillåtna avvikelsen på gruppennivå är problematisk. Det innehåller bland annat inslag av relativ betygssättning i ett målrelaterat system. Det blir också ett komplicerat system. Här vore det värdefullt med mer analys kring huruvida centralt rätta nationella prov samt tydligare fastställande från Skolverkets sida av vilka delar av kunskapskraven som de nationella proven testar och vilka de inte testar kan vara ett bättre sätt att förbättra likvärdigheten i betygssättningen.



Beräkning av vissa kostnader saknas i utredningen

Utredningens förslag när det gäller indragna medel från kommunerna verkar ensidigt ha utgått från att antalet obligatoriska nationella prov minskar och att digitaliserade prov minskar de administrativa kostnaderna. Det är oklart i vilken grad hänsyn har tagits till att kostnaderna för ett obligatoriskt bedömningsstöd i årskurs 3, kostnader för att på lokal nivå ta fram kvalitetssäkrade prov som kan ge jämförbar information på klass-, skol- och huvudmannanivå eller skolhuvudmännens kostnader för det ökade behovet av lärarförbildning i de nya prov- och bedömingssystemen som kommer att krävas.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår indragna medel från kommunerna på sammantaget 123 miljoner kronor per år från och med 2022, som en följd av bland annat att antalet obligatoriska nationella prov minskas och att digitaliserade prov bedöms minska de administrativa kostnaderna.

Det är oklart om utredningen i sin kostnadsberäkning tagit hänsyn till att huvudmännen kommer att ha kostnader för det föreslagna obligatoriska bedömningsstödet i årskurs 3 samt för kostnader på lokal nivå förknippade med införandet av digitala nationella prov. Det framgår inte heller att utredningen i sina kostnadsberäkningar har tagit höjd för de lokala kostnaderna som initialt krävs för fortbildning av lärare i det nya systemet.

Utredningen menar att när de obligatoriska nationella proven i årskurs 3 tas bort kan de ersättas av lokala prov. Kostnaden för att på lokal nivå ta fram kvalitetssäkrade prov som kan ge jämförbar information på klass-, skol- och huvudmannanivå uppskattas dock inte. Skälet är förmodligen att de lokala proven i så fall är frivilliga. I praktiken kommer det dock innebära ökade kostnader för huvudmän som är angelägna om att även fortsättningsvis kunna följa upp resultaten i de tidiga årskurserna.

Utredningen föreslår särskild ersättning från staten till de huvudmän som blir skyldiga att delta i de föreslagna försöksverksamheterna.

Konsekvenser för barn

Möjligheten att kunna följa upp och utvärdera i vilken grad eleverna har nått utbildningens mål är centralt för att säkerställa att alla elever får tillgång till en utbildning av hög kvalitet. Utredningen innehåller många olika förslag och generellt kan sägas att det är positivt för eleverna om ett högkvalitativt och jämförbart system för kunskapsutvärdering kan säkerställas. Det finns dock delar i förslaget som riskerar att vara negativt för eleverna, exempelvis förslaget att ta bort de nationella proven i årskurs 3, eftersom det minskar informationen om måluppfyllelsen i de tidigare årskurserna jämfört med idag. Det försvårar det systematiska kvalitetsarbetet och kan riskera att leda till mindre fokus på tidiga insatser.



Bilaga

Länkar till utredningen

SOU 2016:25, del 1

<http://www.regeringen.se/contentassets/990d3123ee704d65ac8b8f974bf7f81b/likvardigt-rattssakert-och-effektivt--ett-nytt-nationellt-system-for-kunskapsbedomning-del-1-av-2-sou-201625.pdf>

SOU 2016:25, del 2

<http://www.regeringen.se/contentassets/990d3123ee704d65ac8b8f974bf7f81b/likvardigt-rattssakert-och-effektivt--ett-nytt-nationellt-system-for-kunskapsbedomning-del-2-av-2-sou-201625.pdf>

Lotta Valentin

Enhetschef

Utbildningsenheten

Åsa Arnell

Utbildningsexpert

Utbildningsenheten

Carina Legerius

Utvärderingsexpert

Utbildningsenheten

Utbildningsdepartementet

Yttrande från Nacka kommun gällande SOU 2016:25 Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning

Regeringen har remitterat SOU 2016:25 Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Nacka kommun har blivit ombedd att yttra sig över förslagen och vill härmed framföra följande yttrande.

Nacka kommun

- avstyrker förslaget att ta bort de obligatoriska nationella proven i årskurs 3,
- avstyrker förslaget att införa obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 3,
- tillstyrker förslaget att avidentifiera de nationella proven,
- tillstyrker förslaget att stegvis digitalisera de nationella proven och genomföra en försöksverksamhet, under förutsättning att staten säkerställer att information om elevernas resultat på skol- och huvudmannanivå fortfarande finns tillgänglig under tiden för försöksverksamheten,
- tillstyrker att försöksverksamheten med digitaliserade nationella prov också ska inkludera extern bedömning
- avstyrker utredningens förslag om vilken typ av extern bedömning som ska inkluderas i försöksverksamheten och förespråkar istället att central rättnings som staten ansvarar för, kombinerat med en tydlig återkoppling till lärarna, prövas,
- avstyrker förslaget till lagreglering av de nationella provens koppling till betygen samt förslaget att Skolverket ska ta fram en modell för att beräkna hur mycket betygen får avvika från de nationella proven på gruppennivå.



- anser att det tydligt behöver framgå vilka delar av kunskapskraven som de digitaliserade nationella proven testar och vilka delar som inte testas,
- avstyrker att de nationella proven inte längre ska ge en bild av i vilken grad kunskapskraven uppnåtts på olika nivåer,
- vill understryka vikten av att staten tar sitt ansvar för att säkerställa en kvalitetssäkrad, jämförbar information på såväl skol- och huvudmannanivå som på nationell nivå i årskurserna 3, 6 och 9 där det finns nationella kunskapskrav,
- vill framhålla att i det fall en försöksverksamhet för nationell kunskapsutvärdering införs så bör den utformas så att den bygger vidare på informationen från de nationella proven, för att undvika onödigt kostsamma system,
- vill understryka att i det fall en försöksverksamhet för nationell kunskapsutvärdering införs bör prov i ämnen där elever i den svenska skolan konstaterats ha sjunkande kunskaper prioriteras framför engelska, som är ett ämne där det inte finns några indikationer på att kunskaperna håller annat än hög nivå,
- tillstyrker förslaget till att fokusera de obligatoriska nationella proven i gymnasieskolan till de avslutande kurserna
- vill framhålla att utredningens kostnadsberäkning enbart tar upp förändringar i de delar där förslagen innebär minskade kostnader för kommunerna, men inte i de delar där de innebär ökade kostnader

Nacka kommuns överväganden

Ambitionen att föreslå ett enkelt, transparent system för kunskapsutvärdering är lovvärd och bra. Det är viktigt att se de problem som finns i dagens system, så att dessa kan åtgärdas. Samtidigt är det viktigt att se också det som är bra idag och att göra analyser av vad de förändringar som föreslås förväntas innehålla för kunskapsresultaten och likvärdigheten.

Nacka kommun ser det därför som en stor brist att utredningen inte tar upp hur förslaget att ta bort det nationella proven i årskurs 3 kan förväntas få för effekter. Det finns enbart en redogörelse, utifrån utredningens samtal med lärare och elever, för vad det har betytt i tidsåtgång för lärarna och stress för eleverna. Det saknas dock diskussioner om vilken betydelse de nationella proven i årskurs 3 har haft för kunskapsresultaten. Det är till exempel rimligt att tänka sig att tillgången till information om elevernas resultat i årskurs 3 medfört ökad fokus på tidiga insatser. En annan möjlighet är att skolens kvalitet i de tidiga skolåren har fått ökad uppmärksamhet och att skolens och huvudmännens systematiska

kvalitetsarbete har kunnat förstärkas. Det saknas också analyser om problemen med hög tidsåtgång, såväl i årskurs 3 som för de obligatoriska nationella proven i NO- och SO-ämnena i årskurs 9 huvudsakligen kan åtgärdas med hjälp av exempelvis digitaliserade prov, en översyn av antalet delprov och provens upplägg samt central rättning.

I Nacka kommun har under våren 2016 resultatdialoger hållits med samtliga skolor i kommunen som har årskurs 3 och 6, såväl fristående som kommunala. Utan tillgång till informationen om de nationella provresultaten i årskurs 3 hade inte denna typ av resultatdialog kunnat hållas på det sättet med åk 3-skolorna. I samtliga skolor uppgav skolledningen, med undantag för en årskurs 3-skola, att de nationella proven i årskurs 3 utgör väsentlig information för skolans resultatuppföljning. Samtliga åk 6-skolor uppgav att de nationella proven i åk 6 utgör väsentlig information för skolans resultatuppföljning, medan tre av fyra uppgav att betygen i åk 6 (flera svarsalternativ var möjliga) var viktiga. Ingen annan information uppgavs som viktig i lika hög grad. Huvudmannens egna prov ansåg en av tre vara viktiga och ungefär lika många uppgav skolans egna prov som viktiga för resultatuppföljningen.

Många av skolorna i Nacka med årskurserna 3 och 6 visar också intresse för att framöver använda de nationella provresultaten för att kunna följa elevers resultat över tid. Att fokusera på elevernas kunskapsutveckling är eftersträvansvärt och sådana analyser kan bidra till att synliggöra exempelvis elever som behöver extra stimulans för att prestera på topp – inte bara i början av skoltiden utan även längre fram. Förlaget att ta bort de obligatoriska nationella proven i årskurs 3 försvårar ett sådant arbete på skol- och huvudmannanivån avsevärt.

Statens ansvar för information om kunskapsresultaten genom hela grundskolan

Staten har i en mål- och resultatstyrda skola en viktig roll i att tillhandahålla en infrastruktur med kvalitetssäkrad och jämförbar information som kan användas i det systematiska kvalitetsarbetet för att analysera och följa upp resultaten på skol-, huvudmanna- och nationell nivå i årskurserna 3,6 och 9, där det finns nationella kunskapskrav. De obligatoriska bedömningsstöden kommer inte att kunna användas på detta sätt. Syftet med bedömningsstöden är ett annat och de kommer inte att utföras på ett jämförbart sätt. I praktiken överförs ett stort ansvar på huvudmännen, om de nationella proven i årskurs 3 tas bort, för att ta fram egna jämförbara och kvalitetssäkrade prov. Det riskerar dock bli mindre effektivt och mer kostsamt samtidigt som det bidrar till skillnader i förutsättningar mellan skolor och huvudmän. Dessa aspekter analyseras dock inte av utredningen Genom krav på obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 3 i diagnostiskt syfte går staten samtidigt in på ett område som bör vara skolornas ansvar.

De föreslagna försöksverksamheterna för digitaliserade nationella prov och för nationell kunskapsutvärdering som är jämförbar över tid är ett bra sätt att stegvis införa sådana större förändringar. Det är dock oklart hur staten avser att under tiden för försöksverksamheten säkerställa att information om i vilken grad kunskapskraven uppfylls på olika nivåer

kommer att finnas tillgänglig, så att skolors och huvudmäns systematiska kvalitetsarbete inte försvåras.

O tillräckligt utredda konsekvenser av förslagen för kunskapsresultaten

Utredningen har inte uppskattat vilken betydelse införandet av obligatoriska nationella prov i årskurs 3 har haft för elevernas måluppfyllelse, trots att förslag läggs om att ta bort proven.

Obligatoriska nationella prov i årskurs 3 har gett rektorer och huvudmän information om resultaten som kan ha haft stor betydelse genom att sätta ljuset på de så viktiga första skolåren på ett sätt som tidigare inte var möjligt. Det kan i sin tur bidra till att mer av tidiga insatser sätts in, vilket är effektivt för att öka elevers möjligheter att uppnå kunskapskraven och nå så långt som möjligt.

Det nuvarande nationella provsystemet har inte hunnit varit på plats särskilt länge. Våren 2015 var första gången det blev möjligt att utveckla övergripande mått för att få en uppfattning om elevers kunskapsutveckling över tid genom jämförelser av resultaten på de nationella proven i årskurserna 3 och 6. Eftersom det finns brister i provens jämförbarhet över tid så är det naturligtvis viktigt att tolka sådana mått på rätt sätt. Det centrala är att man kan belysa viktiga aspekter av elevers kunskapsutveckling som kan ligga till grund för dialog med samtliga skolor i kommunen på ett sätt som inte varit möjligt tidigare, exempelvis hur det kommer sig att inte fler av de elever som klarat samtliga delprov med hög marginal i årskurs 3 gör det även i årskurs 6.

Kan dagens problem med de nationella proven lösas på annat sätt än genom att ta bort prov?

Det är bra och viktigt att ambitionen finns att kvalitetssäkra och förenkla systemet för kunskapsutvärdering. Samtidigt är det viktigt att beakta att det kan finnas kostnader förknippade med att hela tiden reformera om från grunden, istället för att fokusera åtgärderna mer precis för att åtgärda det som uppfattas som problematiskt idag.

Varje nytt nationellt provsystem kräver exempelvis omställning av skolor och huvudmän och det kräver omfattande fortbildning för lärare, något som utredningen inte belyser. De förslag som utredningen lägger innehåller också att information som idag kan användas av såväl skolor som huvudmän för att analysera resultat på grupp-, skol- och huvudmannanivå försvinner fram till och med årskurs 6. Det är självklart svårt och kostsamt för varje huvudman att kunna ersätta de nationella proven med egna prov som säkerställer jämförbarhet och tillräcklig kvalitet.

Det finns ett flertal exempel på åtgärder som skulle kunna tänkas minska de problem som de nationella proven i grundskolan idag ofta förknippas med:

- Skolverket bör tydligare ange vad det är de olika nationella proven testar och vad de inte testar. Det bidrar exempelvis till att kopplingen mellan de nationella provbetygen och ämnesbetygen blir tydligare.

- De nationella provens svårighetsgrad ska inte behöva variera stort från år till år. Detta är Skolverkets ansvar att säkerställa.
- För varje nationellt prov har Skolverket skapat ett stort antal delprov, som dessutom kan variera över tid och årskurs. Upplägget av vissa delprov har dessutom gjort dem svårorganiserade och tidskrävande för skolorna. En översyn av hur antalet delprov och vilka krav som ställs på dess utförande är rimliga utifrån tidsåtgången bör leda till nationella prov som är mindre tidskrävande jämfört med idag. Utredningen anser också att en sådan översyn behövs, men tar inte hänsyn till detta när man föreslår att antalet obligatoriska nationella prov bör minska för att de idag tar för mycket tid.
- Digitaliserade nationella prov kan också minska tidsåtgången. Det menar också utredningen, men tar inte hänsyn till detta när man föreslår att antalet obligatoriska nationella prov bör minska för att de idag tar för mycket tid.
- Avidentifierade prov, som också föreslås av utredningen, bidrar till ökad objektivitet i rättningen och därmed ökad rättssäkerhet för eleverna.
- Central rättning av nationella prov som staten ansvarar för, kombinerat med adekvat återkoppling till lärarna, skulle innebära en mycket stor tidsbesparing för lärarna, samtidigt som objektiviteten i rättningen inte längre kan ifrågasättas. Vid central rättning av nationella prov blir också Skolinspektionens kontrollrättning överflödig vilket kan bidra till finansieringen av central rättning. Om en försöksverksamhet med extern rättning genomförs är det därför rimligt att det just är statlig, central rättning, med återkoppling till lärarna som prövas.

Förslaget att de nationella proven ska vara starkare kopplat till betygen i ämnen/kurser

Förslaget att införa en reglering för hur de nationella proven ska vara kopplade till betygen och att införa en modell för att beräkna den maximalt tillåtna avvikelsen på grupp niveau är problematisk. Det innebär bland annat inslag av relativ betygssättning i ett målrelaterat system. Det blir också ett komplicerat system. Här vore det värdefullt med mer analys kring huruvida centralt rättade nationella prov samt tydligare fastställande från Skolverkets sida av vilka delar av kunskapskraven som de nationella proven testar och vilka de inte testar kan vara ett bättre sätt att förbättra likvärdigheten i betygssättningen.

Beräkning av vissa kostnader saknas i utredningen

Utredningens förslag när det gäller indragna medel från kommunerna verkar ensidigt ha utgått från att antalet obligatoriska nationella prov minskar och att digitaliserade prov minskar de administrativa kostnaderna. Det är oklart i vilken grad hänsyn har tagits till att kostnaderna för ett obligatoriskt bedömningsstöd i årskurs 3, kostnader för att på lokal nivå ta fram kvalitetssäkrade prov som kan ge jämförbar information på klass-, skol- och huvudmannanivå eller skolhuvudmännens kostnader för det ökade behovet av lärarförbildning i de nya prov- och bedömingssystemen som kommer att krävas.



På Nacka kommuns vägnar

Mats Gerdau
Ordförande kommunstyrelsen

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning

Del 1

Betänkande av Utredningen om nationella prov

Stockholm 2016



SOU 2016:25

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24427-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 1 april 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av de nationella proven för grund- och gymnasieskolan. Samma dag fastställdes regeringen direktiv för utredningen (dir. 2015:36). Avdelningschefen Tommy Lagergren förordnades fr.o.m. den 1 april 2015 som särskild utredare.

Som utredningens sakkunniga förordnades fr.o.m. den 11 maj 2015 ämnesrådet Anna Barklund och departementssekreteraren Leo Gumpert samt som experter departementssekreteraren Mattias Ahlquist, ämnesrådet Tarja Birkoff, kanslirådet Nicklas Liss-Larsson och kanslirådet Anna Skeppstedt. Mattias Ahlquist entledigades fr.o.m. den 8 mars 2016.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 april 2015 undervisningsrådet Cecilia Sandberg. Samma datum anställdes Kristian Ramstedt som sekreterare. Från och med den 1 september 2015 anställdes revisorn Peter Eide-Jensen och t.f. kammarrätts-assessorn Jessica Olofsson som sekreterare. Professorn Jan-Eric Gustafsson och professorn Gudrun Erickson har också ingått i utredningen genom överenskommelser med Göteborgs universitet.

Redan den 1 april 2014 uppdrog Regeringskansliet åt Tommy Lagergren att biträda Utbildningsdepartementet med att utarbeta förslag till hur de nationella proven i avslutande kurser i gymnasieskolan ytterligare kunde bidra till en förbättrad uppföljning av elevers resultat och en ökad likvärdighet i betygsättningen. I juni 2014 utvidgades uppdraget till att även gälla extern bedömning och digitalisering av de nationella proven. I budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 16, aviserades att uppdraget skulle utvidgas till att även gälla antal, omfattning,

effekter, förläggning och syfte med proven. Eftersom detta innebar att det sammantagna uppdraget var omfattande gjordes bedöningen att utredningsarbetet skulle bedrivas som en offentlig utredning inom kommittéväsendet i stället för inom Utbildningsdepartementet. Under tiden arbetet bedrevs inom Utbildningsdepartementet var även universitetslektorn Johan Samuelsson anställd som ämnessakkunnig.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om nationella prov (U 2015:02). Utredningens betänkande *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning* (SOU 2016:25) överlämnas härmed till regeringen.

Stockholm i mars 2016

Tommy Lagergren

/Cecilia Sandberg
Kristian Ramstedt
Peter Eide-Jensen
Jessica Olofsson
Jan-Eric Gustafsson
Gudrun Erickson

Innehåll

Sammanfattning	23
Summary	39
1 Författningsförslag.....	55
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	55
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	60
1.3 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	69
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.....	72
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.	75
1.6 Förslag till förordning om försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning.....	77
1.7 Förslag till förordning om försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering	80
1.8 Förslag till lag om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning.....	83

2	Inledning	89
2.1	Utredningens uppdrag	89
2.1.1	Avgränsningar av uppdraget när det gäller vilka skolformer som ingår	89
2.2	Utredningens arbete	90
2.2.1	Referensgrupper	90
2.2.2	Andra utredningar	94
2.2.3	De universitet och högskolor som utvecklar nationella prov	94
2.2.4	Skol- och huvudmannabesök	95
2.2.5	Övriga intressenter	96
2.3	Betänkandets disposition	97
3	Nuvarande nationella prov i grund- och gymnasieskolan	99
3.1	Reglering av nationella prov	99
3.1.1	Skolförordningen	100
3.1.2	Gymnasieförordningen	100
3.1.3	Skolverkets föreskrifter	101
3.2	De nationella provens syften	102
3.2.1	Uppdrag om nationella prov och hur syftena med proven har förändrats	102
3.3	Antalet nationella prov och delprov samt deras förläggning i tid	106
3.3.1	Antalet prov i grundskolan	106
3.3.2	Antalet prov i gymnasieskolan	107
3.3.3	Antalet nationella prov har ökat, framför allt i grundskolan	108
3.3.4	De nationella provens omfattning	112
3.4	Distribution, hantering och genomförande av nationella prov	113
3.5	Bedömning av nationella prov	114
3.5.1	Sambedömning	115

3.5.2	Skolinspektionens ombedömning av nationella prov.....	116
3.5.3	Överensstämmelse mellan olika bedömare.....	119
3.6	Resultat på nationella prov.....	120
3.6.1	Provbetyg.....	120
3.6.2	Skillnader mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg.....	122
3.6.3	Inrapportering av resultat på de nationella proven.....	124
3.6.4	Insamlingar av provresultat.....	125
3.6.5	Skolverkets resultatredovisningar av nationella prov.....	126
3.7	Anpassningar av de nationella proven	126
3.7.1	Elever med funktionsnedsättning.....	127
3.7.2	Nyanlända elever	127
3.8	Sekretess för nationella prov	128
3.9	Risk för fusk i nationella prov.....	128
3.10	De nationella provens konstruktion	129
3.11	Nuvarande nationella bedömningsstöd	131
3.11.1	Frivilliga bedömningsstöd.....	131
3.11.2	Obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1 i matematik, svenska och svenska som andraspråk	132
3.12	Standardprov och centrala prov	133
3.12.1	Nationella prov ersätter standardproven och de centrala proven.....	134
3.13	Olika typer av prov och uppgifter samt krav som kan ställas på proven	135
3.13.1	Olika typer av prov.....	135
3.13.2	Olika typer av uppgifter i prov	136
3.13.3	Krav som ställs på prov	139
3.14	De nationella provens påverkan på lärare och olika grupper av elever	140
3.14.1	Lärare som professionell yrkesgrupp	140

3.14.2	De nationella proven påverkar undervisningen...	140
3.14.3	Lärare anser att de nationella proven är bra men att arbetet med proven tar mycket tid.....	141
3.14.4	Elever uppskattar de nationella proven men anser att proven skapar stress	145
4	Förutsättningar för digitalisering av nationella prov.....	149
4.1	Definitioner med koppling till datorbaserade prov.....	149
4.1.1	Datorbaserade adaptiva prov	150
4.1.2	Uppgifter i datorbaserade prov	150
4.1.3	Olika provadministrationsmodeller.....	151
4.1.4	Olika sätt att tekniskt tillhandahålla datorbaserade prov	152
4.1.5	Fyra generationer av digitala kunskapsmätningar	152
4.1.6	Datorbaserade prov kan tjäna olika syften	153
4.1.7	Från ett testparadigm till ett inbäddat bedömningsparadigm.....	153
4.2	Datortillgången i svenska skolor	154
4.2.1	Elevers tillgång till datorer	154
4.2.2	Lärares tillgång till datorer	156
4.2.3	Skolors kapacitet i internetuppkoppling	157
4.3	Datoranvändningen i svenska skolor	158
4.3.1	Användning av digitala och andra hjälpmedel i undervisningen och provsituationen.....	159
4.4	Fördelar och nackdelar med datorbaserade prov.....	160
4.4.1	Hantering av datorbaserade prov	161
4.4.2	Uppgifter och uppgiftstyper i datorbaserade prov	162
4.4.3	Kunskaper som kan prövas i datorbaserade prov	165
4.4.4	Mätsäkerhet och mäteffektivitet i datorbaserade prov	166
4.4.5	Utveckling och design av datorbaserade prov....	167
4.4.6	Tekniska frågor när det gäller datorbaserade prov	167

4.4.7	Ett säkert genomförande av datorbaserade prov.....	168
4.4.8	Kostnader för datorbaserade prov.....	169
4.4.9	Elevers resultat på datorbaserade prov.....	170
4.4.10	Elevers inställning till datorbaserade prov	171
4.4.11	Datorbaserade provs påverkan på olika elevgrupper.....	172
4.4.12	Datorbaserade provs påverkan på undervisningen.....	174
4.4.13	Bedömning av datorbaserade prov	174
4.5	Datorbaserade prov i andra länder	180
4.6	Datorbaserade prov i PISA.....	180
4.6.1	Resultat på läsförståelseprovet i PISA 2012	181
4.6.2	Resultat på matematikprovet i PISA 2012	181
4.6.3	Enbart digitala prov i PISA 2015	181
4.6.4	Digitala prov i andra internationella studier	183
4.7	Svenska försök med datorbaserade nationella prov	184
4.7.1	Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.....	184
4.7.2	Pilotstudier i engelska och matematik	187
4.7.3	Utprövning av digitala provuppgifter	191
5	Utgångspunkter för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid	193
5.1	Definition av begreppet nationell kunskapsutvärdering	193
5.2	Nationell kunskapsutvärdering i Sverige	194
5.2.1	Betygen och de nationella proven	195
5.2.2	De internationella studierna	199
5.2.3	Nationell utvärdering	202
5.3	Internationella erfarenheter av stickprovsbaserade system för nationell kunskapsutvärdering	204
5.3.1	USA	204
5.3.2	Nederlanderna	210
5.3.3	Finland	213

5.3.4	Tyskland	218
5.3.5	Diskussion utifrån de internationella erfarenheterna.....	221
6	Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning och en ny begreppsapparat	223
6.1	Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.....	223
6.1.1	Det finns ett antal problem med det nuvarande provsystemet	224
6.1.2	Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning ska införas	224
6.1.3	Skolverket ska få ett samlat uppdrag om kunskapsbedömningssystemet	226
6.1.4	Målet är att skapa ett robust system	226
6.2	Nationella prov	227
6.3	Nationella bedömningsstöd.....	227
6.4	Nationell kunskapsutvärdering	228
7	Ett renodlat syfte för varje del i kunskapsbedömningssystemet	229
7.1	Betygsstödjande nationella prov.....	229
7.1.1	De nationella provens syften i dag	230
7.1.2	Dagens syften upplevs som otydliga.....	230
7.1.3	De nuvarande syftena ska renodlas	230
7.1.4	De nationella proven fungerar mindre bra för uppföljning på olika nivåer	232
7.1.5	De nationella provens syfte ska vara betrysstödjande.....	233
7.2	Betygsstödjande, diagnostiska och formativa nationella bedömningsstöd	233
7.2.1	Syftet med de nationella bedömningsstöden ska tydliggöras.....	234
7.2.2	Obligatoriska nationella bedömningsstöd med ett diagnostiskt syfte.....	234
7.2.3	Frivilliga nationella bedömningsstöd med ett betrysstödjande syfte.....	234

7.2.4	Frivilliga nationella bedömningsstöd med ett diagnostiskt eller ett formativt syfte	235
7.2.5	Begreppet bedömningsstöd ska renodlas	235
7.2.6	Publicering av nationella bedömningsstöd	236
7.3	Informationen om syftet för varje del i kunskapsbedömningssystemet ska tydliggöras.....	236
8	Ett minskat antal nationella prov.....	239
8.1	Nationella prov och nationella bedömningsstöd	240
8.1.1	Dagens nationella prov i årskurs 3.....	241
8.1.2	Dagens nationella prov i årskurs 6.....	241
8.1.3	Dagens nationella prov i årskurs 9.....	241
8.1.4	Dagens nationella prov i gymnasieskolan	242
8.1.5	Elever uppskattar de nationella proven men anser att proven skapar stress	242
8.1.6	Lärare anser att de nationella proven är bra men att arbetet med proven tar mycket tid	243
8.1.7	Antalet nationella prov bör minska.....	244
8.1.8	De nationella proven i årskurs 3 ska ersättas av obligatoriska diagnostiska nationella bedömningsstöd	245
8.1.9	Inga förändringar av antalet nationella prov i årskurs 6	248
8.1.10	De nationella proven i NO och SO i årskurs 9 bör ersättas av frivilliga betygsstödjande nationella bedömningsstöd	249
8.1.11	Nationella prov ska endast vara obligatoriska i avslutande kurser i gymnasieskolan.....	258
8.1.12	Förändringar bör genomföras för de muntliga delproven.....	264
8.1.13	Tidsomfattningen av de nationella proven bör ses över	269
8.1.14	Insamlingen av resultat på de nationella proven bör underlättas	272
8.2	Åtgärder för att underlätta elevernas arbets situation under provperioderna	273

9	En stegvis digitalisering av nationella prov.....	277
9.1	En digitalisering av de nationella proven ska påbörjas och ske stegvis	277
9.1.1	Dagens nationella prov är pappersbaserade	278
9.1.2	Fördelar med datorbaserade prov	278
9.1.3	Utmaningar i införandet av datorbaserade prov	279
9.1.4	Sveriges förutsättningar för en digitalisering av proven	280
9.1.5	Det finns ett brett stöd för datorbaserade prov..	282
9.1.6	En digitalisering av de nationella proven ska påbörjas.....	283
9.1.7	Digitaliseringen ska ske stegvis	284
9.2	Steg 1: Insatser för att påbörja en digitalisering av de nationella proven	285
9.2.1	I dag får vissa elever skriva uppsatser på dator, andra inte	285
9.2.2	Datorskrivna uppsatser är längre och går snabbare att skriva	286
9.2.3	Alla elever ska få skriva uppsatser på dator	287
9.3	Steg 2: En försöksverksamhet med datorbaserade prov	289
9.4	Steg 3: Införandet av nya digitala nationella prov i full skala	290
9.4.1	Nya digitala nationella prov i full skala fr.o.m. 2022	290
9.4.2	Nationella bedömningsstöd bör också vara digitaliserade fr.o.m. 2022.....	292
10	En mer likvärdig bedömning av nationella prov	293
10.1	Elevlösningar av de nationella proven ska vara avidentifierade.....	293
10.1.1	En oberoende bedömare ger generellt sett lägre provbetyg än den undervisande läraren	294

10.1.2	En avidentiering av elevernas provsvar förrörda 295
10.1.3	Elevlösningar av de nationella proven ska vara avidentierade 296
10.2	En försöksverksamhet med extern bedömning och medbedömning av nationella prov 298
10.2.1	Lärare bedömer oftast sina egna elevers nationella prov 299
10.2.2	Sambedömning av nationella prov är vanligt förekommande och kan öka likvärdigheten i bedömningen 299
10.2.3	Medbedömning ger en ökad säkerhet i bedömningen 300
10.2.4	Definition av extern bedömning 302
10.2.5	För- och nackdelar med att undervisande lärare bedömer sina egna elevers prov 302
10.2.6	OECD riktar kritik mot den svenska modellen 303
10.2.7	Varför ska nationella prov bedömas externt? 303
10.2.8	Extern bedömning och anpassning 305
10.2.9	Huvudmän och skolor har utarbetat olika modeller för extern bedömning 305
10.2.10	Utredningen förordar att ett ökat inslag av extern bedömning prövas 310
10.2.11	En försöksverksamhet med extern bedömning ska inledas 312
11	En försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning 315
11.1	Skolverket ska ansvara för en försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning 316
11.1.1	Skolverket ska planera och genomföra en försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning 317
11.1.2	Försöksverksamheten kräver ett omfattande planeringsarbete 318

11.1.3	Försöksverksamheten ska genomföras 2018–2021	325
11.1.4	Skolverket eller någon annan aktör ska utvärdera försöksverksamheten	327
11.1.5	Statsbidrag ska ges till huvudmannen för en skolenhet som omfattas av försöksverksamheten	328
11.1.6	Skolverket ska tillsätta en utvecklingsgrupp	329
11.2	En registerlag om behandling av personuppgifter	331
11.2.1	Utgångspunkter för en registerlag	331
11.2.2	Tillämpningsområde och syfte	333
11.2.3	Personuppgiftsansvar	335
11.2.4	Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling	337
11.2.5	Intern tillgång till personuppgifter	341
11.2.6	Behandling av personuppgifter och samtycke	342
11.2.7	Ändamål och personuppgifter som får behandlas	343
11.2.8	Känsliga uppgifter	346
11.2.9	Sökbegrepp	348
11.2.10	Förhållandet till personuppgiftslagen och annan lagstiftning	348
11.2.11	Behandling i strid med lagen, information och gallring	350
11.3	Etiska överväganden i samband med försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning	354
11.3.1	Etiska överväganden med koppling till datorbaserade prov	355
11.3.2	Etiska överväganden med koppling till extern bedömning och medbedömning	356
11.3.3	Risken att försöksverksamheten får negativa effekter för enskilda elever är liten	356

12 En tydligare relation mellan nationella prov och betyg... 359

12.1	De nationella provens roll för betygen ska tydliggöras.....	359
12.1.1	De nationella proven ska stödja betygssättningen.....	360
12.1.2	I dag har de nationella proven en oklar roll vid betygssättningen.....	360
12.1.3	Resultatet på ett nationellt prov ska särskilt beaktas vid betygssättningen	362
12.2	En modell för hur mycket provresultat och ämnes- eller kursbetyg får avvika från varandra.....	364
12.2.1	Det finns skillnader mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg	364
12.2.2	Utredningen har prövat tre modeller för relationen mellan nationella prov och ämnes- eller kursbetyg	365
12.2.3	En tänkbar modell för relationen mellan nationella prov och betyg på gruppnvå	368
12.2.4	Skolverket bör utarbeta en modell för hur mycket nationella prov och betyg får avvika från varandra på gruppnvå.....	370
12.3	De nationella proven synliggör vissa problem med betygssystemet och betygsskalan	371

13 En ökad kvalitet och stabilitet för nationella prov och bedömningsstöd 373

13.1	Ramverk för de nationella proven respektive de nationella bedömningsstöden.....	374
13.1.1	Provbetygen varierar från år till år.....	374
13.1.2	Möjliga förklaringar till varför provbetygen varierar.....	377
13.1.3	Åtgärder har vidtagits för att öka provens stabilitet.....	378
13.1.4	Det finns omotiverade skillnader mellan de olika proven	378
13.1.5	Ett gemensamt ramverk bör utarbetas för de nationella proven	379

13.1.6	Ett gemensamt ramverk bör utarbetas även för de nationella bedömningsstöden.....	383
13.2	Lärarinformation och bedömningsanvisningar.....	384
13.2.1	Nuvarande lärarinformation och bedömningsanvisningar	384
13.2.2	Lärarinformationen och bedömningsanvisningarna bör omfattas av det gemensamma ramverket	385
13.2.3	Rutinerna för utskick av bedömningsanvisningar bör ses över	386
13.3	Anpassningar av de nationella proven och tillgång till hjälpmedel i provsituationen.....	386
13.3.1	Anpassningar av de nuvarande nationella proven och elevernas möjligheter att använda hjälpmedel i provsituationen	387
13.3.2	Barnets bästa ska beaktas och skälig anpassning ska erbjudas	388
13.3.3	Bestämmelserna om anpassning och användning av hjälpmedel upplevs som otydliga	390
13.3.4	Anpassningar och tillgång till hjälpmedel bör omfattas av det gemensamma ramverket.....	390
13.3.5	Det bör tydliggöras när en elev kan befrias från ett prov eller delprov	392
13.4	En kvalitetsgrupp som följer arbetet med de nationella proven bör tillsättas	393
14	Ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid	395
14.1	Ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering ska införas i form av en försöksverksamhet	395
14.1.1	De nationella proven är otillräckliga som grund för nationell kunskapsutvärdering	396
14.1.2	De internationella studierna visar att trendmätning är möjlig	397

14.1.3	Tidigare svenska nationella utvärderingar har bidragit till utvecklingen av svensk skola men inte huvudsakligen gett underlag för trendmätning över tid	397
14.1.4	Ett nytt system för trendmätning ska införas i form av en försöksverksamhet.....	398
14.2	I en första omgång ska ämnet engelska i årskurs 9 ingå i försöksverksamheten	408
14.2.1	Utformningen av den första omgången av försöksverksamheten med nationell kunskapsutvärdering	408
14.3	Försöksverksamheten ska successivt utökas till ämnena matematik, svenska, NO och SO samt ämnesövergripande kompetenser.....	413
14.3.1	Ämnena matematik, svenska, NO och SO samt ämnesövergripande kompetenser ska ingå i försöksverksamheten utöver ämnet engelska	414
14.3.2	Ämnena och de ämnesövergripande kompetenserna i försöksverksamheten ska grupperas i fyra block.....	419
14.3.3	Förutom genomförande av prov ska försöksverksamheten innehålla insamling av information via enkäter	421
14.3.4	Skolverket ska ansvara för utformningen av försöksverksamheten	422
14.3.5	Skolverket eller någon annan aktör ska ansvara för utvärderingen av försöksverksamheten.....	423
14.3.6	Alternativa upplägg och nedminskning av försöksverksamheten	424
14.4	Uppgifterna i den nationella kunskapsutvärderingen kan vara användbara även i andra sammanhang	426
14.4.1	Den nationella kunskapsutvärderingen bör inte användas av skolor som inte väljs ut att ingå i stickprovet	426

14.4.2	Uppgifter från den nationella kunskapsutvärderingen kan dock användas för uppföljning på skol- och huvudmannanivå	426
14.4.3	Det finns synergier mellan NKU och nationella prov när det gäller att samanvända uppgifter	428
15	Konsekvenser	431
15.1	Problemet, förslag till lösningar och alternativa lösningar	432
15.1.1	De nationella provens syfte	432
15.1.2	Omfattningen av nationella prov	432
15.1.3	Uppföljning av kunskapsutvecklingen över tid... ..	433
15.1.4	Vilka som berörs av förslagen och hur de berörs	434
15.2	Sammanfattning av ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag	435
15.2.1	Besparingar	435
15.2.2	Ökade kostnader	435
15.2.3	Sammanställning över besparingar och ökade kostnader	436
15.2.4	Beräkning av kostnader	438
15.3	Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag om ett nytt kunskapsbedömningsssystem, de nationella provens omfattning och kvalitetshöjande insatser	439
15.3.1	Kostnader och intäkter för dagens provsystem ..	439
15.3.2	Skolverket behöver utökat förvaltningsanslag för arbetet med ramverk och för att informera om och utbilda i det nya kunskapsbedömningsssystemet	441
15.3.3	Färre nationella prov innebär minskade kostnader för kommunsektorn	442
15.3.4	Muntliga delprov som blir frivilliga medför inte sådana minskade kostnader att anslaget till kommunsektorn ska minskas	444

15.4	Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag om en stegvis digitalisering av nationella prov	445
15.4.1	Ökat anslag till Skolverket för att utforma, bedriva och utvärdera försöksverksamheten	445
15.4.2	Kostnader för att införa en teknisk lösning för digitala nationella prov	447
15.4.3	Ersättning till deltagande huvudmän.....	453
15.4.4	Besparingar när delar av proven rättas automatiskt	454
15.4.5	Medbedömning av nationella prov skulle kräva resurser	456
15.4.6	Sammanställning av kostnader för digitalisering.....	457
15.5	Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag om att införa en försöksverksamhet med ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering	458
15.5.1	Kostnader för att ta fram och analysera den nationella kunskapsutvärderingen	458
15.6	Samhällsekonomiska konsekvenser	462
15.7	Konsekvenser för lärares administrativa arbete	463
15.7.1	Färre obligatoriska nationella prov i grundskolan	463
15.7.2	Färre obligatoriska nationella prov i gymnasieskolan.....	463
15.7.3	Digitalisering förenklar för lärarna.....	464
15.7.4	Medbedömning kan vara viktigt för likvärdigheten men medför merarbete för lärarna	464
15.7.5	Muntliga delprov i engelska och svenska/svenska som andraspråk ska spelas in på sikt	465
15.7.6	System för nationell kunskapsutvärdering.....	465
15.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	466
15.8.1	Den kommunala finansieringsprincipen	467
15.9	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	468

15.10 Övriga konsekvenser	469
15.10.1 Konsekvenser för kommunal vuxenutbildning ...	469
15.10.2 Konsekvenser för tillträde för högre utbildning	469
15.10.3 Konsekvenser för olika grupper av elever.....	469
15.10.4 Konsekvenser för uppföljningen och utvärderingen av elevers kunskapsutveckling....	470
15.10.5 Konsekvenser med beaktande av barnrättsperspektivet och utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter	470
15.10.6 Konsekvenser för tillgängligheten och förutsättningarna för delaktighet för elever med funktionsnedsättning.....	473
15.10.7 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	474
15.10.8 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	475
15.10.9 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags	475
15.10.10 Konsekvenserna för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	475
15.10.11 Konsekvenser för statlig skolverksamhet.....	476
15.10.12 Eventuella konsekvenser för Sveriges skyldigheter till följd av EU-medlemskapet.....	476
16 Författningskommentar	477
16.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	477
16.2 Förslaget till lag om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning	483
Referenser.....	497
Bilaga	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:36.....	515

Del 2 – Bilagor

Bilaga 2 Provbetyg, lärarbetyg och deras inbördes relationer

Bilaga 3 Provsystem i förändring

Bilaga 4 Provs mätfel

Bilaga 5 Provbetygens stabilitet och tillförlitlighet
i gymnasieskolan

Sammanfattning

Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning

Utredningen om nationella prov föreslår ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning i tre delar. Systemet ska innehålla nationella prov, nationella bedömningsstöd och nationell kunskapsutvärdering. Statens skolverk ska få ett samlat uppdrag om att utveckla de nationella proven, bedömningsstöden och kunskapsutvärderingen. I uppdraget ska det bl.a. ingå att informera om och utbilda i det nya systemet för kunskapsbedömning och dess olika delar.

Ett renodlat syfte för varje del i kunskapsbedömningssystemet

I dag har de nationella proven två syften: att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning samt att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå. Dessa två syften är svåra att förena i ett och samma prov. Därför är utredningens slutsats att de nationella provens syften ska renodlas och framöver konstrueras med ett avsett syfte. Vi föreslår att detta syfte ska vara att stödja betygssättningen. Därmed kommer de nationella proven att stärka en likvärdig betygssättning och elevernas rättssäkerhet.

De nationella proven ska inte längre konstrueras med syfte att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå. I stället ska detta syfte på nationell nivå bäras av ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering (NKU). På skol- och huvudmannanivå ska i första hand betygen bärta syftet att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls. Som komplement till betygen kan lokala utvärderingsprov användas som baseras på utbytta NKU-uppgifter.

I dag utvecklar Skolverket olika typer av bedömningsstöd. Dessa varierar mycket i sin utformning. På grund av variationen är det svårt att överblicka vilka bedömningsstöd som finns. Dessutom är det oklart vad respektive bedömningsstöd har för syfte. Mot denna bakgrund föreslår vi att syftet med de olika nationella bedömningsstöden ska tydliggöras. Bedömningsstöden ska vara obligatoriska eller frivilliga för lärarna att använda. De obligatoriska bedömningsstöden ska ha ett diagnostiskt syfte, dvs. de ska användas för att bestämma elevernas kunskapsnivå med utgångspunkt i kursplanerna och kunskapskraven samt visa elevernas starka och svaga sidor i respektive ämne. Frivilliga bedömningsstöd ska antingen ha ett betygsstödjande, ett diagnostiskt eller ett formativt syfte.

Skolverket ska informera om de nationella prov och de nationella bedömningsstöd som finns samt om syftet med dessa. Dessutom ska Skolverket informera om syftet med NKU.

Nationella prov

I dag har lärare som genomför nationella prov en övervägande positiv syn på proven. Många anser att de nationella proven ger ett gott stöd vid bedömning och betygssättning. Även eleverna uppskattar de nationella proven och det stöd de ger lärarna i betygssättningen, men många elever känner sig stressade av proven. Det lärarna främst upplever som negativt är att arbetet med de nationella proven är tidkrävande. Enligt lärarna tar såväl genomförandet och bedömningen av elevlösningarna som inrapporteringen och uppföljningen av resultaten mycket tid.

Under senare år har antalet nationella prov ökat, framför allt i grundskolan och motsvarande skolformer. Ämnesprov har införts i matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 3. De tidigare frivilliga proven i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 5 har blivit obligatoriska och genomförs nu i årskurs 6. I årskurs 6 och 9 har nationella prov införts i naturorienterande (NO) och samhällsorienterande (SO) ämnen. Proven i NO- och SO-ämnena i årskurs 6 blev dock frivilliga våren 2015 och ersattes av frivilliga bedömningsstöd fr.o.m. våren 2016. Med anledning av det stora antalet nationella prov upplevs särskilt vårtterminen i årskurs 9 som provtung av både elever och lärare. De

nationella proven tar mycket tid i anspråk och innebär avbrott i undervisningen. Det finns inte heller i forskning något egentligt stöd för att fler prov förbättrar undervisningen.

I stället för nationella prov som genomförs på bestämda tider efterfrågar många lärare olika former av bedömningsstöd som de kan använda i undervisningen. Fördelen med sådana stöd är att lärarna kan använda dem på de sätt och vid de tillfällen som passar eleverna och undervisningen. Utredningen anser att antalet obligatoriska nationella prov bör minska och att en del av proven bör ersättas av nationella bedömningsstöd. Vid några tillfällen i grundskolan, specialskolan och sameskolan samt i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska eleverna dock göra obligatoriska nationella prov, eftersom proven ger förutsättningar för en mer likvärdig betygssättning och en ökad rättssäkerhet för eleverna. Benämningen *nationella prov* ska gälla för alla skolformer.¹

Ett minskat antal nationella prov

Utredningen föreslår att de nuvarande nationella proven i matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan samt i årskurs 4 i specialskolan ska ersättas av nationella bedömningsstöd. Bedömningsstöden ska vara obligatoriska för lärarna att använda. Syftet med stöden ska vara diagnostiskt, dvs. de ska användas för att bestämma elevernas kunskapsnivå med utgångspunkt i kursplanerna och kunskapskraven för den aktuella årskursen samt visa elevernas starka och svaga sidor i respektive ämne.

Nationella prov ska finnas i årskurs 6 och 9 i grundskolan samt i gymnasieskolan. I specialskolan ska samma prov användas som i grundskolan, men dessa prov ges i årskurs 7 och 10. Grundskolans prov i årskurs 6 ska också användas i sameskolan. De prov som används i gymnasieskolan ska även användas inom kommunal

¹ Nationella prov ska också göras inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Där används andra prov än i grund- och gymnasieskolan. Därför ingår inte sfi i utredningsupdraget. I de fall våra förslag får direkta konsekvenser för proven i sfi har vi även lämnat förslag om förändringar för sfi-proven. Det handlar då om konsekvensändringar och inte om ändringar som berör proven i sak. En sådan förändring är att vi föreslår att benämningen nationella prov ska gälla även för sfi.

vuxenutbildning på gymnasial nivå. I årskurs 6 och 9 i grundskolan ska de nationella proven finnas i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. De ska vara obligatoriska för lärarna att använda och för eleverna att genomföra. När det gäller årskurs 6 har de nationella proven i NO- och SO-ämnena redan ersatts av frivilliga bedömningsstöd. Detsamma bör gälla i årskurs 9, vilket innebär att de nuvarande nationella proven i NO- och SO-ämnena i årskurs 9 bör ersättas av betygsstödjande nationella bedömningsstöd som bör vara frivilliga för lärarna att använda.

För gymnasieskolans del ska de nationella proven, liksom i dag, finnas i kurserna engelska 5 och 6, matematik 1, 2, 3 och 4 samt svenska och svenska som andraspråk 1 och 3. Eftersom gymnasieskolan är kursutformad är betygen i varje kurs avgörande för elevernas slutbetyg och möjlighet att komma in på universitet och högskola. Högre kurser i engelska och matematik är dock extra viktiga, eftersom de utöver att ingå i behörigheten också kan ge meritpoäng. Av detta skäl föreslår vi att de nationella proven ska vara obligatoriska för lärarna att använda och för eleverna att genomföra endast i den högsta avslutande kursen i studievägen. I övriga kurser får de nationella proven användas på frivillig basis. Dessutom kommer det att finnas frivilliga nationella bedömningsstöd som är betygsstödjande och liknar de nationella proven.

Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska de nationella proven, precis som i dag, vara obligatoriska i de av de ovan uppräknade kurserna som en elev läser.

Vårt förslag innebär att antalet nationella prov som en elev ska genomföra minskar jämfört med i dag. I årskurs 9 i grundskolan ska en elev i dag genomföra fem obligatoriska prov, vilket minskar till tre enligt förslaget. För de flesta elever på högskoleförberedande program i gymnasieskolan medför förslaget att antalet obligatoriska prov halveras jämfört med i dag.

Muntliga delprov i matematik bör ersättas av betygsstödjande nationella bedömningsstöd

De muntliga delproven i de nationella proven tar mycket tid att genomföra. I engelska, svenska och svenska som andraspråk utgör det muntliga innehållet en stor del av respektive ämne. Ämnet matematik har dock inte samma betoning på muntligt innehåll.

Lärare anser att förmågan att kommunicera matematik lämpligare prövas i undervisningen än i ett nationellt prov. De muntliga delproven i matematik är tidskrävande utan att de i tillräcklig utsträckning bidrar till att lärarna får ett utökat bedömningsunderlag. Mot denna bakgrund anser utredningen att muntliga delprov i matematik bör ersättas av frivilliga betygsstödjande nationella bedömningsstöd. Därigenom får lärare tillgång till stöd som kan användas i undervisningen när lärarna anser det lämpligt. Bedömningsstöden ger också en signal om att kommunikation är viktigt i matematik men att förmågan prövas bättre på annat sätt än genom ett nationellt prov.

När det gäller de muntliga delproven i engelska, svenska och svenska som andraspråk anser vi att dessa på sikt bör spelas in. Därigenom finns det en dokumentation av de muntliga delproven och medbedömning underlättas. Regleringen bör gälla fr.o.m. det att alla nationella prov är datorbaserade och genomförs i en digital provplattform, och inspelningarna därmed kan hanteras automatiskt av systemet.

Tidsomfattningen av de nationella proven bör ses över

Även om antalet obligatoriska nationella prov ska minska finns en risk för fortsatt provträngsel. För att minimera denna risk bör tidsomfattningen av de nationella proven ses över. Strävan bör vara att elevernas totala provtid ska minska jämfört med i dag. Det kan göras genom att t.ex. minska antalet delprov eller tiden per delprov eller att ändra fördelningen mellan olika typer av uppgifter i de nationella proven.

Dagens nationella prov består av olika typer av uppgifter. Några av dessa kräver endast korta elevsvar och är mer lättbedömda (t.ex. flervals- och kortsvarsuppgifter). Andra kräver mer omfattande elevsvar och mer komplexa bedömnningar (t.ex. uppsatser, muntliga uppgifter och uppgifter där eleverna ska redovisa lösningar).

Utredningen anser att de nationella proven bör ha en rimlig balans mellan olika uppgiftstyper. I dag innehåller vissa nationella prov få flervals- eller kortsvarsuppgifter. Det bidrar till att dessa prov brister i mätsäkerhet och att bedömningen blir mer tidskrävande för lärarna. När nationella prov utvecklas anser vi därför att kon-

struktörerna bör överväga vilka förmågor som kan prövas med hjälp av någon typ av flervals- eller kortvarsuppgift. Mer komplexa uppgifter, t.ex. uppsatser, muntliga uppgifter och uppgifter där eleverna ska redovisa sina lösningar, bör dock fortfarande ingå i de nationella proven.

Insamlingen av resultat på de nationella proven bör underlättas

För att kunna se om de nationella proven fungerar som betygsstöd anser utredningen att resultaten på proven även fortsättningvis bör samlas in nationellt. I dag ska många uppgifter lämnas, inte bara uppgifter om elevernas resultat på de nationella proven utan också omkringliggande uppgifter. Särskilt i gymnasieskolan är de omkringliggande uppgifterna omfattande. För att underlätta inrapporteringen och minska tidsåtgången för den anser vi att Skolverket bör se över sina föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmännen ska lämna. Utgångspunkten för översynen bör vara att enbart de data som är nödvändiga och som används samlas in. Det kan innebära att en del av det som samlas in i dag inte längre behöver samlas in men också att andra uppgifter samlas in för att de är nödvändiga och behöver användas.

Det behöver enligt vår uppfattning inte vara lärare som hanterar inrapporteringen av resultat. När de nationella proven genomförs digitalt kommer inrapporteringen att kunna ske med automatik via det digitala provsystemet. Fram till dess anser vi att huvudmännen bör utveckla sina rutiner för hur inrapporteringen av provresultaten går till, t.ex. genom att en administratör eller assistent sköter inrapporteringen.

Åtgärder bör vidtas för att underlätta elevernas arbets situation under provperioderna

De nationella provperioderna upplevs som stressiga av eleverna. Även om utredningen föreslår att antalet obligatoriska nationella prov ska minska kan åtgärder vidtas också på huvudmanna- och skolnivå. Vi anser att rektorer och lärare bör vidta åtgärder för att underlätta elevernas arbets situation under provperioderna. Åtgärder som bör vidtas är att eleverna i god tid får information om

de nationella proven, vad proven avser att pröva och vad som krävs av eleverna. Eleverna bör också få ta del av exempel på uppgifter från tidigare nationella prov. Dessutom bör lärarna noga planera hur de lägger ut andra prov och inlämningsuppgifter under de nationella provperioderna. I provvämnena bör lärarna även försöka begränsa andra prov och inlämningsuppgifter under den period som de nationella proven genomförs. För att underlätta för eleverna är det viktigt med en ämnes- eller kursövergripande planering på lång sikt.

En stevvis digitalisering av nationella prov

En digitalisering av de nationella proven ska påbörjas och ske stegvis. I ett första steg ska elever i årskurs 9 i grundskolan, årskurs 10 i specialskolan, i gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå skriva uppsatser i de nationella proven på dator. Det förutsätter att skolorna har tillräcklig tillgång till datorer och kan garantera ett säkert digitalt genomförande av uppsatserna. Utredningens bedömning är att de flesta skolor har tillgång till datorer så att eleverna i årskurs 9 i grundskolan och i gymnasieskolan kan skriva uppsatserna på dator. Problemet är dock att det finns relativt stora skillnader i datortillgång mellan olika skolor. Därför kan det finnas skolor som behöver investera i hårdvara för att klara kravet att eleverna ska skriva uppsatserna på dator.

I ett andra steg av digitalisering av de nationella proven ska en försöksverksamhet med datorbaserade prov inledas. Försöksverksamheten ska pågå 2018–2021.

I ett tredje steg ska nya digitala nationella prov införas i full skala. Målsättningen ska vara att alla nationella prov är digitaliserade 2022. I samband med införandet bör rektorer och lärare erbjudas utbildning. Det bör också finnas provuppgifter som eleverna kan göra som förberedelse inför de nationella proven.

En mer likvärdig bedömning av nationella prov

För att den lärare som bedömer ett nationellt prov inte ska känna till elevens identitet och riskera att göra en bedömning som påverkas av den personliga relationen till eleven samt för att eleverna i mindre utsträckning ska uppleva att bedömningen är orättvis före-

slår utredningen att elevlösningar av de nationella proven ska vara aidentifierade vid bedömningen i de fall proven har genomförts på dator. Förslaget innebär i ett första steg att elevernas uppsatser i årskurs 9 i grundskolan, årskurs 10 i specialskolan, i gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå vid bedömningen ska vara aidentifierade. I takt med att de nationella proven digitaliseras ges förutsättningar för att också aidentifiera alla elevlösningar. Vårt förslag innebär i ett andra steg att samtliga elevlösningar av de nationella proven i alla årskurser ska vara aidentifierade vid bedömningen. Detta bör kunna ske senast 2022 då alla nationella prov är tänkta att vara datorbaserade.

Extern bedömning, dvs. att bedömningen görs av någon annan än den lärare som har undervisat eleven, kan bidra till en ökad likvärdighet och en högre rättssäkerhet för eleverna. Av detta skäl förordar vi att ett ökat inslag av extern bedömning prövas. Vi föreslår därför att en försöksverksamhet med extern bedömning av nationella prov ska bedrivas inom ramen för försöket med datorbaserade prov. Försöksverksamheten ska pågå 2018–2021. Medbedömning av elevlösningar ska vara en del av det som prövas i försöksverksamheten.

Utformningen av försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning

Den försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning som utredningen föreslår ska planeras och genomföras av Skolverket. I planeringsarbetet ska myndigheten besluta om riktlinjer för försöket och om dess innehåll samt vidta nödvändiga förberedelser när det gäller exempelvis teknik, säkerhet, utveckling av nya provuppgifter, bedömning av de nationella proven och rapportering av provresultat. Dessutom ska Skolverket utse de skolenheter som ska omfattas av försöksverksamheten inom grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Såväl kommunala som enskilda huvudmän ska ingå. De årskurser där nationella prov genomförs ska finnas med i försöket. Urvalet av skolenheter ska vara representativt och hänsyn ska också tas till elever med funktionsnedsättning.

Försöksverksamheten ska genomföras i olika former, dels som förstudier, användartester och utprövningar, dels som ett successivt införande av nya digitala nationella prov. Skolverket ska besluta om när och i vilken omfattning respektive form ska användas i försöket. Den externa bedömningen av elevlösningar av de nationella proven ska företrädesvis organiseras mellan olika huvudmän.

Skolverket eller någon annan aktör ska utvärdera försöksverksamheten. Syftet med utvärderingen är att kunna ta ställning till hur de nationella proven kan digitaliseras och införas på bästa sätt samt om, och i så fall hur, inslagen av extern bedömning och medbedömning kan öka ytterligare. Skolverket ska lämna statsbidrag till huvudmannen för en skolenhet som omfattas av försöket.

Som ett stöd i arbetet med försöksverksamheten och med införandet av nya digitala nationella prov i full skala ska Skolverket tillsätta en utvecklingsgrupp. Gruppen ska bistå myndigheten och de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov. I utvecklingsgruppen bör det ingå experter med bred kompetens när det gäller såväl provkonstruktion som tekniska frågor och därför bör även internationell expertis tillkallas. Dessutom bör det finnas experter i gruppen som särskilt beaktar de behov som elever med funktionsnedsättning kan ha, så att de nya digitala nationella proven i så stor utsträckning som möjligt blir användbara och tillgängliga för alla elever.

En tydligare relation mellan nationella prov och betyg

De nationella proven ska, enligt nuvarande bestämmelser, bl.a. stödja betygssättningen. I nuläget finns dock inga bestämmelser som anger i vilken grad de nationella proven ska påverka betygen utan det är läraren som tolkar hur resultaten på de nationella proven ska användas som stöd för betygssättningen. Flera av de lärare som vi har träffat vid våra skol- och huvudmannabesök anser att de nationella proven har en oklar roll vid betygssättningen. Detta lyfts också fram av de elever vi har träffat. En del lärare använder de nationella proven som vilket annat bedömningsunderlag som helst medan en del säger att proven bara kan höja betygen och en del sätter likhetstecken mellan provbetyg och slutbetyg. Den bild vi

har fått vid våra besök bekräftas också av myndigheter, organisationer och forskare.

Vår slutsats är att regleringen av de nationella provens roll för betygssättningen är otydlig. Därför är det inte konstigt att lärare har olika uppfattningar. För att öka likvärdigheten och elevernas rättssäkerhet behöver förhållandet mellan de nationella proven och betygen tydliggöras. Därför föreslår vi att resultatet på ett nationellt prov särskilt ska beaktas vid betygssättningen i ämnet eller kurserna. Detta innebär inte att provresultatet helt ska styra betyget, utan det nationella provet ska alltjämt utgöra ett stöd i betygssättningen och läraren ska fortfarande utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper.

Utöver att tydliggöra hur de nationella proven kan stödja betygssättningen på individnivå menar vi att det behövs ytterligare insatser för att underlätta förståelsen av provens betydelse för ämnes- eller kursbetygen. Därför har vi utrett en modell för relationen mellan nationella prov och betyg på gruppennivå.

I dag får de flesta eleverna (cirka 65–70 procent) samma ämnes- eller kursbetyg som provbetyg. Övriga elever får antingen ett högre eller ett lägre slutbetyg jämfört med provbetyget. Andelen varierar främst mellan ämnen men också en del över tid i ett och samma ämne. Dessutom finns det stora skillnader mellan olika skolor.

Skillnaderna mellan ämnen gör att det är svårt att skapa en enhetlig modell för hur mycket nationella prov och betyg får avvika från varandra på gruppennivå. Av denna anledning har vi prövat en modell där vi på statistisk väg korrigeras provbetygen uppåt i de ämnen där provbetygen är lägre än sluttbetygen, vilket framför allt gäller i ämnet matematik. Modellen är dock inte färdigarbetad utan kräver ytterligare analyser av statistik, vilka av tidsskäl inte varit möjliga att göra inom utredningstiden. Därför lämnar vi inget förslag om hur modellen ska se ut utan anser att Skolverket bör utarbeta en modell för hur mycket provresultat och ämnes- eller kursbetyg får avvika från varandra på gruppennivå. Den modell som myndigheten utarbetar bör byggas på det underlag som vi har tagit fram. När Skolverket har utarbetat en modell kan den ligga till grund för granskning av hur väl de nationella proven stödjer betygssättningen. Modellen kan användas av lärare, rektorer och huvudmän för att analysera de nationella provens betygsstödjande roll på skol- och huvudmannanivå samt utgöra ett underlag för Statens skolinspektions tillsyn.

En ökad kvalitet och stabilitet över tid för nationella prov

I dag skiljer sig de genomsnittliga provbetygen åt från år till år i alla ämnen och kurser, såväl i grundskolan som i gymnasieskolan. De minsta skillnaderna i genomsnittligt provbetyg över tid finns i engelska och de största skillnaderna finns i matematik. Utöver dessa brister i de nationella provens stabilitet finns det också skillnader mellan de olika proven när det gäller exempelvis hur resultaten bedöms och principerna för sammanvägning till ett provbetyg.

För att nationella prov av hög kvalitet ska kunna konstrueras bör Skolverket ansvara för att ett gemensamt ramverk utarbetas för utvecklingen av proven. I ramverket bör kvalitetskriterier för provverksamheten anges. Ramverket bör användas såväl i Skolverkets interna arbete som i det arbete som bedrivs av de universitet och högskolor som har i uppdrag att utveckla de nationella proven. Skolverket påbörjade i slutet av 2014 ett arbete med ett gemensamt ramverk men det är nu vilande i avväktan på utredningens förslag. Vi bedömer det som ytterst viktigt att arbetet återupptas så snart som möjligt efter det att vårt betänkande har lämnats och remissbehandlats. När ett gemensamt ramverk finns på plats bör de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov få i uppdrag att utarbeta ämnesspecifika ramverk för de olika provämnen utifrån det gemensamma ramverket.

Den lärarinformation och de bedömningsanvisningar som följer med de nationella proven upplevs av många lärare som otydliga och alltför omfattande. Dessutom poängterar många lärare det problematiska i att anvisningarna ser så olika ut mellan olika ämnen och kurser. Mot denna bakgrund anser vi att det gemensamma ramverket för de nationella proven bör omfatta frågor om lärarinformation och bedömningsanvisningar till proven. Informationen och anvisningarna bör tydliggöras och utvecklas så att de så långt som möjligt följer samma mall, oavsett ämne.

Frågor om anpassning av de nationella proven och tillgång till hjälpmittel i provsituationen har ofta diskuterats i vårt arbete. Såväl lärare och rektorer som s.k. funktionshindersorganisationer upplever att riktlinjerna för anpassningar och hjälpmittel är otydliga. Även om Skolverket redan bedriver ett arbete med att tydliggöra dessa riktlinjer är vi av uppfattningen att frågorna måste belysas ytterligare. Vi anser därför att det gemensamma ramverket för de

nationella proven också bör omfatta frågor om anpassningar av proven och tillgång till hjälpmedel i provsituationen.

Skolverket har i uppdrag av regeringen att konstruera nationella prov. Provkonstruktionen kräver en hög teknisk och vetenskaplig kompetens som man inte kan räkna med att Skolverket som myndighet kan ha. Därför har Skolverket i sin tur lagt ut provkonstruktionen på olika universitet och högskolor med dokumenterat utvecklings- och forskningsbaserat arbete inom relevanta områden för provverksamheten. Universiteten och högskolorna svarar bl.a. för den tekniska och vetenskapliga förankringen i sina respektive ämnen och prov.

För att åstadkomma en teknisk och vetenskaplig förankring på övergripande nivå och kunna diskutera gemensamma principiella frågor bör Skolverket tillsätta en kvalitetsgrupp med svenska och utländska experter som har en god vetenskaplig kompetens och beprövad erfarenhet inom provutvecklingsområdet. Gruppen bör följa Skolverkets samt universitetens och högskolornas arbete med provutveckling, uppföljning och kvalitetssäkring. I kvalitetsgruppen bör det finnas experter med specialpedagogisk kompetens för att säkerställa dels att det redan i de nationella provens konstruktion tas hänsyn till de behov som elever med olika funktionsnedsättningar har, dels att proven i så stor utsträckning som möjligt blir användbara och tillgängliga för alla elever.

Nationella bedömningsstöd

De bedömningsstöd som Skolverket utvecklar i dag är mycket uppskattade av lärarna. För att lärarna ska ha ett stöd för sin bedömning i olika ämnen och kurser föreslår utredningen att Skolverket ska fortsätta att utarbeta bedömningsstöd. Benämningen ska vara *nationella bedömningsstöd*.

De nationella bedömningsstöden bör vara digitaliserade vid samma tidpunkt som de nationella proven, dvs. 2022. Skolverket bör ansvara för processen att digitalisera bedömningsstöden.

Som tidigare nämnts finns det ett antal otydligheter i dagens bedömningsstöd, t.ex. när det gäller syftena med stöden och vad som räknas som ett bedömningsstöd. För att komma tillräffa med dessa otydligheter anser vi att Skolverket, utöver ett ramverk för de

nationella proven, även bör ansvara för att ett gemensamt ramverk utarbetas för de nationella bedömningsstöden. För de betygsstödjande bedömningsstöden är behovet av ett ramverk extra tydligt.

Nationell kunskapsutvärdering

I dag används de nationella proven som grund för kunskapsuppföljning på såväl nationell som lokal nivå. De nationella proven är dock inte utformade för att ge information som är jämförbar över tid, vilket gör att de inte är lämpliga att använda för trendmätning. Erfarenheterna från de internationella studierna, t.ex. PISA och TIMSS, visar att det är möjligt att utveckla utvärderingar som tillåter bestämning av trender inom länder.

För att kunna mäta svenska elevers kunskapsutveckling över tid och därigenom få mer kunskap om det svenska skolsystemet föreslår utredningen att en försöksverksamhet med ett nytt system för *nationell kunskapsutvärdering* (NKU) ska inledas. Syftet med NKU ska vara att ge information om kunskapsutvecklingen på nationell nivå över tid. Försöket ska genomföras digitalt i form av stickprovsundersökningar. Arbetet med NKU ska styras av ett gemensamt ramverk. Dessutom ska det utvecklas ämnesramverk för de ämnen som ingår i försöksverksamheten. Systemet ska innehålla ett omfattande antal uppgifter men varje elev behöver bara besvara ett urval.

I en första omgång ska ämnet engelska i årskurs 9 i grundskolan ingå i försöket med NKU. Den första försöksomgången ska genomföras höstterminen 2019. Därefter ska försöksverksamheten successivt utökas till att omfatta ämnena matematik och svenska i årskurs 9 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan (höstterminen 2021), NO-ämnena i årskurs 9 (höstterminen 2022), SO-ämnena i årskurs 9 (höstterminen 2023) samt ämnesövergripande kompetenser, t.ex. samarbetsförmåga, analysförmåga, kreativitet, motivation och digital kompetens i årskurs 9 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan (höstterminen 2024). NKU-proven i försöket ska åtföljas av enkäter till elever, lärare och rektorer.

Skolverket ska ansvara för den närmare utformningen av försöksverksamheten. När det gäller utvärderingen av försöket ska Skolverket eller någon annan aktör ansvara för den. Utifrån

resultaten av försöksverksamheten ska den aktör som utvärderar den också ta fram ett underlag så att regeringen kan ta ställning till om, och i så fall hur, NKU ska permanentas. Om NKU permanentas behöver beslut bl.a. tas om den fortsatta verksamhetens omfattning och inriktnings.

Vi har föreslagit en omfattande försöksverksamhet med NKU som sträcker sig över lång tid och där Sverige självt styr sin egen utvärdering som inte är kopplad till de internationella studierna. Ett alternativt upplägg skulle kunna vara att de internationella studierna kompletteras med ett antal tillagda uppgifter i form av en nationell modul. De tillagda uppgifterna skulle då svara mot de delar av svenska styrdokument som inte finns representerade i de internationella studierna. Om regeringen vill gå vidare med det alternativa upplägget behöver det undersökas vidare. Om regeringen vill gå vidare med vårt förslag, men anser att försöket är alltför omfattande och därmed kostsamt och tidskrävande, kan det minskas i omfattning.

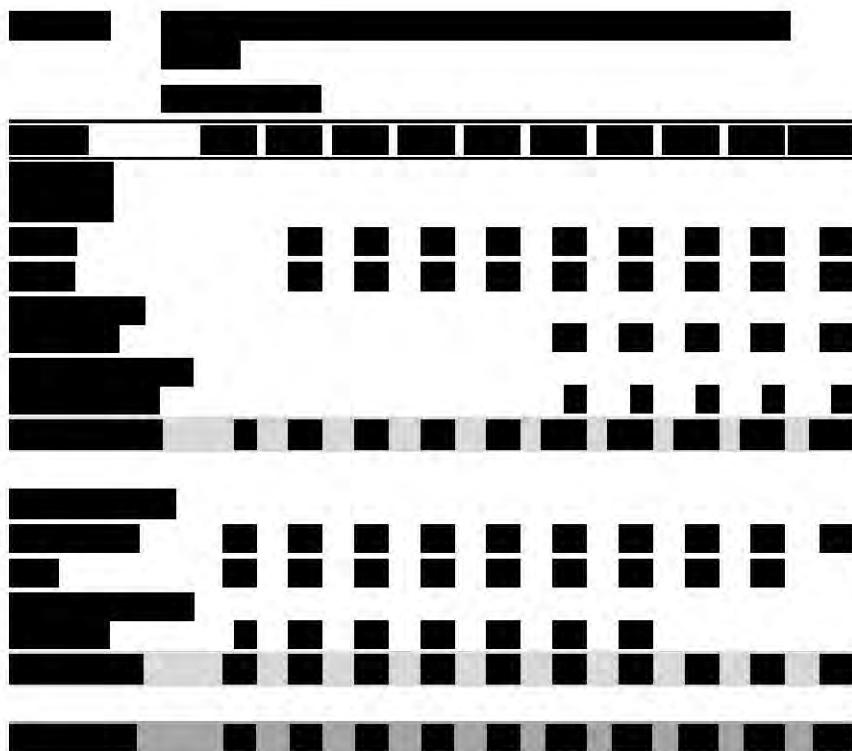
Utöver att ge information om kunskapsutvecklingen på nationell nivå skulle, som tidigare nämnts, uppgifter som inte längre används i NKU kunna användas för att skapa utvärderingsprov för uppföljning på skol- och huvudmannanivå. Dessutom skulle NKU-uppgifter som ersätts efter en genomförd omgång kunna användas i det nationella provet i samma ämne, under förutsättning att uppgifterna är belagda med sekretess.

Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag innebär såväl ökade som minskade kostnader. De besparingar som följer av förslagen är att det generella statsbidraget till kommunsektorn kan minskas i och med att de nationella proven i NO- och SO-ämnen ersätts av bedömningsstöd och att de nationella proven i gymnasieskolan endast ska vara obligatoriska i den högsta avslutande kursen i studievägen. Dessutom medför digitaliseringen av de nationella provenminskade kostnader för huvudmännen vad gäller bedömningen av elevlösningar och för staten för tryck och distribution.

De ökade kostnaderna för våra förslag består främst av kostnader för digitalisering av de nationella proven och för NKU.

Dessutom behöver Skolverket en resursförstärkning för sitt arbete. I tabellen nedan sammanfattas de ökade och minskade kostnader som följer av utredningens förslag.



Summary

A new national system for assessing knowledge

The Inquiry on National Tests proposes a new national system for assessing knowledge, consisting of three components. The system comprises national tests, national assessment support materials and national knowledge evaluation. The National Agency for Education will be given an overall remit to develop the national tests, assessment support and knowledge evaluation components. The remit will include disseminating information about the new system for assessing knowledge and its various components, and providing training in the system.

A distinct purpose for each part of the knowledge assessment system

The national tests currently serve two purposes: to support equal and fair assessment and grading, and to provide data for an analysis of the extent to which the knowledge requirements are met at school level, education authority level and national level. These two purposes are difficult to combine in the same test. The Inquiry therefore concludes that the purposes of the national tests should be clarified and the tests should in future be constructed for a single intended purpose. We propose that this purpose should be to support grading. This will enable the national tests to reinforce equal grading and strengthen pupils' legal rights.

The national tests should no longer be constructed for the purpose of providing data for an analysis of the extent to which the knowledge requirements are met at school level, education authority level and national level. This purpose will instead be served at national level by a new system for national knowledge evaluation. At school and education authority level, grades should

be the primary source of data for an analysis of the extent to which the knowledge requirements are met. As a complement to the grades, local evaluation tests based on past national knowledge evaluation tasks can be used.

The National Agency for Education currently produces various types of assessment support materials. These vary considerably in their design. Because of the variation, it is difficult to obtain an overview of the existing types of assessment support. Moreover, the specific purpose of each type of assessment support material is unclear. In view of this, we propose that the purpose of the different types of national assessment support should be clarified. Assessment support should be compulsory or for voluntary use by teachers. Compulsory forms of assessment support should have a diagnostic purpose, i.e. they should be used to determine pupils' knowledge levels with respect to syllabuses and knowledge requirements, and they should indicate pupils' strengths and weaknesses in the subject concerned. Voluntary assessment support should have one of three purposes: support for grading, diagnostic or formative.

The National Agency for Education shall disseminate information about the national tests and the various forms of national assessment support materials and their purposes. In addition, the National Agency for Education shall disseminate information about the purpose of national knowledge evaluation.

National tests

At present, teachers conducting national tests take a predominantly positive view of the tests. Many consider that the national tests provide useful support in assessment and grading. Pupils also appreciate the national tests and the support they give the teachers in their grading, but many pupils find the tests stressful. The main downside from the teachers' perspective is that the national tests are time-consuming. Teachers report that it takes a great deal of time to conduct the tests, mark and assess pupils' answers and report and follow up on the results.

In recent years the number of national tests has increased, particularly in compulsory school and equivalent types of school.

Subject tests have been introduced in mathematics, Swedish and Swedish as a second language in year 3. The tests in English, mathematics, Swedish and Swedish as a second language that were previously voluntary in year 5 have now been made compulsory and are conducted in year 6. National tests in science subjects and social science subjects have been introduced in years 6 and 9. However, the year 6 tests in science and social science subjects were made voluntary in spring 2015 and were replaced by voluntary assessment support in spring 2016. In view of the large number of national tests, the spring term of year 9 is felt by both pupils and teachers to be particularly test-intensive. The national tests are very time-consuming and interrupt teaching time. Research lends no real support to the idea that more tests improve teaching.

Instead of national tests conducted at specific times, many teachers would prefer various types of assessment support that they can use in their teaching. The advantage of such support is that the teachers can use it as and when appropriate for their pupils and their teaching. The Inquiry considers that the number of compulsory national tests should be reduced and some of the tests should be replaced by national assessment support materials. However, pupils should take compulsory national tests at certain points in time in compulsory school, special school and Sami school, as well as in upper secondary school and municipal adult education at upper secondary level, as the tests enable more equal grading and strengthen pupils' legal rights. The term *national tests* should be used in all types of school.¹

A reduced number of national tests

The Inquiry proposes that the current national tests in mathematics, Swedish and Swedish as a second language in year 3 of compulsory school and Sami school and year 4 of special school should be

¹ National tests should also be given in municipal adult education in Swedish for immigrants (SFI). Different tests are used in SFI than in compulsory and upper secondary school. The Inquiry's remit therefore does not cover SFI. In cases where our proposals have direct consequences for tests in SFI, we have also made proposals on changes in those tests. In these cases it is a matter of consequential changes, not changes that materially affect the tests. One such change is that we propose that the term 'national tests' should be used in SFI as well.

replaced by national assessment support. Assessment support should be compulsory for teachers to use. The assessment support should have a diagnostic purpose, i.e. it should be used to determine pupils' knowledge levels with respect to syllabuses and knowledge requirements for their school year, and to indicate pupils' strengths and weaknesses in the subject concerned.

National tests should be held in years 6 and 9 of compulsory school and in upper secondary school. In special school, the same tests should be used as in compulsory school, but in years 7 and 10. The tests in year 6 of compulsory school should also be used in Sami school. The tests that are used in upper secondary school should also be used in municipal adult education at upper secondary level. In years 6 and 9 of compulsory school, national tests should be held in the subjects English, mathematics, Swedish and Swedish as a second language. They should be compulsory for teachers to use and pupils to take. With regard to year 6, the national tests in science and social science subjects have already been replaced by voluntary assessment support. The same should apply in year 9, i.e. the present national tests in science and social science subjects in year 9 should be replaced by national assessment support designed to support grading, which should be for voluntary use by teachers.

In upper secondary school, as at present, national tests should be held in the following courses: English 5 and 6, mathematics 1, 2, 3 and 4, and Swedish and Swedish as a second language 1 and 3. As upper secondary school is course-based, the grades in each course have a decisive influence on pupils' final grades and their chances of obtaining a place in higher education. The more advanced courses in English and mathematics are particularly important since, in addition to contributing to eligibility for higher education, they can also give extra credit points. For this reason we propose that the national tests should be compulsory for teachers to use and pupils to take only in the highest final course in the programme. In the other courses, the national tests may be used on a voluntary basis. In addition, there will be voluntary national assessment support that provides support in grading and is similar to the national tests. In municipal adult education at upper secondary level, the national tests should be compulsory in those listed courses that a pupil is taking, just as at present.

Our proposal means that the number of national tests a pupil will have to take will decrease as compared to the present situation. In year 9 of compulsory school, a pupil now has to take five compulsory tests; under the proposal, this number will fall to three. For most pupils in preparatory programmes for higher education at upper secondary school, the proposal will halve the number of compulsory tests as compared with the present situation.

Oral test components in mathematics should be replaced by national assessment support to support grading

The oral components of the national tests are very time-consuming to conduct. In English, Swedish and Swedish as a second language, the oral content makes up a large part of each subject. The subject of mathematics, on the other hand, does not place as much emphasis on oral content. Teachers consider that the ability to communicate mathematics can be more suitably assessed in classroom lessons than in a national test. The oral test components in mathematics are time-consuming without sufficiently increasing the basis for assessment available to teachers. In light of this, the Inquiry considers that oral test components in mathematics should be replaced by voluntary national assessment support to support grading. This will give teachers access to support that can be used in lessons when teachers consider it appropriate. The assessment support also sends a signal that communication is important in mathematics, but there are better ways to test this ability than by a national test.

As regards the oral test components in English, Swedish and Swedish as a second language, we consider that in the longer term these should be recorded. This will provide documentation of the oral test components and facilitate co-assessment. These regulations should apply beginning when all national tests are computer-based and are conducted in a digital testing platform, so that the recordings can be processed by the system automatically.

Time devoted to the national tests should be reviewed

Even if the number of compulsory national tests decreases, there is still a risk of timetable congestion. To minimise this risk, the amount of time required by the national tests should be reviewed. The ambition should be that the total time pupils spend on tests should decrease compared with today. This can be achieved in various ways, for example, by reducing the number of test components or the time required by each test component, or by altering the division between different types of tasks in the national tests.

The current national tests consist of various types of tasks. Some of these only require short answers from pupils and are relatively easily assessed (e.g. multiple choice and short answer tasks). Others require longer answers from pupils and more complex assessments (e.g. essays, oral tasks and tasks in which pupils are required to show their solutions).

The Inquiry considers that the national tests should have a reasonable balance between different types of tasks. At present, some national tests contain few multiple choice or short answer tasks. As a result, the precision of measurement offered by these tests is not adequate and they are also very time-consuming for teachers. When the national tests are produced, we therefore feel that the designers should consider what abilities can be assessed using some kind of multiple choice or short answer tasks. However, more complex tasks, such as essays, oral tasks and tasks in which pupils must show their working should still be a part of the national tests.

The collection of national test results should be simplified

In order to see whether the national tests work as grading support, the Inquiry considers that test results should continue to be collected at national level. At present, a great deal of data has to be submitted: not only pupils' national test results, but also background data. At upper secondary school level in particular, the background data is extensive. To facilitate reporting and reduce the time spent on it, we consider that the National Agency for Education should review its regulations with respect to what data

education authorities are required to provide. The starting point for the review should be that only data necessary and useful should be collected. This may mean that some of the data that is collected at present will no longer be needed but also that new data is collected because it is necessary and needs to be used.

In our view, teachers do not have to be involved in reporting the results. When the national tests are conducted digitally, it will be possible to have results reported automatically via the digital testing system. Until then, we consider that the education authorities should develop their procedures for the reporting of test results, for example by allowing an administrator or assistant to conduct the reporting.

Measures should be taken to ease pupils' workload during test periods

The national test periods are considered stressful by pupils. Although the Inquiry proposes that the number of compulsory national tests should be reduced, measures can also be taken by education authorities and schools. We consider that principals and teachers should take measures to ease pupils' workload during test periods. Measures should include timely information to pupils about the national tests, what will be tested and what is required of pupils. Pupils should also be given access to examples of tasks from past national tests. In addition, teachers should carefully plan their setting of other tests and hand-in assessments during national test periods. In the subjects that are tested, teachers should also try to limit the number of other tests and assessments to be submitted during the period in which the national tests are taken. Long-term cross-subject or cross-course planning is necessary to make things easier for pupils.

Gradual digitisation of the national tests

Digitisation of the national tests should be launched, and implemented in stages. In an initial stage, pupils in year 9 of compulsory school, year 10 of special school, in upper secondary school and in municipal adult education at upper secondary level should write national test essays on a computer. This requires the schools to have

sufficient access to computers and to be able to guarantee that essays can be written digitally in a secure manner. In the Inquiry's assessment, most schools have sufficient access to computers to allow pupils in year 9 of compulsory school and in upper secondary school to write their essays on a computer. However, the problem is that computer access varies quite considerably between schools. There may therefore be some schools that need to invest in hardware to be able to meet the requirement that pupils must write essays on a computer.

In a second stage of the digitisation of the national tests, a pilot project of computer-based testing will be launched. This will be conducted between 2018 and 2021.

In a third stage, the new digital national tests will be rolled out across the board. The aim is for all national tests to be digitised by 2022. Principals and teachers should be offered training in connection with this. Example test tasks should also be available to help pupils prepare for the national tests.

More equal assessment of the national tests

To ensure that teachers assessing national tests do not know the pupils' identities, thus risking an assessment that is influenced by their personal relationship with the pupil, and to ensure that fewer pupils perceive assessments as unfair, the Inquiry proposes that pupils' answers in the national tests be made anonymous for marking when the tests have been undertaken on a computer. In the initial stage, this proposal means that pupils' essays in year 9 of compulsory school, year 10 of special school, in upper secondary school and in municipal adult education at upper secondary level should be made anonymous for marking. As the national tests become digitised, all pupils' answers can gradually be made anonymous. Under our proposal, in the second stage all pupils' answers in the national tests in all year groups would be made anonymous for marking. This should be possible no later than 2022, when all national tests are due to be computer-based.

External assessment, i.e. when the assessment is made by someone other than the teacher who has taught the pupil, can help make assessments more equal and strengthen pupils' legal rights. For this

reason, we recommend that a higher degree of external assessment be trialled. We therefore propose that a pilot project of external assessment of national tests be undertaken as part of the trial of computer-based tests. This will be conducted between 2018 and 2021. Co-assessment of pupils' answers should also be trialled in the pilot project.

Design of pilot project on computer-based tests, external assessment and co-assessment

The pilot project of computer-based national tests, external assessment and co-assessment proposed by the Inquiry should be planned and executed by the National Agency for Education. In the planning phase, the Agency should adopt guidelines and decide on the content of the pilot project, and make the necessary preparations with respect to technology, security, the development of new test tasks, assessment of the national tests and reporting of test results, for example. The Agency should also select which schools among compulsory schools, special schools, upper secondary schools and municipal adult education at upper secondary level are to be involved in the pilot project. Both municipal and private education authorities should be included. All school years in which national tests are conducted should be part of the pilot project. The selection of schools should be representative, and account should be taken of pupils with impairments.

The pilot project should be conducted in various formats: feasibility studies, user tests and trials, and also the gradual introduction of new digital national tests. The National Agency for Education shall decide when and to what extent each format should be used in the pilot project. External assessment of pupils' answers on the national tests should preferably be organised among the different education authorities.

The National Agency for Education or another actor shall evaluate the pilot project. The aim of this evaluation is to determine how the national tests can best be digitised and introduced, and whether and how elements of external assessment and co-assessment can be increased. The National Agency for Education shall give government grants to schools involved in the pilot project.

The Agency shall appoint a development group to support the pilot project and the introduction of new digital national tests across the board. The group should assist the Agency and the higher education institutions that develop the national tests. The group should include experts with broad expertise on both the development of tests and technical matters, and should thus also enlist international expertise. In addition, there should be experts in the group who take particular account of the possible needs of pupils with impairments, to ensure that the new digital national tests are, as far as possible, practicable and accessible for all pupils.

A clearer relationship between the national tests and grades

According to current provisions, one of the purposes of the national tests is to support grading. At present, however, there are no provisions outlining the extent to which the national tests should influence grades. It is up to teachers to interpret how national test results should be used to support grading. A number of the teachers we met in our visits to schools and education authorities consider that the role of the national tests in grading is unclear. This was also raised by the pupils we met. Some teachers use the national tests in the same way as any other assessment element, some say that the tests can only elevate grades, while others entirely equate the test results with final grades. The picture we gained from our visits is also borne out by public authorities, organisations and researchers.

The conclusion we draw is that regulation of the role of the national tests in grading is unclear. It is thus understandable that teachers differ in their perceptions. To make assessments more equal and strengthen pupils' legal rights, the relationship between the national tests and grades must be clarified. We therefore propose that particular account should be taken of the national test results when setting grades in the subject or course. This does not mean that grades should be entirely dictated by the test results, but rather that the national tests should continue to act as a support for grading and that teachers should continue to use all available information about a pupil's knowledge.

In addition to clarifying how the national tests can support grading at individual level, we believe that further measures are needed to facilitate understanding of the tests' significance in terms of subject or course grades. We have therefore investigated a model for the relationship between national tests and grades at group level.

At present, the majority of pupils (approximately 65–70 per cent) receive the same subject or course grade as test result. All other pupils receive final grades that are either higher or lower than their test result. The proportion primarily varies between subjects, but also to some extent over time within the same subject. There are also substantial differences between different schools.

The differences between subjects make it difficult to create a uniform model for permitted divergence between national test results and grades at group level. For this reason, we have looked at a model that uses statistics to correct test results upwards in the subjects in which test results are lower than final grades – primarily in mathematics. However, the model has not been finalised: it requires further statistical analysis, which could not be completed within the timescale of the Inquiry. We do not, therefore, propose any model, but rather consider that the National Agency for Education should develop a model for the permitted divergence between national test results and subject or course grades at group level. The model developed by the Agency should build on the background material that we have produced. When the National Agency for Education has developed a model, it can be used as a basis for examining how well the national tests support grading. The model can be used by teachers, principals and education authorities to analyse the role of the national tests in supporting grading at school and education authority level, and as a basis for the Swedish Schools Inspectorate's supervision.

Increased quality and stability for the national tests over time

Today, the average test results vary from year to year in all subjects and courses at both compulsory school and upper secondary school level. The smallest variations in average test results over time are in English, and the largest in mathematics. Above and

beyond these shortcomings in the stability of the national tests, there are also differences between the different tests with respect to how the results are assessed and the principles used to arrive at an aggregated test grade.

To enable the construction of national tests of a high quality, the National Agency for Education should ensure that a common framework for the development of the tests is developed. The framework should outline quality criteria for the testing activities. It should be used both in the National Agency for Education's internal work and in the work undertaken in the higher education institutions tasked with developing the national tests. At the end of 2014, the National Agency for Education launched work on a common framework, but this is currently on hold pending the Inquiry's proposals. We deem it of the utmost importance that this work be resumed as soon as possible after our report has been submitted and circulated for comment. Once a common framework is in place, the higher education institutions developing the national tests should be tasked with formulating subject-specific frameworks for the various test subjects based on the common framework.

The information for teachers and assessment instructions that accompany the national tests are perceived, by many teachers, to be unclear and unduly comprehensive. In addition, many teachers consider it problematic that the instructions differ so widely between subjects and courses. In light of this, we consider that the common framework for the national tests should include issues of information for teachers and assessment instructions for the tests. The information and instructions should be clarified and developed to ensure that, as far as possible, they follow the same template regardless of subject.

Questions of adaptation of the national tests and access to assistive technology in test situations have frequently been discussed in our work. Both teachers and principals and disability organisations feel that the guidelines for adaptations and assistive technology are unclear. Although the National Agency for Education is already working to clarify these guidelines, we consider that more light needs to be shed on these issues. We therefore consider that the common framework for the national tests should also include issues to do with adaptation of the tests and access to assistive technology in test situations.

The National Agency for Education is tasked by the Government with constructing national tests. Test construction requires a high level of technical and scientific expertise that cannot be expected of the National Agency for Education as an institution. The Agency has thus in turn assigned test construction to various universities and other higher education institutions with documented development- and research-based experience in areas relevant to testing activities. These institutions are responsible for the technical and scientific basis in their respective subjects and tests.

To achieve an overarching technical and scientific basis and be in a position to discuss common issues of principle, the National Agency for Education should appoint a quality assurance group of Swedish and foreign experts with solid scientific expertise and proven experience in the area of test development. The group should monitor the Agency's and the higher education institutions' work on test development, follow-up and quality assurance. The quality assurance group should include individuals with special needs expertise to ensure consideration at the construction stage of the national tests for the needs of pupils with various impairments and to ensure that the tests are, as far as possible, practicable and accessible for all pupils.

National assessment support

The assessment support currently developed by the National Agency for Education is much appreciated by teachers. To ensure that teachers are supported in their assessments in the various subjects and courses, the Inquiry proposes that the Agency continue to produce assessment support. This should be known as *national assessment support*.

National assessment support should be digitised at the same time as the national tests, i.e. 2022. The National Agency for Education should be responsible for the process of digitising assessment support.

As previously mentioned, there are a number of points on which the current assessment support is unclear, e.g. the aims of the support and what counts as assessment support. To address this lack of clarity, we consider that the National Agency for

Education should be responsible not only for a framework for the national tests, but also for the development of a common framework for the national assessment support. The need for a framework is particularly clear in the case of assessment support for grading.

National knowledge evaluation

At present, the national tests are used as the basis for monitoring knowledge at national and local level. However, the national tests are not designed to provide data that is comparable over time, which means that it is not appropriate to use them to measure trends. Experience from international studies such as PISA and TIMSS shows that it is possible to develop evaluations that permit national trends to be measured.

To be able to measure Swedish pupils' knowledge development over time, and thus obtain more knowledge of the Swedish school system, the Inquiry proposes that a pilot project involving a new system of national knowledge evaluation be launched. The aim of the national knowledge evaluation should be to provide data about knowledge development at national level over time. The pilot project should be undertaken digitally in the form of random sample evaluations. The work on national knowledge evaluation should be governed by a common framework. In addition, subject frameworks should be developed for all subjects included in the pilot project. The system should encompass a considerable number of tasks, but each pupil should only have to answer a selection.

In an initial stage, English in year 9 of compulsory school should be included in the national knowledge evaluation trial. The first trial round should be implemented in the autumn term of 2019. The pilot project should subsequently be expanded to include mathematics and Swedish in year 9 of compulsory school and the final year of upper secondary school (autumn term 2021), science subjects in year 9 (autumn term 2022), social studies subjects in year 9 (autumn term 2023), and cross-disciplinary skills such as ability to cooperate, analytical skills, creativity, motivation and digital skills in year 9 of compulsory school and the final year of upper secondary school (autumn term 2024). The national know-

ledge evaluation tests in the pilot project should be accompanied by surveys to pupils, teachers and principals.

The National Agency for Education shall be responsible for the precise design of the pilot project. The Agency or another actor should be responsible for evaluating the pilot project. Based on the results of the pilot project, the actor that evaluates it should also produce material to enable the Government to determine whether, and how, the national knowledge evaluation should be made permanent. If it is made permanent, decisions will be needed on the scale and direction of the continued work.

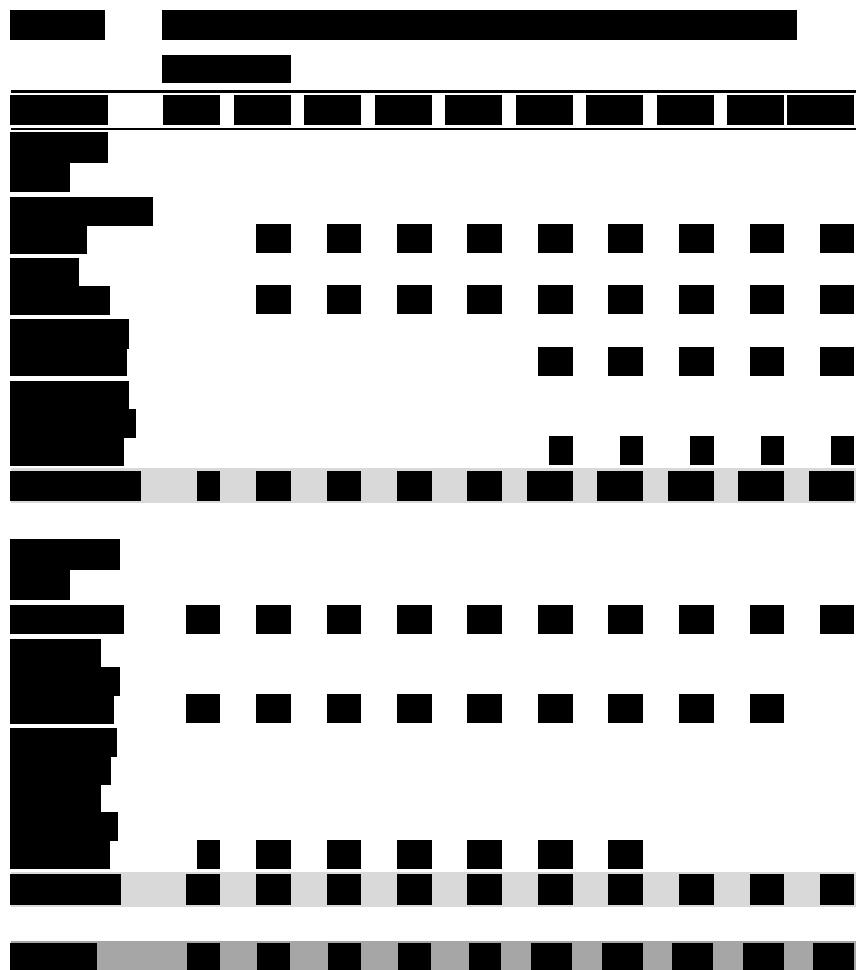
We have proposed an extensive national knowledge evaluation pilot project over a long period of time, in which we in Sweden steer our own evaluation, which is not linked to the international studies. An alternative approach would be to supplement the international studies with a number of additional tasks in the form of a national module. The additional tasks would then correspond to the parts of Swedish policy documents that are not represented in the international studies. If the Government wishes to pursue this alternative approach, it would require further investigation. If the Government wishes to pursue our proposal but considers the pilot project too extensive – and thus costly and time-consuming – it could be scaled back.

In addition to providing data on knowledge development at national level, former tasks that are no longer used in national knowledge evaluation could, as previously mentioned, be used to create evaluation tests for follow-up at school and education authority level. In addition, national knowledge evaluation tests that are replaced after an evaluation round could be used in the national test in the same subject, as long as the tasks are subject to secrecy.

Financial implications of the Inquiry's proposals

The Inquiry's proposals involve both cost increases and decreases. The savings that would result from the proposals are a reduction in the general government grants to the municipal sector due to the national tests in science and social science subjects being replaced with assessment support, and due to the national tests at upper secondary level only being compulsory for the highest final course

in the programme. In addition, digitisation of the national tests will reduce the costs to the education authority for the assessment of pupils' answers, and to central government for printing and distribution. The cost increases in our proposals primarily consist of the costs of digitising the national tests, and the costs of the national knowledge evaluation. The National Agency for Education would also require additional resources for its work. The table below summarises the cost increases and decreases due to the Inquiry's proposals.



1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) *dels* att nuvarande 13 kap. 21 a § ska betecknas 13 kap. 21 b §, *dels* att 3 kap. 5 a och 8 §§, 26 kap. 28 § och 29 kap. 28 och 28 a §§ ska ha följande lydelse, *dels* att det ska införas fem nya paragrafer, 10 kap. 20 a §, 12 kap. 20 a §, 13 kap. 21 a §, 15 kap. 25 a § och 20 kap. 37 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 5 a §¹

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen,

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt *bedömningsstöd eller nationellt* prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen

¹ Senaste lydelse 2014:456.

såvida inte annat följer av 8 §.

för den ordinarie undervisningen,
såvida inte annat följer av 8 §.

8 §²

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

Bestämmelserna i första–tredje styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehandling bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt *bedömningsstöd eller nationellt* prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

² Senaste lydelse 2015:246.

10 kap.**20 a §**

Vid betygssättningen enligt 19 och 20 §§ i ett ämne där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i ämnet på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

12 kap.**20 a §**

Vid betygssättningen enligt 19 och 20 §§ i ett ämne där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i ämnet på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

13 kap.**21 a §**

Vid betygssättningen enligt 20 och 21 §§ i ett ämne där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det

är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i ämnet på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

15 kap.

25 a §

Vid betygssättningen i en kurs där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i kursen på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

20 kap.

37 a §

Vid betygssättningen i en kurs där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i kursen på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

26 kap.

28 §³

Huvudmannen för en fristående skola som genomför nationella prov ska bevara elevlösningar av de nationella proven.

Huvudmannen för en fristående skola som genomför nationella prov *eller använder nationella bedömningsstöd* ska bevara elevlösningar av de nationella proven *och de nationella bedömningsstöden*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om skyldigheten enligt första stycket.

29 kap.

28 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att delta i nationella prov.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att delta i nationella prov *och nationell kunskapsutvärdering*.

Lydelse enligt SFS 2015:798

Föreslagen lydelse

28 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda bedömningsstöd i *årskurs 1* i grundskolan, *grund- särskolan*, specialskolan och same- skolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda *nationella* bedömningsstöd i grundskolan, specialskolan och same- skolan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

³ Senaste lydelse 2012:120.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185) *dels* att 9 kap. 20–22 §§, 11 kap. 10–12 §§ och 12 kap. 10–12 §§ och rubrikerna närmast före 9 kap. 20 §, 11 kap. 10 § och 12 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas elva nya paragrafer, 9 kap. 21 a och 22 a–22 c §§, 11 kap. 11 a och 12 a–12 c §§ och 12 kap. 12 a–12 c §§, och närmast före 9 kap. 22 b §, 11 kap. 12 b § och 12 kap. 12 b § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

Nationella ämnesprov

Nationella prov

20 §⁴

Nationella ämnesprov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 21 § för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven och, i årskurs 6 och 9, även som stöd för betygssättning.

När nationella ämnesprov används ska eleverna delta i alla delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt ämnesprov eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl.

När nationella prov används ska eleverna delta i alla delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl.

⁴ Senaste lydelse 2016:9.

21 §⁵

Ämnesprov ska användas i

1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 3, 6 och 9,

2. engelska i årskurs 6 och 9,

3. geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap i årskurs 9, och

4. biologi, fysik eller kemi i årskurs 9.

Statens skolverk ska fördela ämnesprov som avses i första stycket 3 och 4 så att varje elev ska delta i prov i endast ett samhällsorienterande ämne respektive ett naturorienterande ämne och att antalet provdeltagare så långt som möjligt blir lika stort för varje ämnesprov.

Nationella prov ska användas

i engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 6 och 9.

21 a §⁶

Nationella prov får genomföras på dator. Eleven ska skriva uppsatserna i de nationella proven i engelska och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 9 på dator.

Rektorn får besluta att eleven inte behöver skriva uppsatserna i proven på dator, om det finns särskilda skäl.

⁵ Senaste lydelse 2015:142. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

⁶ Tidigare 9 kap. 21 a §, upphävd genom 2016:9.

22 §⁷

Ämnesprov ska genomföras i slutet av årskursen.

Nationella prov ska genomföras i slutet av årskursen. Proven ska vara uppdelade i delprov som genomförs på vissa dagar eller under vissa perioder.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om att ämnesprov i årskurs 6 och 9 får genomföras vid en annan tidpunkt.

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om när proven ska genomföras och om att proven får genomföras vid en annan tidpunkt än i slutet av årskursen.

Skolverket får meddela närmare föreskrifter om ämnesprov.

22 a §

Vid bedömmningen av ett nationellt prov som genomförs på dator ska elevens namn och övriga uppgifter om elevens identitet vara aidentifierade för den bedömande läraren.

Rektorn får besluta att en elevlösning av ett nationellt prov inte ska vara aidentifierad för den bedömande läraren, om det finns särskilda skäl.

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om aidentifiering och om nationella prov.

⁷ Senaste lydelse 2011:1180.

Nationella bedömningsstöd

22 b §

Nationella bedömningsstöd ska användas i matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 1 och 3.

Bedömningsstöden får användas även i andra ämnen och årskurser än de som anges i första stycket.

Bedömningsstöden ska stödja lärarnas bedömning av elevernas kunskaper.

22 c §

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om nationella bedömningsstöd och om i vilka ämnen och årskurser som det med stöd av 22 b § andra stycket är frivilligt att använda bedömningsstöden.

11 kap.

Nationella ämnesprov

Nationella prov

10 §⁸

Nationella ämnesprov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 11 § för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven och, i årskurs 7 och 10, även som stöd för betygssättning.

När nationella ämnesprov används ska eleverna delta i alla

Nationella prov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 11 §. Syftet med proven är att stödja betygssättningen.

När nationella prov används ska eleverna delta i alla delar av

⁸ Senaste lydelse 2016:9.

delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt *ämnesprov* eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl.

proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt *prov* eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl.

11 §⁹

Ämnesprov ska användas i

1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 4, 7 och 10,

2. engelska i årskurs 7 och 10, och

3. geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap i årskurs 10, och

4. biologi, fysik eller kemi i årskurs 10.

Statens skolverk ska fördela ämnesprov som avses i första stycket 3 och 4 så att varje elev ska delta i prov i endast ett samhällsorienterande ämne respektive ett naturorienterande ämne.

Nationella prov ska användas i engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 7 och 10.

11 a §¹⁰

Nationella prov får genomföras på dator. Eleven ska skriva uppsatserna i de nationella proven i engelska och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 10 på dator.

Rektorn får besluta att eleven inte behöver skriva uppsatserna i proven på dator, om det finns särskilda skäl.

⁹ Senaste lydelse 2015:142. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

¹⁰ Tidigare 11 kap. 11 a §, upphävd genom 2016:9.

12 §¹¹

Ämnesprov ska genomföras i slutet av årskursen.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om *att ämnesprov i årskurs 7 och 10 ska genomföras vid en annan tidpunkt*.

Skolverket får meddela närmare föreskrifter om ämnesprov.

Nationella prov ska genomföras i slutet av årskursen. Proven ska vara uppdelade i delprov som genomförs på vissa dagar eller under vissa perioder.

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om när proven ska genomföras och om att proven får genomföras vid en annan tidpunkt än i slutet av årskursen.

12 a §

Vid bedömningen av ett nationellt prov som genomförs på dator ska elevens namn och övriga uppgifter om elevens identitet vara aidentifierade för den bedömande läraren.

Rektorn får besluta att en elevlösning av ett nationellt prov inte ska vara aidentifierad för den bedömande läraren, om det finns särskilda skäl.

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om aidentifiering och om nationella prov.

Nationella bedömningsstöd

12 b §

Nationella bedömningsstöd ska användas i matematik och svenska

¹¹ Senaste lydelse 2011:1180.

eller svenska som andraspråk i årskurs 1 och 4.

Bedömningsstöden får användas även i andra ämnen och årskurser än de som anges i första stycket.

Bedömningsstöden ska stödja lärarnas bedömning av elevernas kunskaper.

12 c §

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om nationella bedömningsstöd och om i vilka ämnen och årskurser som det med stöd av 12 b § andra stycket är frivilligt att använda bedömningsstöden.

12 kap.

Nationella ämnesprov

Nationella prov

10 §¹²

Nationella ämnesprov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 11 § för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven och, i årskurs 6, även som stöd för betygssättning.

När nationella ämnesprov används ska eleverna delta i alla delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt ämnesprov eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl.

Nationella prov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 11 §. Syftet med proven är att stödja betygssättningen.

När nationella prov används ska eleverna delta i alla delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl.

¹² Senaste lydelse 2016:9.

11 §¹³

Ämnesprov ska användas i

1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 3 och 6, och

2. engelska i årskurs 6.

Nationella prov ska användas i engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 6.

12 §¹⁴

Ämnesprov ska genomföras i slutet av årskursen.

Nationella prov ska genomföras i slutet av årskursen. Proven ska vara uppdelade i delprov som genomförs på vissa dagar eller under vissa perioder.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om *att ämnesprov i årskurs 6* får genomföras vid en annan tidpunkt.

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om *när proven ska genomföras och om att proven får genomföras vid en annan tidpunkt än i slutet av årskursen.*

Skolverket får meddela närmare föreskrifter om ämnesprov.

12 a §

Vid bedömningen av ett nationellt prov som genomförs på dator ska elevens namn och övriga uppgifter om elevens identitet vara avidentifierade för den bedömande läraren.

Rektorn får besluta att en elevlösning av ett nationellt prov inte ska vara avidentifierad för den bedömande läraren, om det finns särskilda skäl.

¹³ Senaste lydelse 2015:142.

¹⁴ Senaste lydelse 2011:180.

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om avidentifiering och om nationella prov.

Nationella bedömningsstöd

12 b §

Nationella bedömningsstöd ska användas i matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 1 och 3.

Bedömningsstöden får användas även i andra ämnen och årskurser än de som anges i första stycket.

Bedömningsstöden ska stödja lärarnas bedömning av elevernas kunskaper.

12 c §

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om nationella bedömningsstöd och om i vilka ämnen och årskurser som det med stöd av 12 b § andra stycket är frivilligt att använda bedömningsstöden.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039)

dels att 8 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 8 kap. 3 a–3d §§, och närmast före 8 kap. 3 och 3 d §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

Nationella prov

3 §¹⁵

I gymnasieskolan ska lärarna använda sig av nationella prov inför betygssättningen i den inledande kursen i de gymnasie-gemensamma ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik samt i den högsta avslutande kursen på programmet och inriktningen i dessa ämnen med undantag för kursen svenska 2 eller svenska som andraspråk 2. Utöver de nationella prov som ska användas bör lärarna även i övrigt använda nationella prov för att bedömningsgrunderna ska bli så enhetliga som möjligt över landet.

Eleverna ska delta i alla delar av de nationella prov som lärarna ska använda sig av. Om det finns särskilda skäl, får rektorn besluta

Nationella prov ska användas i de kurser som anges i 3 a §. Syftet med proven är att stödja betygssättningen.

När nationella prov används ska eleverna delta i alla delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett

¹⁵ Senaste lydelse 2014:97.

att en elev inte behöver delta i ett *sådant* prov eller i någon eller några delar av *det*.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om de nationella proven.

nationellt prov eller i någon eller några delar av *ett sådant prov, om det finns särskilda skäl*.

3 a §

Nationella prov ska användas i den högsta avslutande kursen i studievägen i ämnena engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk med undantag för kursen svenska 2 eller svenska som andraspråk 2.

Proven får användas även i andra kurser än de som anges i första stycket.

Proven ska vara uppdelade i delprov som genomförs på vissa dagar eller under vissa perioder.

3 b §

Nationella prov får genomföras på dator. Eleven ska skriva uppsatserna i de nationella proven i engelska och svenska eller svenska som andraspråk på dator.

Rektorn får besluta att eleven inte behöver skriva uppsatserna i proven på dator, om det finns särskilda skäl.

3 c §

Vid bedömningen av ett nationellt prov som genomförs på dator ska elevens namn och övriga uppgifter om elevens identitet vara avidentifierade för

den bedömande läraren.

Rektorn får besluta att en elevlösning av ett nationellt prov inte ska vara aidentifierad för den bedömande läraren, om det finns särskilda skäl.

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om aidentifiering och om nationella prov.

Nationella bedömningsstöd

3 d §

Nationella bedömningsstöd ska stödja lärarnas bedömning av elevernas kunskaper.

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om nationella bedömningsstöd.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

dels att 4 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 4 kap. 10 a–10 c §§, och närmast före 4 kap. 10 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Nationella prov

10 §¹⁶

Lärarna ska inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå använda nationella prov inför betygssättningen i

1. svenska kurserna 1 och 3 eller svenska som andraspråk kurserna 1 och 3,

2. engelska kurserna 5 och 6, och

3. matematik kurserna 1–4.

Utöver de nationella prov som ska användas inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå bör lärarna även i övrigt använda nationella prov för att bedömningsgrunderna ska bli så enhetliga som möjligt över landet.

Lärarna ska inom utbildning i svenska för invandrare använda nationella slutprov.

Eleverna ska delta i alla delar När nationella prov används ska

Nationella prov ska användas inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i de kurser som anges i 10 a § och inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Syftet med proven är att stödja betygssättningen.

¹⁶ Senaste lydelse 2014:98.

av de nationella prov som avses i första stycket. Om det finns särskilda skäl, får rektorn besluta att en elev inte behöver delta i ett sådant prov eller i någon eller några delar av det.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om nationella prov och slutprov. Skolverket beslutar också om utformningen av proven.

eleverna delta i alla delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl.

10 a §

Nationella prov ska användas inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i

- 1. engelska kurserna 5 och 6,*
- 2. matematik kurserna 1–4,*
- och*
- 3. svenska kurserna 1 och 3 eller svenska som andraspråk kurserna 1 och 3.*

Proven ska vara uppdelade i delprov som genomförs på vissa dagar eller under vissa perioder.

10 b §

Nationella prov får genomföras på dator. Eleven ska skriva uppsatserna i de nationella proven i engelska och svenska eller svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå på dator.

Rektorn får besluta att eleven inte behöver skriva uppsatserna i proven på dator, om det finns särskilda skäl.

10 c §

Vid bedömmingen av ett nationellt prov som genomförlts på dator ska elevens namn och övriga uppgifter om elevens identitet vara avidentifierade för den bedömande läraren.

Rektorn får besluta att en elevlösning av ett nationellt prov inte ska vara avidentifierad för den bedömande läraren, om det finns särskilda skäl.

Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om avidentifiering och om nationella prov.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹⁷

Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om skyldigheten enligt 26 kap. 28 § första stycket skollagen (2010:800) för huvudmannen för en fristående skola att bevara elevlösningar av de nationella proven.

Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om skyldigheten enligt 26 kap. 28 § första stycket skollagen (2010:800) för huvudmannen för en fristående skola att bevara elevlösningar av de nationella proven *och* de nationella bedömningsstöden.

3 §¹⁸

Statens skolinspektion får besluta att huvudmän inom skolväsendet ska lämna uppgifter om vid en skolenhet genomförda och rättade eller bedömda

Statens skolinspektion får besluta att huvudmän inom skolväsendet ska lämna uppgifter om vid en skolenhet genomförda och rättade eller bedömda nationella *prov* som avses i 9 kap., 11 kap. eller 12 kap. skolförordningen (2011:185) och 8 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

1. nationella *ämneprov* som avses i 9 kap. 20 §, 11 kap. 10 § eller 12 kap. 10 § skolförordningen (2011:185), och

¹⁷ Senaste lydelse 2012:167.

¹⁸ Senaste lydelse 2012:167.

*2. nationella prov som avses i
8 kap. 3 § gymnasieförordningen
(2010:2039).*

Uppgiftsskyldigheten ska fullgöras genom att huvudmännen överlämnar kopior av rättade eller bedömda elevlösningar av prov som har genomförts vid skolenheten till Skolinspektionen.

Skolinspektionen får meddela föreskrifter för verkställigheten av denna paragraf.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.6 Förslag till förordning om försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning.

Försöksverksamheten ska omfatta skolenheter inom grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och avse engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk i de årskurser och kurser där nationella prov genomförs.

Försöksverksamheten ska bedrivas under tiden 1 januari 2018–31 december 2021.

2 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om att även andra skolformer än de som anges i 1 § ska omfattas av försöksverksamheten och om vilka skolenheter som ska delta i verksamheten. Skolverket får även meddela föreskrifter om omfattningen och utformningen, och tidpunkten för genomförandet, av de olika delarna av försöksverksamheten.

3 § Bestämmelserna i skollagen (2010:800), skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning om nationella prov i grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan respektive kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå gäller i tillämpliga delar i försöksverksamheten om inte något annat följer av denna förordning.

4 § I denna förordning avses med

– *datorbaserade nationella prov*: nationella prov, förstudier för sådana prov, utprovning av nya provuppgifter för sådana prov och användartester för sådana prov i ett datorbaserat system,

- *extern bedömning*: en lärare som inte är elevens undervisande lärare bedömer elevens lösning av ett nationellt prov,
- *medbedömning*: två lärare bedömer, oberoende av varandra, elevens lösning av ett nationellt prov.

Deltagande och statsbidrag

5 § Det är obligatoriskt för de skolenheter som Statens skolverk utser att delta i försöksverksamheten.

6 § Statens skolverk ska göra ett representativt urval av skolenheter som ska omfattas av försöksverksamheten grundat på faktorer som skolform, årskurs, huvudmannaskap och elevsammansättning. Vid urvalet ska hänsyn också tas till elever med funktionsnedsättning.

Skolverket får även beakta andra faktorer.

7 § Statens skolverk lämnar statsbidrag i den mån det finns tillgång på medel till huvudmannen för en skolenhet som omfattas av försöksverksamheten.

Utformning av försöksverksamheten

8 § Extern bedömning ska organiseras mellan två eller flera skolenheter med olika huvudmän. Om det finns särskilda skäl får bedömningen organiseras mellan skolenheter med samma huvudman.

9 § Vid medbedömning ska den huvudansvariga läraren avgöra vilken bedömning som ska gälla om de två lärarna är oense när det gäller bedömningen.

Rektorn ansvarar för att det finns en huvudansvarig respektive medbedömande lärare.

10 § Huvudmannen för en skolenhet som omfattas av försöksverksamheten ansvarar för att eleverna har tillgång till dator för genomförande av datorbaserade nationella prov.

Uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten

11 § Huvudmännen för de skolenheter som omfattas av försöksverksamheten är skyldiga att medverka i uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten.

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete finns i 4 kap. 2–8 §§ skollagen (2010:800).

12 § Statens skolverk ska följa upp hur statsbidraget har använts och utvärdera försöksverksamheten. Skolverket ska senast den 31 december varje år som försöksverksamheten pågår redovisa omfattningen och vunna erfarenheter av verksamheten till Regeringskansliet.

Bemyndigande

13 § Statens skolverk får meddela närmare föreskrifter om extern bedömning och medbedömning och föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

14 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.7 Förslag till förordning om försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om en försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering i skolenheter i grundskolan och gymnasieskolan. Försöksverksamheten ska bedrivas under tiden 1 januari 2017–31 december 2025.

2 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka skolenheter som ska ingå i försöksverksamheten.

3 § I denna förordning avses med

– *nationell kunskapsutvärdering*: uppföljning och utvärdering av elevers kunskapsutveckling på nationell nivå över tid genom stickprovsundersökningar,

– *stickprovsundersökningar*: digitala kunskapsprov och enkätundersökningar i vissa ämnen och ämnesövergripande kompetenser för ett slumpvis urval av elever,

– *ämnesövergripande kompetenser*: sådana förmågor som anges under avsnittet 2.2 Kunskaper under rubriken Mål i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och i avsnittet 2.1 Kunskaper under rubriken Mål i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

4 § Det är obligatoriskt för de skolenheter som Statens skolverk utser att delta i försöksverksamheten.

Utformning och genomförande av försöksverksamheten

5 § Den nationella kunskapsutvärderingen består av tre faser: förberedelse, genomförande och rapportering.

6 § De ämnen och ämnesövergripande kompetenser som ingår i den nationella kunskapsutvärderingen indelas enligt nedan:

Block	Ämne
1	engelska, matematik och svenska
2	naturorienterande ämnen
3	samhällsorienterande ämnen
4	ämnesövergripande kompetenser

7 § Stickprovsundersökningarna ska genomföras på höstterminen av elever i årskurs 9 i grundskolan. Undersökningarna i matematik, svenska och de ämnesövergripande kompetenserna ska genomföras också av elever i den avslutande årskursen i gymnasieskolan. Undersökningarna ska genomföras vid följande tidpunkter:

Block	Ämne	År
1	engelska	2019
	matematik och svenska	2021
2	naturorienterande ämnen	2022
3	samhällsorienterande ämnen	2023
4	ämnesövergripande kompetenser	2024

8 § När stickprovsundersökningar genomförs ska eleverna delta i alla delar av undersökningarna. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i en stickprovsundersökning eller i någon eller några delar av en sådan undersökning, om det finns särskilda skäl.

9 § Huvudmannen för en skolenhet som ingår i försöksverksamheten ansvarar för att eleverna har tillgång till dator för genomförande av stickprovsundersökningarna.

Uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten

10 § Huvudmännen för de skolenheter som ingår i försöksverksamheten är skyldiga att medverka i uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten.

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete finns i 4 kap. 2–8 §§ skollagen (2010:800).

11 § Statens skolverk ska följa upp och utvärdera försöksverksamheten. Skolverket ska senast den 31 december varje år som försöksverksamheten pågår, med början 2020, redovisa omfattningen och vunna erfarenheter av verksamheten till Regeringskansliet.

Bemyndigande

12 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

13 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018 i fråga om 8 § och i övrigt den 1 januari 2017.

1.8 Förslag till lag om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter vid Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar och skolenheter i försöksverksamheter enligt förordningen (0000:000) om försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning och förordningen (0000:000) om försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Lagens syfte

2 § Syftet med lagen är att göra det möjligt för Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar samt skolenheter att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i försöksverksamheten med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning och försöksverksamheten med nationell kunskapsutvärdering. Syftet med lagen är också att skydda mänsklig integritet vid sådan behandling.

Förhållandet till andra författningar

3 § Personuppgiftslagen (1998:204) gäller vid behandling av personuppgifter, om inte något annat följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

I fråga om Statens skolverks behandling av personuppgifter för att framställa statistik ska lagen (2001:99) om den officiella statistiken och anslutande författningar tillämpas i stället för denna lag.

Personuppgiftsansvar

4 § Statens skolverk och Statistiska centralbyrån är personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför.

En skolenhet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som skolenheten utför och varje universitet och högskola som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar för den behandling som den utför.

Ändamål

5 § Personuppgifter får endast behandlas om det behövs för att

1. förbereda och genomföra datorbaserade nationella prov, extern bedömning, medbedömning och nationell kunskapsutvärdering,

2. bedöma, rapportera, utvärdera och utveckla datorbaserade nationella prov, extern bedömning, medbedömning och nationell kunskapsutvärdering,

3. betygssätta ett ämne eller en kurs,

4. utvärdera och följa upp försöksverksamheterna,

5. lämna ut uppgifter enligt vad som föreskrivs i lag eller förordning,

6. framställa statistik, och

7. tillgodose forskningsbehov.

Personuppgifter som får behandlas

6 § I den mån det är nödvändigt för behandling för ett ändamål som anges i 5 § får följande personuppgifter behandlas:

1. uppgifter om den registrerades namn, kön och person- eller samordningsnummer,

2. uppgifter om den registrerades skolenhet, årskurs, läsår, ämne eller kurs, studievägskod och undervisningsgrupp,

3. uppgifter om den registrerades provtillfälle, resultat och betyg på datorbaserade nationella prov eller stickprovsundersökningar, deltagande i sådana prov och undersökningar och kurs- eller ämnesbetyg,

4. uppgifter som den registrerade själv har lämnat i syfte att de ska behandlas, och

5. upptagningar som den registrerade har medverkat till i syfte att de ska behandlas.

7 § Behandling av personuppgifter som är tillåten enligt denna lag får utföras även om den enskilde motsätter sig behandlingen.

Behandling av känsliga personuppgifter

8 § Utöver vad som följer av 15, 16, 18 och 19 §§ personuppgiftslagen (1998:204) får känsliga personuppgifter endast behandlas om uppgifterna

1. har lämnats i en elevlösning av ett datorbaserat nationellt prov eller i en stickprovsundersökning i försöksverksamheterna,

2. är nödvändiga för hanteringen av datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar eller uppföljning av försöksverksamheterna, eller

3. förekommer i löpande text.

Sökbegrepp

9 § Känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen (1998:204) eller uppgifter om lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § samma lag får inte användas som sökbegrepp.

Intern tillgång till personuppgifter

10 § Den personuppgiftsansvarige ska begränsa sin personals tillgång till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Den personuppgiftsansvarige ska se till att tillgång till personuppgifter dokumenteras. Den personuppgiftsansvarige ska också systematiskt och återkommande kontrollera om någon obehörig åtkomst till uppgifterna har förekommit.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om intern tillgång till personuppgifter enligt första stycket och om dokumentation och kontroll enligt andra stycket.

Direktåtkomst och utlämnande av personuppgifter

11 § Direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna är tillåten endast i den utsträckning som anges i lag eller förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de krav på säkerhetsåtgärder som ska gälla vid direktåtkomst enligt första stycket.

12 § Statistiska centralbyrån och de universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna i den mån uppgifterna behövs för att de ska kunna utföra sina uppdrag. Sådan åtkomst ska vara förbehållen de personalkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första stycket.

13 § Den registrerade får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna om uppgifterna

1. avser honom eller henne själv, och
2. förekommer i ett datorbaserat nationellt prov eller i en stickprovsundersökning som han eller hon deltar i.

14 § Personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling endast om de ska användas för något av de ändamål som anges i denna lag.

Rättelse och skadestånd

15 § Bestämmelserna i 28 och 48 §§ personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

Information

16 § Den personuppgiftsansvarige ska se till att den registrerade får information om personuppgiftsbehandlingen.

Informationen ska innehålla upplysningar om

1. vem som är personuppgiftsansvarig,
2. ändamålen med behandlingen och vilka personuppgifter som får behandlas,
3. den uppgiftsskyldighet och direktåtkomst som kan följa av lag eller förordning,
4. de sekretess-, tystnadsplikts- och säkerhetsbestämmelser som gäller för uppgifterna och behandlingen,
5. rätten att ta del av uppgifterna enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204),
6. rätten enligt 15 § till rättelse och skadestånd,
7. vad som gäller i fråga om sökbegrepp,
8. vad som gäller i fråga om bevarande och gallring, och
9. att registreringen inte är frivillig.

Gallring

17 § Personuppgifter ska gallras så snart uppgifterna inte längre behövs för de ändamål som anges i denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om

1. att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål, och
 2. att gallring av personuppgifter ska ske senast vid en viss tidpunkt.
-

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2 Inledning

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen om nationella prov ska se över provens nuvarande syften, funktion och omfattning och utifrån översynen föreslå vilka prov som bör erbjudas och vilka som ska vara obligatoriska. Vi ska också undersöka om det finns behov av att ta fram ytterligare bedömningsstöd inom de ämnen där proven ges. Förutsättningarna för att digitalisera de nationella proven ska analyseras och vi ska föreslå hur samt i vilken omfattning och takt digitaliseringen kan ske. Dessutom ska vi föreslå hur bedömningen av proven bör utformas för att säkerställa att den görs på ett likvärdigt sätt och hur inslagen av extern bedömning kan öka. I detta sammanhang ska vi även överväga om ett införande av digitala prov och extern bedömning bör föregås av en försöksverksamhet.

En ytterligare del av uppdraget handlar om att ta ställning till om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att provens svårighetsgrad inte varierar mellan åren. Vi ska också utreda om informationen och bedömningsanvisningarna till de nationella proven kan förbättras.

Genom att beakta de internationella studierna inom utbildningsområdet ska vi dessutom föreslå ett system för löpande nationell utvärdering för trendmätning över tid.

Våra direktiv finns i sin helhet i bilaga 1.

2.1.1 Avgränsningar av uppdraget när det gäller vilka skolformer som ingår

I utredningsuppdraget ingår de nationella proven i grund- och gymnasieskolan. De prov som används i grundskolan används också i specialskolan och sameskolan. Gymnasieskolans prov används inom

kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Eftersom samma prov används gäller utredningens förslag för grundskolan även för specialskolan och sameskolan samt förslagen för gymnasieskolan också för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

När det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) används andra prov än i grund- och gymnasieskolan. Därför ingår inte sfi i utredningsuppdraget, men i de fall våra förslag får direkta konsekvenser för proven i sfi har vi även lämnat förslag om förändringar för sfi-proven. Det handlar då om konsekvensändringar och inte ändringar som berör proven i sak.

2.2 Utredningens arbete

Vi har i vårt arbete träffat och haft kontakt med många s.k. *intressenter*. Begreppet intressenter används i betänkandet när vi hänvisar till de olika grupper, personer, skolor och huvudmän vi har träffat. Vi vill passa på att rikta ett stort tack till alla intressenter som har bidragit i vårt arbete.

2.2.1 Referensgrupper

Utredningen har bjudit in ett antal organisationer till fem olika referensgrupper.

Myndigheter

En av våra referensgrupper har bestått av myndigheter. Följande myndigheter inbjöds att delta:

- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
- Sameskolstyrelsen
- Skolforskningsinstitutet
- Statens skolinspektion
- Statens skolverk

- Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Universitetskanslersämbetet
- Universitets- och högskolerådet.

Samtliga inbjudna myndigheter förutom Universitetskanslersämbetet har medverkat i möten med oss. Vi har träffat referensgruppen vid tre tillfällen.

Utöver mötena med myndigheter har vi träffat IFAU respektive Skolinspektionen i enskilda möten vid ett tillfälle vardera. Skolverket har vi träffat vid flera tillfällen, bl.a. för att diskutera de nationella proven, nationell kunskapsutvärdering, digitala prov, internationella studier och skolformsspecifika frågor. I september 2015 fick Skolverket ett uppdrag av regeringen att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet.¹ Den grupp som arbetar med uppdraget har vi också träffat och haft kontakt med vid ett antal tillfällen för att diskutera frågan om de nationella provens digitalisering.

Arbetsgivar- och arbetsstagarorganisationer

Till den referensgrupp som har bestått av arbetsgivar- och arbetsstagarorganisationer bjöds följande organisationer in:

- Almega
- Friskolornas riksförbund
- Idéburna skolors riksförbund
- Kristna Friskolerådet
- Lärarförbundet
- Lärarnas Riksförbund
- Svenska Montessoriförbundet
- Sveriges Islamiska Skolor – SIS
- Sveriges Kommuner och Landsting

¹ Utbildningsdepartementet (2015). Uppdrag att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet. U2015/04666/S.

- Föreningen Sveriges skolchefer
- Sveriges Skolledarförbund
- Waldorfskolefederationen.

Samtliga organisationer har deltagit i möten med oss. Vi har träffat referensgruppen vid tre tillfällen.

Utöver de tre referensgruppsmötena har vi även träffat Fri-skolornas riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting respektive Sveriges Skolledarförbund i enskilda möten.

Elev- och föräldraorganisationer

I referensgruppen med elev- och föräldraorganisationer har följande organisationer varit inbjudna till och medverkat i möten med oss:

- Barnverket
- Föräldraalliansen Sverige
- Riksförbundet Hem och Skola
- Sveriges elevkårer
- Sveriges elevråd
- Sveriges elevråd – SVEA.

Vi har träffat referensgruppen vid tre tillfällen.

Funktionshindersorganisationer

När det gäller organisationer som företräder elever (och andra barn, ungdomar och vuxna) med funktionsnedsättning, s.k. funktionshindersorganisationer, har vi vänt oss till två samlande aktörer för många olika funktionshindersförbund – Handikappförbunden och LiKa Unika. Genom dessa aktörer har vi fått kontakt med nedanstående organisationer vilka har deltagit i möten med oss. En av organisationerna – Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning – ingår varken i Handikappförbunden eller

Lika Unika utan har själv kontaktat oss. Dessutom har Myndigheten för delaktighet ingått i referensgruppen.

- Handikappförbunden: Afasiförbundet, Autism- och Aspergerförbundet samt Dyslexiförbundet FMLS
- Lika Unika: Hörselskadades Riksförbund, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, Sveriges Dövas Riksförbund samt Synskadades Riksförbund
- Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning
- Myndigheten för delaktighet.

Vi har träffat referensgruppen vid tre tillfällen.

Utöver att träffa referensgruppen har vi också haft enskilda möten med Sveriges Dövas Ungdomsförbund, Synskadades Riksförbund, Unga Hörselskadade och Unga Synskadade.

Forskare

Vi har även haft ett möte med en referensgrupp med forskare från såväl Sverige som några av de andra nordiska länderna. Följande forskare deltog vid mötet:

- Julius Björnsson, Utdanningsdirektoratet, Norge
- Sara Kierkegaard, Aarhus universitet, Danmark
- Viveca Lindberg, Stockholms universitet
- Åsa Lindberg Sand, Lunds universitet
- Peter Nyström, Göteborgs universitet
- Magnus Oskarsson, Mittuniversitetet
- Mari-Pauliina Vainikainen, Helsingfors universitet, Finland
- Jonas Vlachos, Stockholms universitet.

2.2.2 Andra utredningar

Vi har även träffat eller haft kontakt med andra utredningar som arbetar med frågor som har beröringspunkter med vårt uppdrag. De utredningar vi har träffat eller haft kontakt med är:

- Digitaliseringskommisionen (N 2012:04)
- Gymnasieutredningen (U 2015:01)
- Yrkesprogramsutredningen (U 2014:01)
- 2015 års skolkommision (U 2015:03)
- Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti (U 2015:04)
- Den tidigare Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan (U 2012:04).

2.2.3 De universitet och högskolor som utvecklar nationella prov

Utredningar har vid tre tillfällen träffat de universitet och högskolor som utvecklar de nationella proven. Dessa är:

- Göteborgs universitet
- Karlstads universitet
- Högskolan Kristianstad
- Malmö högskola
- Stockholms universitet
- Umeå universitet
- Uppsala universitet.

Utöver de tre mötena med universiteten och högskolorna har vi även träffat Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet respektive Uppsala universitet i enskilda möten.

2.2.4 Skol- och huvudmannabesök

Utdredningen har genomfört 18 skol- och huvudmannabesök. Följande skolor och huvudmän har vi besökt:

- Bodens kommun
- Falkenbergs kommun
- Fryshusets gymnasium (idéburen fristående skola med Stiftelsen KFUM Söder Fryshuset som huvudman)
- Hällsboskolan i Sigtuna (specialskola med Specialpedagogiska skolmyndigheten som huvudman)
- IB-utbildningen vid Hvitfeldtska gymnasiet (kommunal gymnasieskola i Göteborgs kommun)
- IT-gymnasiet i Uppsala (fristående skola med Academedia som huvudman)
- Kristofferskolan (Waldorfskola med Stiftelsen Kristofferskolan som huvudman)
- Kunskapskolan (fristående huvudman)
- Manillaskolan (specialskola med Specialpedagogiska skolmyndigheten som huvudman)
- Mariestads kommun
- Nacka kommun
- Rönninge gymnasium (kommunal gymnasieskola i Salems kommun)
- Stockholms kommun
- Uppsala kommun
- Viktor Rydbergs gymnasium (fristående skola med Stiftelsen Viktor Rydbergs Skolor som huvudman)
- Värmdö kommun
- Västerås kommun
- Örebro kommun.

Vid besöken har vi träffat elever, lärare, rektorer och huvudmannarepresentanter på förvaltningsnivå från såväl grundskolan som gymnasieskolan samt från både kommunala och fristående skolor. Totalt har vi mött cirka 110 elever, cirka 90 lärare samt cirka 90 rektorer och huvudmannarepresentanter. Bland eleverna har olika årskurser varit representerade och vi har särskilt bett om att få träffa elever som nyligen har genomfört nationella prov. Det har även funnits med elever för vilka anpassningar av proven har gjorts. Lärarna har representerat olika årskurser och ämnen där prov genomförs.

2.2.5 Övriga intressenter

Utredningen har dessutom träffat och haft kontakt med ett flertal enskilda organisationer och personer.

När det gäller frågan om digitalisering av de nationella proven har vi bl.a. mött ett antal leverantörer av digitala provplattformar: Digiexam, Edqu, Educateit/Your Voice, Evolvera/Uniwise, Frost och Stics (Stockholm Institute of Communication Science).

Vi har också träffat Mikael Stenberg som arbetar med de digitala körkortsproven på Trafikverket (tidigare Transportstyrelsen). Dessutom har vi varit i kontakt med Mattias Wickberg och Torbjörn Lindquist på Universitets- och högskolerådet, vilka bl.a. utreder frågan om huruvida högskoleprovet ska digitaliseras.

För vidare inspel om skolans digitalisering har vi mött Vinnova som bl.a. stödjer och ger medel till utvecklingsprojekt om digitala prov. Vi har även träffat Mats Brenner som arbetar med projektet Digital tentamen vid Gävle högskola². Dessutom har vi haft ett möte med Mats Wirén och Robert Östling från Institutionen för lingvistik vid Stockholms universitet, vilka har utvecklat ett system för automatiserad bedömning av uppsatser. Ytterligare kontakter som vi har haft är med Agneta Gulz vid Linköpings universitet och Magnus Haake vid Lunds universitet, vilka utvecklar ett system för digitala prov, samt med Jan Hylén som driver företaget Education Analytics och som bl.a. fungerar som konsult inom området skolans digitalisering.

² <https://portal.nordu.net/display/Inkubator/Digital+Tentamen>

Den ideella stiftelsen Legilexi arbetar med läsförståelse i de tidiga årskurserna i grundskolan och vi träffade stiftelsens verksamhetschef framför allt för att få inspel om de nationella proven i årskurs 3.

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande inleds med en svensk sammanfattning av våra förslag och en engelsk sammanfattning. Därefter följer våra författningsförslag. Avsnitt 2 är en inledning som åtföljs av tre bakgrundsavsnitt. I avsnitt 3 redogör vi för de nuvarande nationella proven i grund- och gymnasieskolan. Avsnitt 4 är ett bakgrundsavsnitt där vi beskriver förutsättningar för digitalisering av proven. Avsnitt 5 behandlar utgångspunkter för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid. I de tre bakgrundsavsnitten lämnar vi inga förslag.

Efter avsnitt 3, 4 och 5 följer nio avsnitt med utredningens förslag. I avsnitt 6 lämnar vi förslag om ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning och i avsnitt 7 om ett renodlat syfte för varje del i kunskapsbedömningssystemet. Avsnitt 8 innehåller förslag om antalet prov. I avsnitt 9 föreslår vi att proven stevvis ska digitaliseras och i avsnitt 10 hur bedömningen av proven kan bli mer likvärdig. Avsnitt 11 innehåller förslag om utformning av en försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning. I avsnitt 12 lämnar vi förslag om provens roll för betygssättningen och i avsnitt 13 förslag som kan öka de nationella provens och bedömningsstödens kvalitet och stabilitet över tid. Avsnitt 14 innehåller förslag om ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid.

De nio förslagsavsnitten följs av konsekvenser (avsnitt 15) och författningskommentarer (avsnitt 16). Därefter anger vi våra referenser. Bilaga 1 innehåller direktiven till utredningen.

Bilagorna 2–5 presenteras i del 2 av betänkandet. Dessa bilagor är till stor del tekniskt komplicerade och innehåller bl.a. mycket statistik om de nationella proven. Därmed kan de delvis ha andra målgrupper och vissa av bilagorna riktar sig främst till provkonstruktörerna, dvs. Skolverket och de universitet och högskolor som utvecklar de nationella proven. I bilaga 2 behandlas relationen

mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg. Bilaga 3 innehåller en historisk skildring av hur provsystemet har förändrats över tid från 1940-talet fram till i dag. I bilaga 4 ges en beskrivning av provs mätfel och av olika testteorier för att uppskatta mätfelen. Bilaga 5 handlar om de nationella provens stabilitet i gymnasieskolan.

3 Nuvarande nationella prov i grund- och gymnasieskolan

I det här avsnittet redogör utredningen för de nuvarande nationella proven i grund- och gymnasieskolan. Vi beskriver dagens reglering av proven, hur många prov som finns, provens syften, hur proven hanteras och bedöms samt hur provresultaten vägs samman, sätts i relation till betygen, rapporteras in och redovisas. Anpassningar av proven behandlas liksom sekretess, risk för fusk och provens konstruktion. Utredningen beskriver även de nuvarande nationella bedömningsstöd som finns i grund- och gymnasieskolan. De tidigare standardproven och centrala proven behandlas också. Dessutom redogör vi för olika typer av prov och uppgifter, krav som kan ställas på proven samt provens mätfel. Avslutningsvis beskriver vi hur de nationella proven påverkar undervisningen, lärarna och olika grupper av elever.

Hela avsnitt 3 avser dagens nationella prov och utredningen lämnar inga förslag i det här avsnittet.

3.1 Reglering av nationella prov

Dagens nationella prov regleras främst i skolförordningen för grundskolan, specialskolan och sameskolan, i gymnasieförordningen för gymnasieskolan samt i förordningen om vuxenutbildning för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

3.1.1 Skolförordningen

I grundskolan benämns de nationella proven ämnesprov. Dessa ska användas för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven och, i årskurs 6 och 9, även som stöd för betygssättningen. Enligt förordningen ska eleverna delta i alla delar av ämnesproven. Endast om det finns särskilda skäl får rektorn besluta att en elev inte behöver delta i ett ämnesprov eller i någon eller några delar av ett prov.¹

Ämnesprov ska genomföras i matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 3, 6 och 9, i engelska i årskurs 6 och 9, i geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap i årskurs 9 samt i biologi, fysik eller kemi i årskurs 9. Varje elev ska delta i prov i endast ett av de samhällsorienterande (SO) respektive naturorienterande (NO) ämnena.²

Av förordningen framgår att ämnesprov ska genomföras i slutet av årskursen, men Statens skolverk kan meddela föreskrifter om att ämnesprov i årskurs 6 och 9 får genomföras vid en annan tidpunkt.³ När det gäller muntliga delar av proven i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 6 och 9 har Skolverket beslutat att dessa fr.o.m. läsåret 2015/16 ska genomföras redan på hösten.

Motsvarande bestämmelser som gäller för grundskolan gäller också för sameskolan i årskurs 3 och 6⁴ samt för specialskolan i årskurs 4, 7 och 10⁵.

3.1.2 Gymnasieförordningen

I gymnasieskolan benämns de nationella proven kursprov. Dessa ska användas i den inledande kurserna i de gymnasiegemensamma ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik samt i den högsta avslutande kurserna på programmet och inriktningen i dessa ämnen, dock med undantag för kurserna svenska 2

¹ 9 kap. 20 § skolförordningen (2011:185).

² 9 kap. 21 § skolförordningen.

³ 9 kap. 22 § skolförordningen.

⁴ 12 kap. 10–12 §§ skolförordningen.

⁵ 11 kap. 10–12 §§ skolförordningen.

eller svenska som andraspråk 2.⁶ Av förordningen framgår också att lärarna även i övrigt bör använda nationella prov för att bedömningsgrunderna ska bli så enhetliga som möjligt över landet. Dessutom framgår att eleverna ska delta i alla delar av de nationella prov som ska användas. Liksom i grundskolan får rektorn besluta att en elev inte behöver delta i ett prov eller i någon eller några delar av ett prov om det finns särskilda skäl.

De nationella prov som ska användas i gymnasieskolan ska även användas inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Det innebär att proven i kurserna engelska 5 och 6, matematik 1–4 samt svenska och svenska som andraspråk 1 och 3 är obligatoriska för de elever som läser någon av dessa kurser.⁷

3.1.3 Skolverkets föreskrifter

Skolförordningen, gymnasieförordningen och förordningen om vuxenutbildning anger att Skolverket får meddela föreskrifter om nationella prov. Sådana föreskrifter meddelas årligen för respektive skolform.⁸ I de årliga föreskrifterna anges bl.a. att vart och ett av proven består av delprov samt när proven ska genomföras. Utöver de årliga skolformsspecifika föreskrifterna finns föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov⁹ samt om uppgiftsinsamling från huvudmännen¹⁰.

⁶ 8 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039).

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

⁸ Skolverkets föreskrifter om ämnesprov i årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan läsåret 2015/16 (SKOLFS 2014:113); Skolverkets föreskrifter om ämnesprov i årskurs 4, 7 och 10 i specialskolan läsåret 2015/2016 (SKOLFS 2014:114); Skolverkets föreskrifter om ämnesprov i årskurs 3 och 6 i sameskolan läsåret 2015/2016 (SKOLFS 2014:115); Skolverkets föreskrifter om nationella kursprov i gymnasieskolan läsåret 2015/16 (SKOLFS 2014:116); Skolverkets föreskrifter om nationella kursprov i kommunal vuxenutbildning andra kalenderhalvåret 2015 och första kalenderhalvåret 2016 (SKOLFS 2014:117).

⁹ Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19).

¹⁰ Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2011:142).

3.2 De nationella provens syften

Enligt vad som anges på Skolverkets webbplats¹¹ finns det två huvudsakliga syften med de nationella proven. Det första är att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning. Det andra är att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå. Utöver syftena framgår av webbplatsen att de nationella proven också kan bidra till att konkretisera kursplanerna och ämnesplanerna samt till en ökad måluppfyllelse för eleverna.

3.2.1 Uppdrag om nationella prov och hur syftena med proven har förändrats

De nationella proven styrs inte bara av bestämmelser i skollag, förordningar och föreskrifter utan också genom uppdrag givna i regleringsbrev eller i särskilda regeringsuppdrag till Skolverket.

Proven blev stödjande i stället för styrande

I samband med övergången till det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet 1994 fick Skolverket ett nytt uppdrag om nationella prov.¹² Provens funktion ändrades samtidigt till att vara stödjande, inte styrande som de tidigare standardproven och centrala proven.

Vid den här tiden fanns det en stark tro på att de nya kursplanerna med mål och betygskriterier skulle vara så tydliga att nationella prov egentligen skulle bli överflödiga. Dessutom stämde tanken på nationella prov dåligt med läroplanens betoning av lokalt ansvar och av lokal anpassning av undervisningens innehåll och tidsmässiga organisation.

Av uppdraget framgick att syftena med det nationella provsystemet var att kontrollera om eleverna hade nått den kunskapsnivå som mål att uppnå i kursplanerna föreskrev, att ge underlag för betygssättningen samt att ge lärarna stöd i att diagnostisera

¹¹ www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov

¹² Utbildningsdepartementet (1994). Ett uppdrag till Statens skolverk om att utarbeta och tillhandahålla nationella prov. U94/1031/Gru.

elevernas svårigheter och därmed tjäna som underlag för nödvändiga insatser.

För gymnasieskolans del fanns ett ytterligare syfte angivet i uppdraget: Proven skulle fortsätta att ge en så god grund som möjligt för en rättvis betygssättning över landet, eftersom betygen var viktiga som urvalsinstrument till högre utbildning. Detta syfte återspeglades även i den dåvarande gymnasieförordningen.¹³ Enligt förordningen skulle proven användas som ett hjälpmittel för att bedömningsgrunderna skulle bli så enhetliga som möjligt över landet.

Provens många syften kvarstod

Några år senare (1999) fick Skolverket ett nytt provuppdrag¹⁴, som upphävde det gamla uppdraget. Syftena med provsystemet kvarstod, men de formulerades något annorlunda. Det framgick att de olika provmaterialen skulle ge lärarna stöd i att analysera och bedöma elevernas starka och svaga sidor i olika ämnen och kurser, och därmed tjäna som underlag för nödvändiga insatser. De skulle också stödja lärares bedömning av om eleverna hade nått uppställda mål i kursplanerna och principen om en likvärdig bedömning och en rättvis betygssättning. Dessutom angavs att ett nationellt provsystem kan bidra till att en likvärdig utbildning upprätthålls över hela landet.

Av uppdraget framgick också att proven skulle utformas så att det blev tydligt att de endast täckte vissa ämnes- och kursmål och därmed bara utgjorde en del av underlaget för betygssättningen.

Proven kritiserades för sina svårönenliga syften

Skolverket framförde i olika sammanhang¹⁵ kritik mot att de nationella proven ibland hade svårönenliga syften. Myndigheten menade att det fanns en motsättning mellan den pedagogiska

¹³ 7 kap. 4 § gymnasieförordningen (1992:394).

¹⁴ Utbildningsdepartementet (1999). Ett uppdrag till Statens skolverk om ett nationellt provsystem. U1999/3290/S.

¹⁵ Se t.ex. Skolverket (2000). Nationella kvalitetsgranskningar 2000. Betygssättningen. Särtryck ur Skolverkets rapport nr 190; Skolverket (2003). Det nationella provsystemet – vad, varför och varthän? Dnr 2003:2038.

stödjande och utvecklande ambitionen och den kontrollerande och styrande ansatsen med krav på tillförlitliga data som kunde aggregeras på olika nivåer. Regeringen ville dock fortfarande ha prov som var både stödjande och kontrollerande.

I nästa provuppdrag från 2004¹⁶ preciserades fem syften med det nationella provsystemet. Systemet skulle

- bidra till ökad måluppfyllelse för eleverna
- förtärliga målen och visa på elevers starka och svaga sidor (diagnostisk funktion)
- konkretisera kursmål och betygskriterier
- stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning
- ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapsmålen nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

År 2005 kom ett uppdrag¹⁷ som bl.a. innebar att Skolverket skulle intensifiera utvecklingen av diagnostiska stödmaterial för de tidiga åldrarna i grundskolan. Det nya uppdraget gällde tillsammans med uppdraget från 2004 men förändrade inte syftena med de nationella proven.

Syftena begränsas och förtärligas

Regeringen tillsatte 2006 en utredning som skulle se över grundskolans mål- och uppföljningssystem.¹⁸ Utredningen gjorde bl.a. bedömningen att syftena med de nationella proven borde begränsas och därmed förtärligas.¹⁹

Ett nationellt provsystem skulle, enligt utredningen, dels stödja en likvärdig bedömning av elevernas kunskapsutveckling och en rättvis betygssättning, dels ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

¹⁶ Utbildningsdepartementet (2004). Uppdrag till Statens skolverk avseende det nationella provsystemet. U2004/5293/S.

¹⁷ Utbildningsdepartementet (2005). Uppdrag till Statens skolverk om nationella prov och diagnostiska stödmaterial. U2005/8381/G.

¹⁸ Kommittédirektivet Översyn av grundskolans mål- och uppföljningssystem m.m. (dir. 2006:19).

¹⁹ Betänkandet Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem (SOU 2007:28).

I propositionen²⁰ som földe av utredningen var det regeringens mening att de nationella proven framför allt skulle ha dessa två syften.

Provuppdragen ges i Skolverkets regleringsbrev eller i särskilda uppdrag

I Skolverkets regleringsbrev för 2008²¹ gavs ett nytt provuppdrag. Genom regleringsbrevet upphävdes tidigare provuppdrag från 2004 och 2005.

Utöver provuppdragen som fr.o.m. 2008 gavs i regleringsbreven har Skolverket fått ett antal regeringsuppdrag om nationella prov i särskild ordning. För gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen fick Skolverket ett särskilt uppdrag att utveckla nationella kursprov i enlighet med den reformerade gymnasieskola som skulle införas 2011.²² Dessutom har regeringen gett Skolverket i uppdrag att kvalitetssäkra de nationella proven för att säkerställa att syftet med proven uppfylls.²³

I uppdraget som rörde gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen angavs att syftet med de nationella kursproven skulle vara att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning samt att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning målen för utbildningen nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

Av uppdraget om kvalitetssäkring framgick syften med de nationella proven för både grund- och gymnasieskolan. Enligt uppdraget är syftet med proven i grundskolan att de ska användas för att ge information för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och, för de årskurser där det finns betyg, även som stöd för betygssättningen. I gymnasieskolan ska de nationella proven stödja en likvärdig bedömning och betygssättning. De nationella proven bidrar därmed, enligt uppdraget, på ett viktigt sätt till att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning målen för utbildningen nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

²⁰ Propositionen Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan (prop. 2008/09:87).

²¹ Utbildningsdepartementet (2008). Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens skolverk. U2008/8424/S. U2008/1322/G. Ändringsbeslut 2008-09-25.

²² Utbildningsdepartementet (2010). Uppdrag till Statens skolverk att utveckla nationella kursprov för gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen. U2010/4021/G.

²³ Utbildningsdepartementet (2011). Uppdrag om nationella prov. U2011/6543/S.

3.3 Antalet nationella prov och delprov samt deras förläggning i tid

3.3.1 Antalet prov i grundskolan

Av tabell 3.1 framgår antalet obligatoriska nationella prov, antalet delprov, provämnen och den totala tidsåtgången för genomförandet av proven. Uppgifterna avser grundskolan läsåret 2015/16.²⁴



Källa: Skolverket.

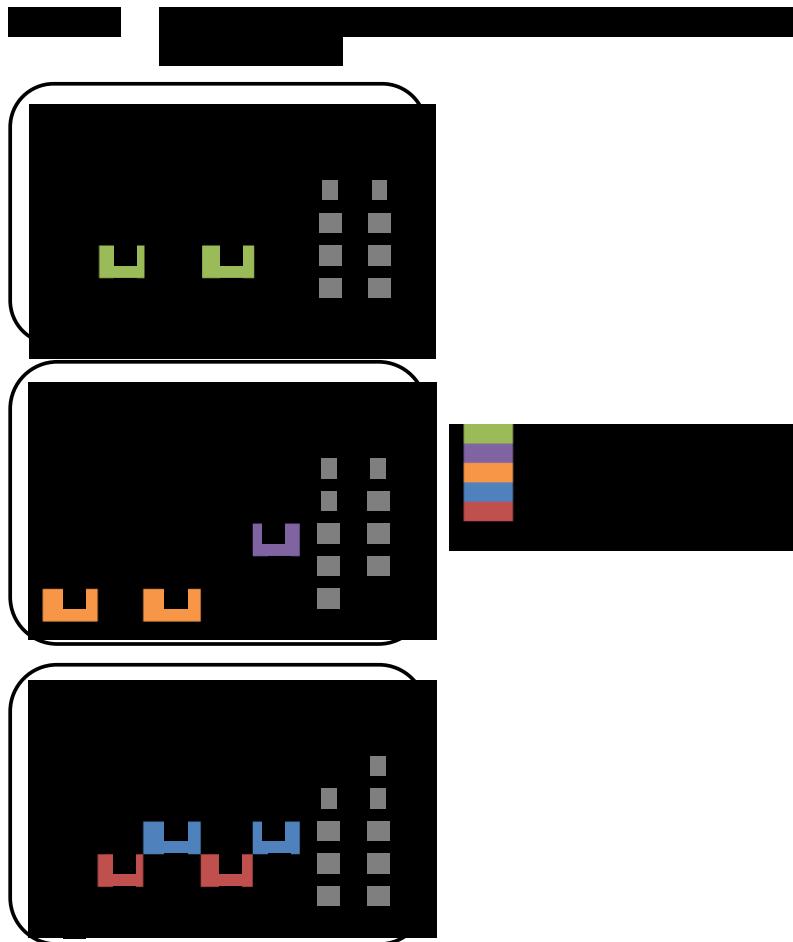
De nationella proven i NO-ämnen respektive SO-ämnen redovisas i tabell 3.1 som ett prov, eftersom eleverna enbart genomför prov i ett NO-ämne och ett SO-ämne. I NO konstrueras dock tre prov: ett i biologi, ett i fysik och ett i kemi. I SO konstrueras fyra prov: ett i geografi, ett i historia, ett i religionskunskap och ett i samhällskunskap. Det är Skolverket som beslutar vilket av NO- och SO-proven varje skola ska genomföra. Ungefär tre till fyra veckor före provtillfället får skolan reda på vilket NO- respektive SO-prov den tilldelats.

För en elev i årskurs 9 ser vårterminen 2016 ut som i figur 3.1 nedan. De delprov som redovisas är de obligatoriska och tidsbundna.²⁵ Till det kommer ett laborativt delprov i ett av NO-ämnen

²⁴ Uppgifterna som ligger till grund för tabellen är hämtade från Skolverkets webbplats www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/provdatum

²⁵ Uppgifterna som ligger till grund för tabellen är hämtade från Skolverkets webbplats www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/provdatum

samt muntliga delprov i engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk. De muntliga delproven genomförs på höstterminen fr.o.m. läsåret 2015/16.

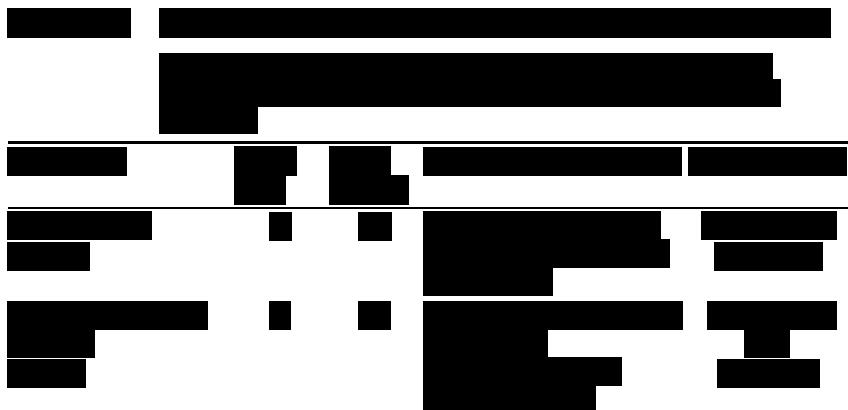


Källa: Skolverket.

3.3.2 Antalet prov i gymnasieskolan

I gymnasieskolan avgörs vilka prov som är obligatoriska av en elevs val av program och inriktning. Genomförandet av proven kan ske under höst- eller vårterminen och olika läsår beroende på hur skolan har förlagt kursen i tid. Av tabell 3.2 framgår antalet obliga-

toriska nationella prov, antalet delprov, kurser där prov genomförs och den totala tidsåtgången för genomförandet av proven. Uppgifterna gäller dels ett yrkesprogram där eleverna läser en kurs i vartdera ämnet engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk, dels ett högskoleförberedande program där eleverna läser två kurser i vart och ett av dessa ämnen. Det läsår som avses är 2015/16.²⁶



Källa: Skolverket.

3.3.3 Antalet nationella prov har ökat, framför allt i grundskolan

Förändringen över tid i grundskolan

Vid övergången till det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet 1994 infördes ett nytt nationellt provsystem. I provsystemet för grundskolan ingick då ämnesprov som var obligatoriska för lärarna att använda²⁷ i svenska, engelska och matematik i årskurs 9.²⁸ Proven genomfördes för första gången vårterminen 1998. Utöver de obligatoriska ämnesproven i årskurs 9 fanns prov i svenska, engelska och matematik som kunde användas frivilligt i årskurs 5.

²⁶ Uppgifterna som ligger till grund för tabellen är hämtade från Skolverkets webbplats www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/provdatum

²⁷ Däremot fanns inga bestämmelser om att ämnesproven var obligatoriska för eleverna.

²⁸ 7 kap. 10 § grundskoleförordningen (1994:1194).

Den 1 januari 2009²⁹ infördes ämnesprov som var obligatoriska för lärarna att använda i årskurs 3 i matematik, svenska och svenska som andraspråk. Proven gjordes vårterminen 2009 som en utprövningsomgång för att få underlag för förbättringar innan de genomfördes som stöd för bedömningen fr.o.m. vårterminen 2010. Vid samma tillfälle, den 1 januari 2009, blev ämnesproven i årskurs 5 obligatoriska för lärarna att använda. Dessutom infördes likaledes obligatoriska prov i NO-ämnen, dvs. biologi, fysik eller kemi, i årskurs 9.³⁰ Även för dessa gjordes en utprövningsomgång vårterminen 2009 och därefter genomfördes proven som stöd för betygssättningen fr.o.m. vårterminen 2010.

I den nuvarande skolförordningen³¹, som med vissa undantag ska tillämpas på utbildning fr.o.m. den 1 juli 2011, infördes de bestämmelser som till stor del gäller i dag för ämnesprov. Innan den tidigare grundskoleförordningen upphävdes hade den ändrats så att ämnesproven i årskurs 5 i stället skulle genomföras i årskurs 6.

Genom skolförordningen tillkom nationella ämnesprov som var obligatoriska för lärarna att använda i SO-ämnen, dvs. geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap, i årskurs 6 och 9.³² Proven i SO-ämnenäna genomfördes vårterminen 2013 som en utprövningsomgång. Vårterminen 2014 var första gången proven skulle användas som stöd för betygssättningen. Dessutom blev nationella ämnesprov i NO-ämnen i årskurs 6 obligatoriska för lärarna att använda. Även dessa utprövades vårterminen 2013 och användes som stöd för betygssättningen från vårterminen 2014.

Den 4 mars 2014 ändrades skolförordningen och en ny formulering kom till som angav att eleverna ska delta i alla delar av de nationella ämnesproven.³³ Den nya formuleringen innebär att proven nu är obligatoriska såväl för lärarna att använda som för eleverna att genomföra.

Skolförordningen ändrades också den 17 mars 2015.³⁴ Då blev de tidigare obligatoriska proven i NO- och SO-ämnen i årskurs 6 frivilliga för lärarna att använda. Därefter har skolförordningen

²⁹ 7 kap. 10 § grundskoleförordningen.

³⁰ Eleverna genomför dock enbart prov i ett av NO-ämnen.

³¹ Skolförordningen (2011:185).

³² Eleverna genomför dock enbart prov i ett av SO-ämnen.

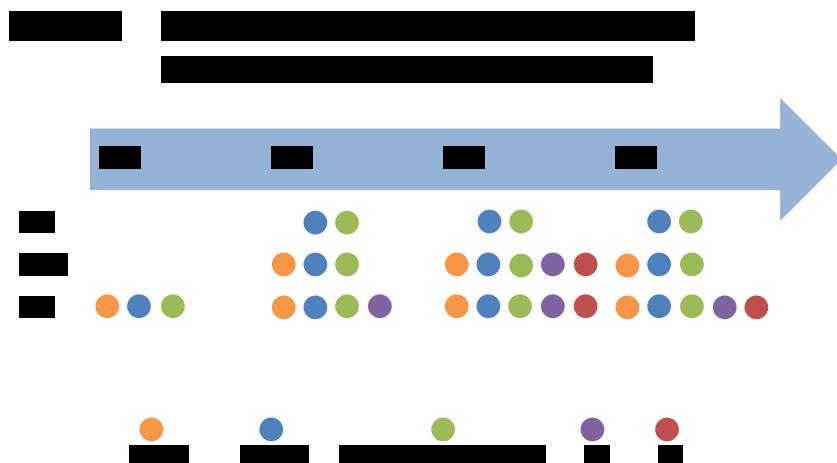
³³ Förordningen (2014:96) om ändring i skolförordningen (2011:185).

³⁴ Förordningen (2015:142) om ändring i skolförordningen (2011:185).

ändrats igen³⁵ eftersom det fr.o.m. vårterminen 2016 inte längre erbjuds några frivilliga prov utan i stället erbjuds frivilliga bedömningsstöd i NO- och SO-ämnen i årskurs 6.

Från och med läsåret 2015/16 genomförs, som tidigare nämnts, de muntliga delproven i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 6 och 9 på hösten.³⁶

I figur 3.2 nedan illustreras hur antalet obligatoriska nationella prov har förändrats över tid i grundskolan.



Källa: Skolverket.

Förändringen över tid i gymnasieskolan

När det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet infördes 1994 gjorde regeringen bedömningen att centralt utarbetade kursprov skulle finnas för vissa ämneskurser i gymnasieskolan. Inledningsvis var proven frivilliga att använda, men den 1 juli 2000 blev de obligatoriska för lärarna att använda.³⁷ Nationellt fastställda prov skulle, enligt dåvarande gymnasieförordning³⁸, användas inför betygssätt-

³⁵ Förordningen (2016:9) om ändring i skolförordningen (2011:185).

³⁶ www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/provdatum

³⁷ Propositionen Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och likvärdighet (prop. 1997/98:169).

³⁸ 7 kap. 4 § gymnasieförordningen (1992:394).

ningen i kärnämnen³⁹ svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik samt i den avslutande gemensamma karaktärsämneskursen⁴⁰ i engelska och matematik. Utöver obligatoriet föreskrevs att lärarna även i övrigt borde använda nationellt fastställda prov som ett hjälpmittel för att bedömningsgrunderna skulle bli så enhetliga som möjligt över landet. Det gällde de prov i matematik som varken var kärnämnesprov eller avslutande karaktärsämnesprov. Förutom de nationella proven fanns frivilliga prov i fysik, kemi, franska, spanska och tyska att tillgå i en provbank.

I den nuvarande gymnasieförordningen⁴¹, som ska tillämpas på utbildningar som påbörjats efter den 1 juli 2011, infördes de bestämmelser som till stor del gäller i dag för nationella kursprov i gymnasieskolan. Proven ska i princip genomföras i samma ämnen och kurser som tidigare, med undantag för ämnen svenska och svenska som andraspråk. Där ska prov i dag göras i två kurser (svenska eller svenska som andraspråk 1 och 3) till skillnad från tidigare då prov skulle genomföras i en kurs (svenska eller svenska som andraspråk B).

Liksom för grundskolan ändrades gymnasieförordningen den 4 mars 2014 så att eleverna blev skyldiga att delta i alla delar av de nationella prov som lärarna ska använda sig av.⁴² Det innebär att även gymnasieskolans prov är obligatoriska att genomföra för den enskilda eleven.

Sedan den 1 oktober 2013 är nationella prov obligatoriska för lärarna att använda inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.⁴³ Proven blev obligatoriska för eleverna att genomföra i denna skolform den 1 april 2014.⁴⁴

³⁹ Kärnämnen var kurser som samtliga elever på alla program läste. Dessa var svenska eller svenska som andraspråk A och B, engelska A, matematik A, samhällskunskap A, religionskunskap A, naturkunskap A, estetisk verksamhet samt idrott och hälsa A.

⁴⁰ Karaktärsämnen var de ämnen genom vilka ett program fick sin karaktär. Dessa varierade för olika program.

⁴¹ Gymnasieförordningen (2010:2039).

⁴² Förordningen (2014:97) om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).

⁴³ Förordningen (2013:700) om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁴⁴ Förordningen (2014:98) om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

3.3.4 De nationella provens omfattning

Utöver att tala om antalet nationella prov kan man också titta på omfattningen av proven, dvs. hur stora delar av kurs- eller ämnesplanerna som täcks in av proven. Utgångspunkten i dag är att de nationella proven ska täcka så stora delar av kurs- eller ämnesplanerna som möjligt. Av praktiska och tidsmässiga skäl kan proven dock inte göras så omfattande att alla delar finns med i varje års prov. Ibland är någon eller några förmågor eller någon eller några delar av kunskapskraven uteslutna ur proven, men över längre tid är ambitionen att största delen av kurs- och ämnesplanerna ska täckas av proven. I vissa ämnen finns det förmågor som är svåra att pröva i ett nationellt prov, t.ex. förmågan att söka information från olika källor och värdera dessa i ämnet svenska. Av det skälet kan någon eller några förmågor eller någon eller några delar av kunskapskraven också vara uteslutna ur proven. På samma sätt finns det vissa delar i det centrala innehållet som inte prövas i de nationella proven. Sett över tid, sedan de nya styrdokumenten infördes 2011, finns dock inga nämnvärda skillnader mellan terminerna eller åren i vilka förmågor och kunskapskrav proven prövar.

I dagens svenska provsystem gäller alltså, som tidigare, att de enskilda nationella proven inte prövar hela kurs- eller ämnesplanerna och att proven inte är slutprov eller examensprov.

Kurs- och ämnesplanestrukturen i relation till de nationella provens omfattning

De nuvarande kurs- och ämnesplanerna är uppbyggda av en syftes-text, ett centralt innehåll och kunskapskrav. Av syftestexten framgår ämnets syfte och vilka förmågor eleverna ska ges möjlighet att utveckla genom undervisningen. Det centrala innehållet anger vad som ska ingå i undervisningen. I kunskapskraven beskrivs vilka kunskaper eleven ska kunna visa för bedömning av en godtagbar nivå och för betygsstegen E, C och A.

Det här är en komplex struktur på så sätt att förmågorna och det centrala innehållet ska sättas i relation till varandra. I de nationella proven är det inte möjligt eller rimligt att pröva varje förmåga kopplat till varje centralt innehåll. Som exempel skulle man i så fall behöva pröva problemlösningsförmåga i ämnet matematik i relation

till varje punkt i det centrala innehållet. Detsamma skulle gälla för de andra förmågorna, som också var och en skulle kopplas till respektive innehållspunkt. Ett sådant prov skulle bli extremt omfattande. När man säger att de flesta förmågorna och stora delar av det centrala innehållet prövas i ett nationellt prov avses alltså att det åtminstone finns någon uppgift som berör förmågan och innehållet men inte att förmågan kommer till uttryck i relation till allt centralt innehåll eller att ett visst innehåll prövas mot alla förmågor.

3.4 Distribution, hantering och genomförande av nationella prov

Inför genomförandet av de nationella proven skickar Skolverket ett beställningsbrev till de skolenheter som ska genomföra proven. Med brevet följer information om hur rektorn beställer proven. Det är, enligt Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov⁴⁵, rektorns ansvar att beställa prov till de elever som ska genomföra dem. Beställningen ska ske före ett sista beställningsdatum och göras elektroniskt. Skolverket rekommenderar att skolorna beställer prov till alla elever som ska göra provet, inklusive elever som kan tillkomma senare under läsåret.

Provmaterialen skickas i tryckt form till skolenheterna, som enligt föreskrifterna ska ha rutiner för att ta emot en leverans av ett prov på ett sådant sätt att provets innehåll inte blir känt. Ett prov som är förslutet får öppnas tidigast dagen före ordinarie provdatum. Skolverket skickar också ut ett informationsbrev kopplat till varje prov, och skolenheten ansvarar för att brevet delas ut till berörda elever och när det är aktuellt även till deras vårdnadshavare. Med varje prov följer dessutom en lärarinformation som rektorn ska dela ut till berörda lärare. Det är lärarens ansvar att vidta de förberedelser inför ett prov som anges i lärarinformationen. Rektorn beslutar om ett prov ska anpassas för en elev med funktionsnedsättning, t.ex. genom att förlänga provtiden, dela upp provet eller delprovet på flera tillfällen samt att få texter upplästa.

⁴⁵ Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19).

När det gäller ett nationellt provs genomförande anges i föreskrifterna att skolenheten ska ha rutiner så att eleverna genomför provet på ett likvärdigt sätt och att provet kan användas för att bedöma elevernas kunskaper i ämnet eller kurser. Av föreskrifterna framgår att ett nationellt prov inte får överföras till digitalt format. Däremot kan eleverna i vissa ämnen eller kurser få använda dator för att själva skriva, t.ex. i de delprov som innehåller uppsatsskrivning. I vissa av delproven får eleverna dessutom använda andra tekniska hjälpmedel, exempelvis miniräknare.

3.5 Bedömning av nationella prov

I dag finns det ingen reglering av vem som ska bedöma de nationella proven. Frågan om bedömning av proven berörs inte i skol- och gymnasieförordningarna. Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov⁴⁶ behandlar dock bedömningsfrågan. Av föreskrifterna framgår att rektorn ska dela ut bedömningsanvisningarna för ett prov till berörda lärare efter provets genomförande samt att bedömningen ska göras enligt dessa anvisningar. Det finns dock inga angivelser i föreskrifterna om vem som ska utföra bedömningen, annat än berörda lärare.

Ofta är det elevernas undervisande lärare som bedömer de nationella proven. Enligt Statens skolinspektion⁴⁷ sker bedömningen på det sättet i cirka fyra av fem fall. Det finns dock inget krav på att bedömningen ska göras av den undervisande läraren. När en annan lärare gör bedömningen är det oftast en lärare från samma skola. Det är ganska ovanligt att en lärare utanför skolan genomför bedömningen.

För att öka likvärdigheten i bedömningen vidtas olika åtgärder på skolorna. Lärare byter prov med varandra, elevlösningar av-identifieras och delar av bedömningen görs gemensamt av flera lärare.

⁴⁶ Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19).

⁴⁷ Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".

3.5.1 Sambedömning

Definition av sambedömning

Skolverket har tagit fram ett stödmaterial om sambedömning.⁴⁸ I stödmaterialet definieras sambedömning som att lärare samarbetar om bedömning eller betygssättning, t.ex. genom att bedöma elevers prestationer tillsammans eller genom att diskutera bedömningen av elevprestationerna. Det som myndigheten betonar är hur lärare gemensamt tolkar och värderar elevers prestationer utifrån kurs- och ämnesplanernas förmågor och kunskapskrav. Skolinspektionens ombedömning av nationella prov räknas, enligt stödmaterialet, inte som sambedömning. Inte heller räknas samarbete om bedömning tillsammans med elever eller bedömarträning in i definitionen av sambedömning.

Sambedömning är vanligt

Det finns i dag ingen reglering att lärare ska bedöma de nationella proven tillsammans med varandra. Trots det genomförs sambedömning på många skolor. Skolinspektionen⁴⁹ uppger att de flesta lärare som ingår i myndighetens ombedömning av nationella prov anger att de diskuterar sina bedömningar med lärarkollegor eller annan pedagogisk personal. Antingen sker diskussionerna som en del av en organiserad process för sambedömning eller genom informella samtal. Drygt ett av fyra prov bedöms dock helt utan sambedömning. Det finns skillnader mellan grund- och gymnasieskolan. I grundskolan är organiserad sambedömning vanligare. Cirka två av tre prov bedöms så i grundskolan jämfört med ett av tre i gymnasieskolan. Organiserad sambedömning är också betydligt vanligare i kommunala skolor än i fristående.

Enligt Skolverket⁵⁰ är det vanligare att lärare sambedömer de skriftliga delproven än de muntliga. När det gäller muntliga delprov anger de flesta lärare att de antingen bedömer samtliga elevprestationer själv eller har sambedömning av vissa elevprestationer. I

⁴⁸ Skolverket (2013). Sambedömning i skolan – exempel och forskning. Stödmaterial.

⁴⁹ Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".

⁵⁰ Skolverket (2014). Så tycker lärarna om de nationella proven 2013. Rapport 404.

svenska och engelska används sambedömning framför allt i de delprov som prövar skriftlig framställning. Där anger tre av fyra lärare att vissa, många eller samtliga elevprestationer har sambedömts. För ämnesproven i NO-ämnen gäller att ungefär en tredjedel av elevprestationerna, i olika delprov, bedöms av läraren själv. Omkring en tredjedel av de tillfrågade NO-lärarna anger att de sambedömer vissa elevprestationer.

3.5.2 Skolinspektionens ombedömning av nationella prov

Skolinspektionen har i uppdrag att genomföra viss central bedömning av nationella prov inom grundskolan och gymnasieskolan. Inledningsvis gavs uppdraget i särskild ordning.⁵¹ Från och med 2014 ges det i Skolinspektionens regleringsbrev.⁵² Uppdraget har redovisats i fem olika rapporter.⁵³ Resultaten publiceras också i Skolverkets databas med resultatinformation (Siris). Texterna i detta avsnitt grundar sig huvudsakligen på Skolinspektionens rapporter.

Hur går ombedömningen till?

Skolinspektionen⁵⁴ gör årligen ombedömningar av ett antal elevlösningar av de nationella proven som redan har bedömts av den undervisande läraren. I nuläget genomförs dessa ombedömningar för proven i årskurs 6 och 9 samt i gymnasieskolans inledande kurser (och motsvarande kurser inom gymnasial vuxenutbildning). Urvalet av skolor görs sedan 2014 bland de skolor som är aktuella för regelbunden tillsyn. De delprov som väljs ut för ombedömning

⁵¹ Utbildningsdepartementet (2009). Uppdrag till Statens skolinspektion om viss central rättning av nationella prov. U2009/4877/G; Utbildningsdepartementet (2011). Uppdrag om nationella prov. U2011/6544/GV.

⁵² Utbildningsdepartementet (2013). Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolinspektion. U2013/7499/GV. U2013/7073/GV.

⁵³ Skolinspektionen (2010). Kontrollrätningsrapport om nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2009:2796; Skolinspektionen (2011). Lika eller olika? Omrätningsrapport om nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2010:2643; Skolinspektionen (2012). Lika för alla? Omrätningsrapport om nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år. Dnr 2010:2643; Skolinspektionen (2013). Olikheterna är för stora. Omrätningsrapport om nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, 2013; Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".

⁵⁴ Skolinspektionen (2016). Analysstöd för Skolinspektionens ombedömning av nationella prov 2015.

är de som kan antas ha störst utrymme för subjektivitet i bedöningen, t.ex. uppsatser. Muntliga och laborativa delprov ombedöms dock inte. Det är inte praktiskt möjligt eftersom dessa delprov inte finns dokumenterade.

Skolorna ombeds att skicka in kopior av elevlösningar till Skolinspektionen. Därefter bedöms elevlösningarna på nytt av erfarna lärare som har rekryterats av Skolinspektionen. Ombedömarna bedömer sina prov enskilt, dvs. utan att använda sambedömning.

För svenska och engelska finns en särskild kontroll som innebär att om det skiljer mer än två betygssteg mellan bedömning och ombedömning, alternativt om ursprungsbedömaren ger godkänt betyg (A–E) men inte ombedömaren eller vice versa, så går provet vidare till en andra ombedömare. Om de två ombedömarna är oenige blir betyget det som ligger närmast lärarens ursprungsbedömning.

När ombedömningen är klar görs sammanställningar av resultaten. Skolinspektionen redovisar skillnader i hur skolans lärare och ombedömarna har bedömt de inskickade lösningarna.

Resultat av ombedömningen

Störst skillnader i uppsatser

Skillnaderna mellan ursprungsbedömare och ombedömare är störst i de delprov där eleverna skriver längre texter, främst i ämnena engelska, svenska och svenska som andraspråk. Det är framför allt uppsatserna i dessa ämnen som uppvisar stora skillnader. Svenska och svenska som andraspråk har större skillnader än engelska.

Ombedömningen resulterar oftast i lägre betyg

Ofta ger ombedömaren ett lägre betyg än ursprungsbedömaren. Skolinspektionens tolkning är att den undervisande läraren hellre friar än faller vid gränsfall och att hon eller han väger in andra aspekter i bedömningen än prestationen på provet. Av Skolinspektionens senaste rapport⁵⁵ framgår dock att för prov som har sam-

⁵⁵ Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".

bedömts eller där en annan lärare än den undervisande läraren har gjort bedömningen finns ingen generell tendens att ursprungsbedömaren är mer generös än ombedömaren. Sambedömning verkar alltså ha en viss återhållande effekt på bedömningen av de nationella proven.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har också studerat skillnaderna i bedömningen av nationella prov mellan undervisande lärare och en oberoende bedömare.⁵⁶ I IFAU:s studie samlades ett urval av bedömda prov in. Dessa ombedömdes av en lärare som inte kände till elevernas identitet. Därefter jämfördes resultaten. I likhet med Skolinspektionens slutsatser kom IFAU fram till att den oberoende bedömare ger lägre betyg än undervisande lärare (13 procent). Ombedömarna gör alltså en hårdare bedömning av proven än de ordinarie lärarna.

Skillnader med ett betygssteg är vanligast

När det finns skillnader mellan ombedömning och ursprungsbedömning är det vanligast att bedömningarna skiljer sig åt med ett betygssteg. Skillnader i flera steg förekommer dock också i 12 procent⁵⁷ av fallen.

Stora skillnader mellan skolor

Skolinspektionen pekar på att det finns stora variationer mellan olika skolor. På vissa skolor är skillnaderna mellan ursprungsbedömning och ombedömning få medan de på andra skolor är omfattande. Det verkar dessutom finnas flera faktorer som bidrar till skillnader mellan skolor. Vissa lärare sätter generellt sett högre betyg än andra lärare för motsvarande elevprestation, och vissa skolor sätter generellt sett högre betyg än andra skolor.

⁵⁶ Tyrefors Hinnerich, B., Höglin, E. & Johannesson, M. (2010). Diskrimineras pojkar i skolan? Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2010:23.

⁵⁷ Andelen varierar från 4 procent (för kortsvardsdelen i engelska 5 i gymnasieskolan) till 23 procent (för uppsatsdelen i svenska/svenska som andraspråk i årskurs 9). Källa: Skolinspektionen (2013). Olikheterna är för stora. Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, 2013.

Kritik gentemot Skolinspektionens slutsatser av ombedömningen

Skolinspektionens slutsatser av ombedömningen får kritik, bl.a. i en rapport från SNS Utbildningskommission.⁵⁸ De resultat som Skolinspektionen publicerar leder, enligt rapporten, till ett bristande förtroende för lärares bedömning och dessutom utgår Skolinspektionen från att den bristande överensstämmelsen mellan ursprungsbedömare och ombedömare till stor del beror på att lärarna gör ofullkomliga bedömningar i enskilda fall. Forskning pekar, enligt rapporten, på att oenighet mellan bedömare i första hand har sin grund i att en uppgift är komplex att bedöma.

3.5.3 Överensstämmelse mellan olika bedömare

Bedömaröverensstämmelse handlar om hur samstämmiga olika bedömare är. Begreppet *interbedömarreliabilitet* används också.

Det som påverkar bedömaröverensstämmelsen är bl.a. hur lärare tolkar vad som ska prövas i provet och vad som krävs för olika prestationsnivåer. Andra faktorer är t.ex. hur benägna olika lärare är att använda alla steg i betygsskalen och hur mycket lärarens kännedom om elevens kunskaper påverkar bedömningen. Dessutom är det inte säkert att en och samma lärare som bedömer flera prov gör det på samma sätt för alla elevlösningar.⁵⁹

Bedömaröverensstämmelsen varierar för olika uppgiftstyper

Olika typer av provuppgifter ger olika stora skillnader mellan två eller fler bedömare. Bedömaröverensstämmelsen är t.ex. högre för flervals- eller kortvarsuppgifter än för långa svar eller uppsatser.

⁵⁸ Gustafsson, J-E., Cliffordson, C. & Erickson, G. (2014). Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. SNS Utbildningskommission. Gustafsson, J-E & Erickson, G (2013). To trust or not to trust? – teacher marking versus external marking of national tests. Educ Asse Eval Acc. 25:69–87.

⁵⁹ Skolverket (2009). Bedömaröverensstämmelse vid bedömning av nationella prov. Dnr 2008:286, bilaga till Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337.

Den här slutsatsen är väl belagd i forskning⁶⁰ och framkommer också i Skolinspektionens ombedömning av nationella prov.

För flervalsuppgifter och andra uppgifter som har ett eller flera bestämda och väldefinierade svar bör bedömaröverensstämmelsen, åtminstone i teorin, vara 100 procent. Bedömarna kan förstås göra vissa misstag men undersökningar visar att överensstämmelsen är mycket hög för denna typ av uppgifter.⁶¹

När uppgifterna och elevlösningarna blir mer komplexa är det svårare för bedömarna att avgöra hur bra ett svar är. Därför blir bedömaröverensstämmelsen lägre. Lägst överensstämmelse bland skriftliga uppgiftstyper har uppsatser. När det gäller muntliga prov finns det ett fåtal studier som undersöker överensstämmelsen mellan olika bedömare, men det är svårt att dra några enhetliga slutsatser eftersom studierna är så begränsade.⁶²

3.6 Resultat på nationella prov

3.6.1 Provbetyg

Resultaten på de nationella proven anges i form av ett provbetyg. Provbetyget är en sammanvägning av resultaten på de olika delprov som ingår i provet. Enligt Skolverket behövs ett sammanvägt provbetyg främst för att kunna göra jämförelser på lokal och nationell nivå mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg.⁶³

Det finns skillnader mellan olika ämnen i hur resultaten på de nationella proven bedöms. Ett sätt är att proven bedöms med poäng, där poängen också kan vara uppdelade i s.k. E-, C- och A-poäng. Uppdelningen grundar sig på att det finns vissa uppgifter där eleverna kan visa kunskaper på en högre betygsnivå. Ett annat sätt att bedöma resultaten på proven är att läraren utgår från olika aspekter, t.ex. av en uppsats. Aspektbedömningen kan göras med stöd av en bedömningsmatris. De olika aspekterna vägs sedan sam-

⁶⁰ Se t.ex. Ofqual (2014). Review of Quality of Marking in Exams in A levels, GCSEs and Other Academic Qualifications. Final Report; Dhawan, V. & Bramley, T. (2013). Estimation of inter-rater reliability. ARD Research Division. Cambridge Assessment. Ofqual.

⁶¹ Se t.ex. Tisi, J. m.fl. (2013). A review of literature on marking reliability research. Ofqual.

⁶² Se t.ex. Erickson, G. (2009). Nationella prov i engelska – en studie av bedömarsamstämmighet. Göteborgs universitet.

⁶³ www.skolverket.se/bedomning/betyg/provbetyg

man till en helhetsbedömning av uppsatsen. Inom ett och samma ämne kan olika delprov bedömas med olika modeller.

Även principerna för sammanvägning av delprovsresultat till ett provbetyg varierar mellan provämnena. I ämnet engelska bedöms fyra färdigheter, varav två kombinerade i ett och samma delprov, på en tiogradig skala. De fyra färdigheterna viktas lika och ett medelvärde beräknas. Medelvärdet avrundas till närmaste heltalet och eleven får det provbetyg som motsvarar heltalet på den tiogradiga skalan. Sammanvägningen är *kompensatorisk*. Det innebär att en elev som får t.ex. betyget F på ett delprov ändå kan få betyget E som provbetyg. Det här skiljer sig från betygsättningen i ett ämne eller en kurs. Där är betygsättningen, enligt gällande bestämmelser, inte kompensatorisk utan eleven måste ha uppfyllt hela kunskapskravet för betygssteget för att få det betyget.

För proven i matematik används en annan modell för sammanvägning. Där ges E-, C- och A-poäng. För betyget E krävs en viss totalpoäng. För de högre betygen krävs dessutom ett visst antal C- eller A-poäng. Sammanvägningen är inte kompensatorisk. Den motsvarar dock inte betygssättningen i ett ämne eller en kurs, eftersom poängen inte garanterar att eleven har uppfyllt kunskapskravet i sin helhet för ett visst betygssteg.

Proven i svenska och svenska som andraspråk följer en tredje modell. Där redovisas en tabell som anger de möjliga kombinationerna av delprovsresultat och vilka provbetyg de motsvarar. Det finns ingen tydlig vägledning av hur sammanvägningen görs och på vilka grunder den sker. Av tabellen framgår att sammanvägningen är kompensatorisk för proven i svenska och svenska som andraspråk.

I NO- och SO-ämnena används en modell som påminner om den i matematik. Här ges dock s.k. belägg på E-, C- och A-nivå i stället för poäng. Det förutsätts också att beläggen är fördelade på alla förmågor eller delar av kunskapskraven som prövas i proven. Därmed är sammanvägningen inte kompensatorisk.

3.6.2 Skillnader mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg

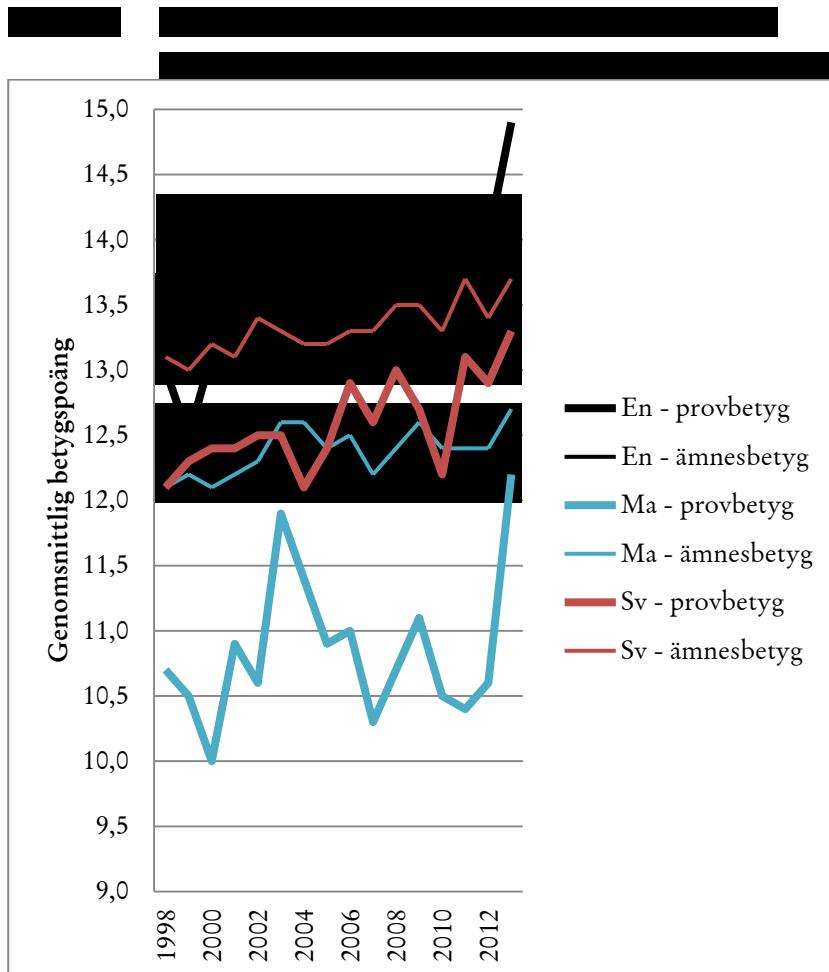
De nationella proven ska, enligt nuvarande bestämmelser, bl.a. stödja betygssättningen. I nuläget finns dock inga bestämmelser som anger i vilken grad proven ska påverka betygen. Det är läraren som tolkar hur resultaten på proven ska användas som stöd för betygssättningen.

Trots att relationen mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg är oreglerad följs den, på uppdrag av regeringen, upp av Skolverket. De flesta eleverna (cirka 65–70 procent) i grund- och gymnasieskolan får samma ämnes- eller kursbetyg som provbetyg. Det finns alltså elever som får antingen högre eller lägre ämnes- eller kursbetyg än provbetyg. Andelen elever som får högre respektive lägre ämnes- eller kursbetyg än provbetyg varierar både mellan ämnen och över tid i ett och samma ämne.

Skolverket konstaterar⁶⁴ att skillnaderna mellan prov- och betygsresultat är större mellan olika ämnen än över tid i ett och samma ämne. I engelska ligger provbetyg och ämnes- eller kursbetyg nära varandra. Matematik, svenska och svenska som andraspråk uppvisar ett mönster med provbetyg som ligger under ämnes- eller kursbetygen. Skillnaderna är större i svenska och svenska som andraspråk än i engelska. I ämnet matematik är skillnaderna mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg störst. I figur 3.3 nedan illustreras skillnaderna för engelska, matematik och svenska i årskurs 9 i grundskolan över tid. Bilden är likartad i gymnasieskolan.⁶⁵ Figurer som visar de olika ämnena var för sig finns i bilaga 2.

⁶⁴ Se Skolverkets redovisningar av uppdrag om avvikelser mellan provresultat och betyg i grundskolan respektive gymnasieskolan.

⁶⁵ Uppgifterna har erhållits från Skolverket och finns inte publicerade i den officiella statistiken eller i Siris. Däremot finns figurer för olika ämnen och kurser i Skolverkets redovisningar av uppdrag om avvikelser mellan provresultat och betyg i grundskolan respektive gymnasieskolan.



Källa: Skolverket.

Av figuren framgår att provbetygen och ämnesbetygen i engelska ligger högst, att betygen i matematik ligger lägst och att svenska ligger däremellan. I ämnet matematik hade en förhållandevis stor andel elever provbetyget IG (enligt den tidigare betygsskalan). Den skeva poängskalan med tio betygspoäng mellan betygen IG och G gör att skillnader mellan dessa två betygssteg får större betydelse än mellan andra betygssteg (fem betygspoäng). I den nya betygsskalan blir effekten än större, eftersom det där skiljer tio betygspoäng mellan F och E och bara 2,5 betygspoäng mellan övriga betygssteg.

Utöver att redovisa skillnader mellan prov- och betygsresultat på riksnivå undersöker Skolverket även skillnader mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg på skolnivå. Här finns det stora skillnader mellan olika skolor. På en del skolor får nästan alla elever samma ämnes- eller kursbetyg som provbetyg. På andra får nästan alla ett högre ämnes- eller kursbetyg än provbetyg. Detta indikerar, enligt Skolverket, brister i likvärdigheten.

Både Skolverket och IFAU⁶⁶ visar att det finns skillnader mellan flickor och pojkar när det gäller hur lärare bedömer deras kunskaper. Flickorna får i större utsträckning än pojkarna ett högre ämnes- eller kursbetyg än provbetyg i alla ämnen och kurser.

Relationen mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg behandlas utförligare i bilaga 2.

3.6.3 Inrapportering av resultat på de nationella proven

Av Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen⁶⁷ framgår att vissa uppgifter ska lämnas när det gäller ämnesproven i grundskolan, specialskolan och sameskolan samt kursproven i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

För alla elever i årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan ska uppgifter lämnas om personnummer, skolenhet, undervisningsgrupp, resultat och deltagande på ämnesproven. Motsvarande gäller för same-skolans årskurs 3 och 6 samt för specialskolans årskurs 4, 7 och 10⁶⁸.

För samtliga elever i gymnasieskolan som är aktuella för nationella prov lämnas uppgifter om skolenhet, kurs, kursens undervisningsgrupp, studievägskod, provtillfälle, årskurs, antal timmar kursen omfattar, antal timmar kursen varat före provtillfället, antal terminer kursen varar, personnummer samt om provet eller delprovet är ordinarie prov, ersättningsprov eller tidigare års prov. Dessutom ska resultat på provet och betyg på kursen eller preli-

⁶⁶ Lindahl, E. (2007). Systematiska avvikelsers mellan slutbetyg och provresultat – spelar elevens kön och etniska bakgrund roll? Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2007:22.

⁶⁷ Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2011:142).

⁶⁸ För specialskolan behöver dock inte uppgifter om undervisningsgrupp lämnas.

minärt betyg på kursen anges. Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå lämnas uppgifter om personnummer, kurs, provversion, provdatum, betyg på delprov, sammanvägt betyg på provet och vald skriftlig uppgift för de kursdeltagare som genomfört ett nationellt prov.

3.6.4 Insamlingar av provresultat

När resultaten på de nationella proven rapporteras in görs två insamlingar av provresultat. Den ena gäller samtliga elever i alla skolor. Den är en del av Sveriges officiella statistik och görs av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Skolverket. För grundskolans del (årskurs 9) har samtliga provbetyg samlats in sedan vårterminen 2003. Sedan höstterminen 2011 insamlas även samtliga provbetyg på gymnasieskolans kursprov. Dessförinnan har insamlingarna omfattat ett urval av skolor och endast vårterminernas prov.

Den andra insamlingen av provresultat görs av de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov. Den gäller ett slumpmässigt urval av elevlösningar och resultat på uppgiftsnivå för elever födda en viss dag i månaden. Dessutom ingår en enkät om provets genomförande.

Enligt Skolverkets webbplats⁶⁹ lämnas uppgifter till den första insamlingen in av huvudmännen eller direkt från skolenheterna. Till den andra insamlingen lämnar ansvariga lärare in uppgifterna. Frågan om vem hos huvudmannen eller skolenheten som rapporterar in resultaten till den första insamlingen är däremot oreglerad. Det är en fråga att hantera inom skolans organisation och huvudmannen eller rektorn kan utse någon annan än läraren att utföra uppgiften.

De uppgifter som ska lämnas till SCB kan antingen redovisas i en Excelfil som SCB tillhandahåller eller som exporterade filer via något elevadministrativt system.

⁶⁹ www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/provresultat/lamna-uppgifter-1.219298

3.6.5 Skolverkets resultatredovisningar av nationella prov

De resultat som samlas in redovisas av Skolverket. Redovisningarna skiljer sig åt beroende på skolform.⁷⁰

I grundskolan presenteras resultaten på nationell nivå i tabeller som ingår i Sveriges officiella statistik⁷¹. På skolenhetsnivå presenteras resultaten i databasen Siris⁷². Där finns uppgifterna även summerade på kommunnivå och på nationell nivå, och det går att få dem uppdelade per huvudman. Dessutom redovisar Skolverket resultat i olika rapporter och promemorior. De universitet och högskolor som utvecklar nationella prov gör också sammanställningar om provens genomförande och om vad lärarna tycker om proven.⁷³ Provresultat för specialskolan och sameskolan ingår inte i Skolverkets statistik.

Provresultaten för gymnasieskolan publiceras vid två tillfällen per år – höstterminens resultat i april och vårterminens i november. Liksom för grundskolan presenteras den nationella nivån i Sveriges officiella statistik⁷⁴ och skolenhetsnivån i Siris⁷⁵. Motsvarande rapporter, promemorior och sammanställningar som finns för grundskolan finns också för gymnasieskolan.⁷⁶ Sedan 2014 ingår provresultat för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i den officiella statistiken.

3.7 Anpassningar av de nationella proven

På sin webbplats har Skolverket information om anpassningar av de nationella proven.⁷⁷ Där anges bl.a. att skolan måste utgå från den enskilda elevens förutsättningar när en eventuell anpassning av proven planeras. Skolverket kan inte ange exakt vilka anpassningar läraren kan och inte kan göra, eftersom dessa beror på den enskilda elevens behov. I lärarinformationen till vart och ett av proven finns

⁷⁰ www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/insamling

⁷¹ www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/statistik-i-tabeller/grundskola/provresultat

⁷² <http://siris.skolverket.se/siris/f?p=SIRIS:59:0::NO::>

⁷³ www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/provresultat/provresultat-i-grundskolan-1.218122

⁷⁴ www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/provresultat

⁷⁵ <http://siris.skolverket.se/siris/f?p=SIRIS:114:0::NO::>

⁷⁶ www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/provresultat/provresultat-i-gymnasieskolan-1.218123

⁷⁷ www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/anpassning

mer konkreta anvisningar om hur läraren kan tänka kring anpassningar. Under särskilda delrubriker på sin webbplats utvecklar Skolverket informationen om vad som gäller om anpassning för särskilda elevgrupper, se närmare nedan.

3.7.1 Elever med funktionsnedsättning

För elever med funktionsnedsättning kan det behövas anpassning vid genomförandet av de nationella proven. Skolan måste, enligt Skolverket⁷⁸, överväga vad provet ska pröva och vilka förutsättningar eleven har innan sådana anpassningar görs. En elev måste inte ha en formell diagnos för att få göra ett prov på ett anpassat sätt. Det är rektorn som i första hand beslutar om anpassningar, men rektorn kan delegera beslutet till en lärare. Även om läraren har anpassat provsituationen är det, enligt Skolverket, viktigt att provet fortfarande prövar de kunskaper och förmågor som gäller för ämnet eller kursen.

När ett prov bedöms behöver läraren ha kunskap om elevens funktionsnedsättning, om konsekvenserna av att anpassa provet och om provens krav- och betygsgränser. Om en elev med funktionsnedsättning får använda sig av hjälpmedel i undervisningen kan rektorn besluta att dessa hjälpmedel även får användas under nationella prov. Detta förutsätter att proven fortfarande prövar det som är avsett.

Skolverket anger vidare⁷⁹ att genomförandet av de nationella proven ibland behöver anpassas för elever med läs- och skrivsvårigheter. Liksom för elever med andra funktionsnedsättningar måste proven fortfarande, trots anpassningarna, pröva det som är avsett.

3.7.2 Nyanlända elever

Enligt Skolverket⁸⁰ kan genomförandet av de nationella proven för nyanlända elever ske på olika sätt utifrån vilket ämne det gäller och elevens kunskaper i svenska språket. Beroende på elevens språknivå

⁷⁸ www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/anpassning/funktionsnedsattning

⁷⁹ www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/anpassning/las-och-skrivsvarigheter

⁸⁰ www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/anpassning/nyanlanda

får rektorn avgöra om det är rimligt att eleven genomför hela eller vissa delar av ett prov. Utgångspunkten är, enligt Skolverket, att alla elever i en årskurs ska genomföra proven. I vissa fall kan det ändå finnas särskilda skäl för en elev att inte delta i ett prov och då är det rektorn som fattar ett sådant beslut.

3.8 Sekretess för nationella prov

Nationella prov omfattas, för skolenheter med offentliga huvudmän, av bestämmelsen om provsekretess i offentlighets- och sekretesslagen.⁸¹ För skolenheter med enskilda huvudmän finns skrivningar om sekretess i Skolverkets föreskrifter.⁸²

Vid sekretess får provens innehåll inte röjas och därfor ska sekretesskyddat material förvaras på ett betryggande sätt. Provsekretessen gäller för att Skolverket ska ha möjlighet att återanvända hela eller delar av de nationella proven. När nya prov konstrueras är det en utgångspunkt att provuppgifterna ska kunna användas igen.⁸³

3.9 Risk för fusk i nationella prov

Ibland händer det att innehållet i ett nationellt prov sprids i förväg.⁸⁴ Enligt Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov⁸⁵ finns det ett ersättningsprov för vissa prov. Det är rektorn som beslutar om ersättningsprovet ska användas när ett prov har blivit känt före föreskrivet provdatum eller föreskriven provperiod. Ersättningsprovet får endast användas om det står klart att ett prov har blivit känt i förväg.

⁸¹ 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

⁸² Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF 2013:19). Offentlighetsprincipen föreslås även införas för fristående skolor i betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82).

⁸³ www.skolverket.se/bedömning/nationella-prov/sekretess

⁸⁴ Ett exempel är kursprovet i matematik 2 b som våren 2015 spreds i förväg till ett stort antal elever genom att provet fotograferades och delades i sociala medier, se bl.a.

www.skolverket.se/om-skolverket/2.8676/mojligt-att-anvanda-ersattningsprov-1.235577

⁸⁵ Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF 2013:19).

Ersättningsprov skickas ut till skolorna samtidigt med övrigt provmaterial. Om en rektor bedömer att det har förekommit fusk på skolan kan hon eller han besluta om att ersättningsprovet ska användas. Tanken är att ersättningsprovet ska genomföras på den ordinarie provdagen. Skolverket kan också, om fusk avslöjas under själva provdagen, bestämma att ersättningsprovet får användas i efterhand.⁸⁶

Tidigare har lärarnas bedömningsanvisningar skickats ut samtidigt som de nationella proven. Bedömningsanvisningarna har fått öppnas dagen innan ett provs genomförande. Utifrån risken för fusk har det dock kritiserats att anvisningarna skickades ut i förväg. Skolverket har därför beslutat att fr.o.m. läsåret 2015/16 leverera bedömningsanvisningarna för proven i årskurs 9 och gymnasieskolan så snart som möjligt efter provens genomförande.⁸⁷

3.10 De nationella provens konstruktion

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att konstruera nationella prov. Skolverket lägger i sin tur ut provkonstruktionen på olika universitet och högskolor med dokumenterat utvecklings- och forskningsbaserat arbete inom relevanta områden för provverksamheten. Av tabell 3.3 framgår vilka universitet och högskolor samt vilka institutioner som ansvarar för provutvecklingen i olika ämnen och kurser läsåret 2015/16.

⁸⁶ www.skolverket.se/om-skolverket/2.8676/fragor-och-svar-om-fusk-vid-nationella-prov-1.235746

⁸⁷ www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/bestallning-och-hantering/bestallning-och-hantering-av-nationella-prov-1.228394



Källa: Skolverket.

I arbetet med att konstruera de nationella proven samarbetar universiteten och högskolorna med yrkesverksamma lärare, lärarutbildare och forskare. Det tar, enligt Skolverkets webbplats⁸⁸, mellan 1,5 och 2 år att konstruera ett prov: uppgifter ska konstrueras, granskas av referensgrupper, bedömas i relation till centralt innehåll och kunskapskrav, utprövas i liten skala, analyseras statistiskt, revideras eller kasseras, sättas samman till provversioner, utprövas i stor skala, analyseras statistiskt med avseende på mättekniska egenskaper och eventuella gruppskillnader samt kvalitetsgranskas med avseende på formuleringar och eventuella stereotyper när det gäller exempelvis kön och etnicitet. Dessutom ska bedömningsanvisningar utformas, utprövas och granskas samt poänggränser och andra krav för olika provbetyg bestämmas. Proven

⁸⁸ www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/hur-konstrueras-de-nationella-proven

prövas ut av 200–1 000 elever för att säkerställa att de fungerar på det sätt som det är tänkt.

Kravgränser för de olika betygsstegen fastställs innan ett prov ges. De bestäms utifrån bedömningar av var kravgränserna ska gå för att svara mot de kunskapskrav som anges för olika betygssteg. Dessa bedömningar görs främst av aktiva lärare i samverkan med det universitet eller den högskola som ansvarar för konstruktionen av respektive prov. Bedömningarna kan på olika sätt kompletteras med data från utprövningar.⁸⁹

3.11 Nuvarande nationella bedömningsstöd

3.11.1 Frivilliga bedömningsstöd

Utöver nationella prov utvecklar Skolverket olika typer av frivilliga bedömningsstöd. Dessa varierar mycket i sin utformning. En form av bedömningsstöd är frivilliga prov, som är uppbyggda på liknande sätt som de nationella proven och anger poänggränser för olika provbetyg. Sådana frivilliga prov finns i franska, spanska och tyska i årskurs 9 i grundskolan. I gymnasieskolan finns prov i kurserna biologi 1, fysik 1 och 2, kemi 1, historia 1a1 och 1b, matematik 5 samt i franska, spanska och tyska steg 2, 3 och 4. Dessutom kommer det fr.o.m. våren 2016 att finnas ett frivilligt prov i engelska 7.

En annan form av bedömningsstöd är enskilda uppgifter, ofta med tillhörande bedömningsanvisningar och diskussionsmaterial. De enskilda uppgifterna liknar de uppgifter som finns i de frivilliga proven, men de är inte sammansatta till ett prov utan presenteras en och en eller några tillsammans. Därför anges inte heller några betygsgränser. Enskilda uppgifter finns bl.a. i SO-ämnena i grundskolan och i samhällskunskap i gymnasieskolan.

Ytterligare en form av bedömningsstöd är diagnostiska material eller kartläggningsmaterial. Dessa finns i grundskolan i engelska, matematik, svenska, svenska som andraspråk och NO-ämnena.

Utöver frivilliga prov, enskilda uppgifter och diagnostiska material finns det andra typer av bedömningsstöd. Det kan t.ex. vara själv- och kamratbedömningsmaterial, kommentarmaterial till

⁸⁹ Gustafsson, J-E., Cliffordson, C. & Erickson, G. (2014). Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. SNS Utbildningskommission.

kurs- och ämnesplanernas kunskapskrav, inspirationsmaterial, stödmaterial samt kommenterade och bedömda elevexempel.

Gemensamt för samtliga ovanstående bedömningsstöd är att de är frivilliga och inte obligatoriska för lärarna att använda. På Skolverkets webbplats⁹⁰ anges att syftet med bedömningsstöden är att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning. Av de olika bedömningsstöden framgår ibland andra syften, t.ex. att underlätta för lärarna att bedöma elevernas kunskaper i ämnet eller kursen, att konkretisera kursplaner och ämnesplaner, att bidra till en ökad måluppfyllelse för eleverna samt att vara underlag och stöd för lärarnas kontinuerliga och formativa bedömning av elevernas kunskaper i ämnet eller kursen.

Många av de bedömningsstöd som Skolverket erbjuder finns i myndighetens s.k. bedömningsportal⁹¹. Där finns både öppet och skyddat material. Det skyddade materialet kräver inloggning. Att ett material är lösenordsskyddat kan bl.a. bero på upphovsrättsliga skäl eller på att uppgifter i materialet omfattas av sekretess.

3.11.2 Obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1 i matematik, svenska och svenska som andraspråk

Förutom de frivilliga bedömningsstöden har Skolverket utarbetat obligatoriska bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling och taluppfattning i årskurs 1.⁹² De obligatoriska bedömningsstöden ska användas fr.o.m. den 1 juli 2016. Från och med hösten 2015 och fram till den 1 juli 2016 kan de användas frivilligt i en utprövningsomgång.

De obligatoriska bedömningsstöd som Skolverket har utvecklat gäller för årskurserna 1–3, men de kommer bara att vara obligatoriska i årskurs 1. Syftet är att stödja en likvärdig bedömning av elevernas kunskapsutveckling i de tidiga skolåren. De obligatoriska bedömningsstöden syftar också till att följa upp elevens läs- och skrivutveckling samt kunskaper i matematik inom området taluppfattning som underlag för lärarens fortsatta undervisning. Dess-

⁹⁰ www.skolverket.se/bedomning/bedomning/bedomningsstod

⁹¹ <https://bp.skolverket.se/>

⁹² Propositionen Obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1 (prop. 2014/15:137); Utbildningsdepartementet (2015). Uppdrag om kunskapskrav i läsförståelse och obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1. U2015/03529/S.

utom syftar de till att underlätta lärares bedömning av om en elev är i behov av extra anpassningar eller om en elev som har kommit längre i sin kunskapsutveckling är i behov av ytterligare stimulans. Bedömningsstödet i läs- och skrivutveckling är tänkt att stödja lärarnas bedömning av det kunskapskrav i årskurs 1 i läsförståelse som införs den 1 juli 2016.

3.12 Standardprov och centrala prov

Innan de nationella proven infördes fanns standardprov i grundskolan och centrala prov i gymnasieskolan.

Standardprov började användas i grundskolan (dåvarande folkskolan) 1943 på frivillig basis.⁹³ Då var betygsskalan sjugradig med bokstavsbeteckningarna A (berömlig), a (med utmärkt beröm godkänd), AB (med beröm godkänd), Ba (icke utan beröm godkänd), B (godkänd), BC (icke fullt godkänd) och C (otillräcklig). Det fanns inte några bestämda principer för hur de olika betygen skulle fastställas. I samband med införandet av standardproven gjordes bokstavsskalan *relativ*, eller *grupprelaterad*, med normalfördelningen som grund för betygens fördelning. Med det menas att det på förhand var bestämt hur stor andel av eleverna i riket som skulle ha ett visst betyg. I gymnasieskolan (dåvarande läroverken) anpassades den sjugradiga betygsskalan i slutet av 1950-talet till det relativasystem som vid det laget användes i folkskolan.⁹⁴

När den nya läroplanen för grundskolan (Lgr 62) infördes 1962 började också en ny femgradig relativ betygsskala med sifferbeteckningarna 1–5 användas. Fyra år senare infördes samma skala i gymnasieskolan. En skillnad jämfört med den tidigare bokstavsskalan var att sifferskalan inte angav någon gräns för godkänt betyg.

Standardprov fortsatte att användas för vissa ämnen i grundskolan. I gymnasieskolan hade det tidigare funnits skriftliga och muntliga studentexamensprov i några ämnen. Dessa ersattes nu med skriftliga centrala prov. De centrala proven skulle ge lärarna vägledning om betygsnivå och betygsfördelning för eleverna i den egna klassen. Däremot skulle de inte ses som examensprov för den

⁹³ Lundahl, C. (2014). Bedömning för lärande. Norsteds.

⁹⁴ Departementspromemorian En ny betygsskala (Ds 2008:13).

enskilda eleven på det sätt som tidigare gällt för real- och student-skrivningar.⁹⁵ Centrala prov började användas i gymnasieskolan läsåret 1967/68.⁹⁶

I det relativa betygssystemet hade standardproven och de centrala proven en direkt normerande funktion och skulle verka som riktningsslivare för betygssättningen på gruppennivå. Om en lärares genomsnittsbetyg för klassen avvek alltför mycket från den nationella normen skulle läraren motivera detta skriftligt.⁹⁷ Med alltför stora skillnader avsågs att skillnaden mellan medelvärdet av lärares betyg för klassen och medelvärdet av provbetygen för klassen var mer än 0,20. Med nuvarande terminologi skulle det innebära att skillnaden var mer än 20 procent.

3.12.1 Nationella prov ersätter standardproven och de centrala proven

Det relativa betygssystemet ersattes 1994 av ett *mål- och kunskapsrelaterat betygssystem*.

I grundskolan var betygsskalan tregradig: godkänd (G), väl godkänd (VG) och mycket väl godkänd (MVG)⁹⁸. Om en elev inte nådde upp till kursplanens krav på godkänd nivå fick hon eller han inget betyg i ämnet.⁹⁹

För gymnasieskolans del skulle betyg sättas på varje avslutad kurs med en fyrrgradig skala: icke godkänd (IG), godkänd (G), väl godkänd (VG) och mycket väl godkänd (MVG).¹⁰⁰

Till stöd för betygssättningen fanns inledningsvis nationella betygskriterier för G och VG medan kriterierna för MVG skulle beslutas lokalt. Från och med 2000 fastställdes nationella betygskriterier även för MVG. Standardproven och de centrala proven ersattes i det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet av nationella prov. De första nationella proven i grundskolan gavs vårterminen 1998 och i gymnasieskolan vårterminen 1997.

⁹⁵ Departementspromemorian En ny betygsskala (Ds 2008:13).

⁹⁶ Lundahl, C. (2009). Varför nationella prov? Framväxt, dilemman, möjligheter. Studentlitteratur.

⁹⁷ Lundahl, C. (2014). Bedömning för lärande. Norstedts.

⁹⁸ Dessa begrepp ändrades senare till godkänt, väl godkänt respektive mycket väl godkänt.

⁹⁹ Propositionen Betyg i det obligatoriska skolväsendet (prop. 1994/95:85).

¹⁰⁰ Propositionen Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux (prop. 1992/93:250).

Läsxåret 2011/12 infördes en ny betygsskala med fem godkända steg A, B, C, D och E samt ett underkänt steg F.¹⁰¹ Från och med läsxåret 2012/13 sätts betyg från höstterminen i årskurs 6.¹⁰²

En utförligare historisk skildring av hur provsystemet har förändrats över tid från 1940-talet fram till i dag finns i bilaga 3.

3.13 Olika typer av prov och uppgifter samt krav som kan ställas på proven

3.13.1 Olika typer av prov

Sedan länge betonas vikten av upprepade mätningar, dvs. att en bedömning av en elevs kunskaper inte ska baseras på ett enskilt prov utan på flera olika underlag. Det här gäller särskilt om bedöningen kommer att ha stor betydelse för en enskild person.¹⁰³ Bland annat av den anledningen ses de nationella proven inte som slutprov eller examensprov utan som en del av den betygssättande lärarens samlade information om en elevs kunskaper.

Om de svenska proven skulle vara slutprov eller examensprov och direkt avgörande för en elevs betyg skulle de i större utsträckning än i dag vara s.k. *high-stakes*. Med *high-stakes* avses prov som är av stor betydelse för enskilda personer, t.ex. högskoleprovet. Motsatsen är prov som inte får några avgörande konsekvenser för provtagaren (s.k. *low-stakes*). Exempel på prov som är *low-stakes* är de internationella studierna, t.ex. PISA (Programme for International Student Assessment)¹⁰⁴ och TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study)¹⁰⁵.

¹⁰¹ Propositionen En ny betygsskala (prop. 2008/09:66).

¹⁰² Propositionen Betyg från årskurs 6 i grundsksolan (prop. 2009/10:219).

¹⁰³ American Educational Research Association (AERA), American Psychological Association (APA) & National Council on Measurement in Education (NCME) (2014). Standards for Educational and Psychological Testing.

¹⁰⁴ PISA är en internationell studie där femtonåriga elevers förmågor undersöks inom tre kunskapsområden: matematik, naturvetenskap och läsförståelse.

¹⁰⁵ TIMSS är en internationell studie som undersöker kunskaper i matematik och naturvetenskap hos elever i årskurserna 4 och 8 i grundsksolan samt kunskaper i avancerad matematik och fysik hos elever som går sista året i gymnasieskolan (TIMSS Advanced).

3.13.2 Olika typer av uppgifter i prov

Dagens nationella prov är uppbyggda av olika typer av uppgifter. Det kan vara skriftliga prov i form av t.ex. flervalsuppgifter, kortsvarsuppgifter, uppgifter där eleverna ska redovisa lösningar eller resonemang samt uppsatser. Det kan också vara muntliga och laborativa uppgifter. Uppgifter som innehåller utförligare resonemang samt uppsatser och muntliga prov kräver mer omfattande elevsvar. Dessutom kräver dessa uppgifter mer komplexa bedömningskriterier. Mindre omfattande uppgifter, t.ex. flervals- och kortsvarsuppgifter, är mer entydigt bedömningsbara och kräver inte lika komplexa bedömningskriterier.

Olika uppgiftstyper i de olika delproven

Utredningen har gått igenom de olika delproven i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9 läsåret 2014/15. Genomgången visar följande.

Engelska

I ämnesprovet i engelska ingår tre delprov – A, B och C. Delprov A är ett muntligt prov som genomförs i par eller grupp. Det är indelat i tre delar. Den första delen handlar om muntlig produktion där eleverna ska värma upp och komma igång med sitt samtal. I del två, som handlar om muntlig interaktion, ska eleverna diskutera det tema som gäller för den muntliga uppgiften. Del tre innehåller såväl produktion som interaktion och där ska eleverna vidga perspektivet och belysa olika aspekter av temat med hjälp av givna påståenden. Bedömmningen görs utifrån de delar av kunskapskraven som gäller muntlig produktion och interaktion. Dessutom anges ett antal bedömningsfaktorer som ingår i helhetsbedömmningen. Inspelning av det muntliga delprovet rekommenderas starkt.

Delprov B är indelat i två delar: en läsförståelsedel och en hörförståelsedel. Läsförståelsedelen (B 1) innehåller 4 uppgifter. I den första ska eleven läsa en text och utifrån texten besvara 13 kortsvarsuppgifter. Den andra uppgiften är en s.k. lucktext, där eleven ska fylla i det ord som saknas, totalt 6 ord. I den tredje uppgiften

ska eleven utifrån en text besvara 22 frågor, varav 8 av flervalskaraktär och 14 kortsvarsuppgifter. Den fjärde uppgiften är en text där 13 ord har utelämnats. Eleven väljer rätt ord bland 5 alternativ. Hörförståelsedelen (B 2) är indelad i tre uppgifter. I den första ska eleven lyssna till 12 korta dialoger och koppla varje dialog till en situation som personerna i samtalens befinner sig i. Det är en typ av flervalsuppgift (s.k. *multiple matching*) där det finns svarsalternativ som inte används. I den andra uppgiften ska eleven besvara ett antal frågor utifrån en uppspelad text. Uppgiften består av 5 flervalsuppgifter och 8 kortsvarsuppgifter. Den tredje uppgiften innehåller 10 korta inslag som eleven får lyssna på. Till varje får hon eller han besvara 1 eller 2 frågor (totalt 12 uppgifter). Frågorna är av flervalskaraktär. Delprov B bedöms med poäng. Det totala poängantalet på delprovet är 100 poäng.

Delprov C är en skrivuppgift med ett givet ämne som eleven skriver om. Bedömningen görs utifrån de delar av kunskapskraven som gäller skriftlig produktion och interaktion. Dessutom anges ett antal bedömningsfaktorer som ingår i helhetsbedömningen.

Matematik

Ämnesprovet i matematik innehåller fyra delprov. Delprov A är ett muntligt prov som genomförs i grupp. Inledningsvis får eleven en enskild uppgift som ska illustreras med konkret material. Eleverna i gruppen kommenterar varandras lösningar och diskuterar gemensamt. Därefter får de ta ställning till olika påståenden och motivera sina ställningstaganden. Delprov A bedöms med hjälp av en bedömningsmatris där olika aspekter bedöms. Poäng sätts på delprovet och en elev kan få maximalt 15 poäng.

Delprov B innehåller flervalsuppgifter, där ett svar är korrekt, och kortsvarsuppgifter, där eleven själv ska ange ett tal som svar. Till en av uppgifterna ska eleven redovisa sin lösning. Totalt finns 16 uppgifter, varav 2 av flervalskaraktär och 14 kortsvarsuppgifter. I delprov B får eleven inte använda miniräknare eller formelblad. Bedömningen görs med poäng. Totalt omfattar delprovet 27 poäng.

Delprov C är en mer omfattande uppgift uppdelad i olika deluppgifter. Eleven ska redovisa sina lösningar och får använda miniräknare och formelblad. Delprovet bedöms med hjälp av en bedö-

ningsmatris där olika aspekter bedöms. På delprov C ges också poäng, som mest 12 poäng. De två delproven B och C genomförs vid samma tillfälle och eleven får själv fördela tiden mellan dem.

Delprov D innehåller uppgifter där eleven ska redovisa sina lösningar. Totalt ingår elva uppgifter. I tre deluppgifter ska endast svar redovisas. Eleven får använda miniräknare och formelblad. Delprov D bedöms med poäng och det totala poängantalet på delprovet är 40 poäng.

Det nationella provet i matematik kunde läsåret 2014/15 maximalt ge 94 poäng.

Svenska och svenska som andraspråk

I ämnesprovet i svenska och svenska som andraspråk finns tre delprov. Delprov A är ett muntligt prov. Eleven ska utifrån en kort text ge sina egna synpunkter på texten och presentera en diskussionsfråga. Därefter ska hon eller han leda en gruppdiskussion och själv delta i diskussionen. Det muntliga delprovet bedöms vid provtillfället. Läraren kan använda en bedömningsmatris, ett noteringsunderlag eller ta egna anteckningar. Olika aspekter bedöms och vägs samman till en helhetsbedömning för delprovet.

Delprov B är ett läsförståelseprov. Eleven ska inledningsvis läsa igenom ett texthäfte med 8 texter. Därefter ska hon eller han besvara ett antal frågor till texterna, totalt 20 uppgifter. Frågorna är både av flervals- och av kortsvarskaraktär. Ungefär en tredjedel (6 uppgifter) är flervalsuppgifter och ungefär två tredjedeler (14 uppgifter) kortsvarsuppgifter. Flervalsuppgifterna är av typen att ett av fyra svar är korrekt. När det gäller kortsvarsuppgifterna ska eleven ibland ange ett citat eller exempel direkt från texten, ibland återge vem i texten som har tyckt vad och ibland förklara någonting i texten. Svaren kan bestå av någon till några meningar, utifrån antalet rader under uppgiften. Delprov B bedöms med poäng. En elev kan få som mest 66 poäng på delprovet.

Delprov C är en skrivuppgift där eleven ska välja ett av tre givna ämnen att skriva om. Det texthäfte som används i delprov B är en inspirationskälla. Delprovet bedöms med hjälp av en bedömningsmatris där olika aspekter och texten som helhet bedöms.

3.13.3 Krav som ställs på prov

Två krav som ställs på nationella prov är att proven ska ha hög *validitet* (giltighet) och *reliabilitet* (tillförlitlighet), dvs. de ska pröva rätt saker på rätt sätt.

Validitet innebär att proven ska pröva rätt saker och göra det på ett sådant sätt att resultaten blir så informativa och användbara som möjligt. Validiteten är oftast knuten till i vilken utsträckning proven, i relation till kurs- och ämnesplaner, prövar relevanta kunskaper och om de ger eleven möjligheter att visa sina kunskaper på ett lämpligt sätt. I dag ses validitet dock inte enbart som en egenhet hos provet utan är också kopplat till hur provresultaten används och vilka konsekvenser de har för provdeltagaren.¹⁰⁶ Som hot mot validiteten brukar anges *construct irrelevant variance*, dvs. att annat än det som är avsett att bedömas tillåts påverka resultaten, och *construct under-representation*, dvs. att för lite av det avsedda kunskapsobjektet innefattas i bedömningsen.¹⁰⁷

Reliabilitet innebär att de nationella proven ska ha hög mätsäkerhet. För att säkerställa det krävs att provuppgifterna är väl utprövade. Reliabiliteten uttrycker i vilken utsträckning olika slumpfaktorer påverkar resultatet. Ett fullständigt ireliabelt prov tilldelar eleverna poäng på samma sätt som om de singlat slant om svaren. Ett fullständigt reliabelt prov saknar däremot helt inslag av slump men sådana prov går inte att konstruera. Allmänt kan man säga att ett prov blir mer reliabelt ju fler uppgifter det innehåller. Samtidigt kan ett prov inte vara hur omfattande som helst och eleverna kan inte heller genomföra ett prov hur länge som helst. Alla prov är därför förenade med mer eller mindre stora mätfel. Ambitionen är dock att inom givna ramar få så hög reliabilitet som möjligt, dvs. så litet slumpingflytande som möjligt.¹⁰⁸ Olika upp-

¹⁰⁶ Skolverket (2003). Det nationella provsystemet – vad, varför och varthän? Dnr 2003:2038; Kane, M. (2013). Validating the Interpretations and Uses of Test Scores. *Journal of Educational Measurement*, Spring 2013, Vol. 50, No. 1, s. 1–73; Messick, S. (1989). Validity. I R.L. Linn (red.), *Educational measurement* (3:e uppl., s. 13–103). New York: Macmillan.

¹⁰⁷ Gustafsson, J-E., Cliffordson, C. & Erickson, G. (2014). Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. SNS Utbildningskommission; Brualdi, A. (1999). Traditional and Modern Concepts of Validity. ERIC Clearinghouse on Assessment and Evaluation Washington DC.

¹⁰⁸ Se t.ex. Skolverket (2003). Det nationella provsystemet – vad, varför och varthän? Dnr 2003:2038; Wells, C. S. & Wollack, J. A. (2003). *An Instructor's Guide to Understanding Test Reliability*. Testing & Evaluation Services, Madison, WI: University of Wisconsin.

giftstyper kan medföra olika hög reliabilitet. Som exempel kan nämnas prov med flervalsuppgifter som har hög reliabilitet och uppsatsprov som har lägre reliabilitet.

I bilaga 4 ges en beskrivning av provs mätfel och av olika testteorier för att uppskatta mätfelen.

3.14 De nationella provens påverkan på lärare och olika grupper av elever

3.14.1 Lärare som professionell yrkesgrupp

Lärare ses sedan länge som en professionell yrkesgrupp eller åtminstone en yrkesgrupp som har professionella ambitioner. En profession brukar kännetecknas av egna yrkesnormer, höga interna kvalitetskrav, gemensam utbildningsbakgrund och stort egenansvar. För att det ska vara möjligt för en yrkesgrupp att agera professionellt krävs att yrkesutövarna kan utöva stort inflytande över sin arbets situation och har makt över arbetets innehåll. Det finns dock de som menar att lärares arbetsvillkor de senaste 25 åren har förändrats i riktning mot en mer kontrollerad och kringskuren profession än tidigare och där till med en minskad autonomi. Förändringarna har bl.a. sin grund i att lärares arbete har förskjutits mot uppgifter som inte har med undervisning och kunskapsförmedling att göra.¹⁰⁹

3.14.2 De nationella proven påverkar undervisningen

De nationella proven påverkar undervisningen och deras innehåll får effekt för vad som tas upp i undervisningen. Det här brukar kallas *washback*-effekter.¹¹⁰ Dessa effekter kan vara både önskade och oönskade. Ett exempel på en önskad effekt är att uppgiftstyper i de nationella proven påverkar undervisningen så att den innehåller fler kommunikativa och laborativa inslag. Ett exempel på en

¹⁰⁹ Stenlås, N. (2009). En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:6.

¹¹⁰ Se t.ex. Messick, S. (1996). Validity and Washback in Language Testing. Educational Testing Service; Bailey, K. M. (1999). Washback in Language testing. Educational Testing service.

öönskad effekt är om de nationella proven endast innehåller enkla faktaproblem på bekostnad av uppgifter som prövar mer komplexa förmågor och att undervisningen därmed inriktas helt mot detta.

Om nationella prov enbart skulle pröva enkla faktakunskaper finns en risk att proven snävar in innehållet i kurs- och ämnesplaner, s.k. *narrowing the curriculum*. Även om nationella prov prövar en bredd av de förmågor och det innehåll som uttrycks i kurs- och ämnesplaner påverkar proven undervisningen, och det finns alltid en risk att undervisningen inriktas mot det innehåll som förväntas komma på provet, s.k. *teaching to the test*.¹¹¹

Utöver att påverka undervisningens innehåll kan de nationella proven få effekter på den tid som läggs på undervisning. När proven genomförs faller en del av den ordinarie undervisningen bort.

3.14.3 Lärare anser att de nationella proven är bra men att arbetet med proven tar mycket tid

Skolverkets sammanställning av lärarenkäter

När nationella prov genomförs får lärarna fylla i en frivillig lärarenkät. Skolverket har sammanställt resultaten från lärarenkäterna 2013.¹¹² Sammanställningen gäller såväl ämnesproven i årskurs 3, 6 och 9 som gymnasieskolans kursprov.

Sammantaget visar enkäterna att lärarna har en övervägande positiv syn på de nationella proven. Proven är, enligt lärarna, uppskattade och användbara och anses ge ett gott stöd vid bedömning och betygssättning. Innehåll och form i proven överensstämmer till stor del med lärares syn på hur kurs- eller ämnesplaner ska tolkas och vilka krav som bör ställas på elevernas kunskaper. Flertalet av lärarna anser även att kravgränserna för de olika betygsstegen är rimliga i förhållande till kunskapskraven. Lärarens undervisning och de nationella proven anses i stort ha samma inriktning. När det gäller de nationella provens svårighetsgrad anser flertalet av lärarna att proven håller en rimlig eller lagom svårighetsgrad. Lärarna

¹¹¹ Se t.ex. Skolverket (2003). Det nationella provsystemet – vad, varför och varthän? Dnr 2003:2038; Skolverket (2004). Det nationella provsystemet i den målstylda skolan. Omfattning, användning och dilemman; Phelps, R. P. (1999). Why Testing Experts Hate Testing. Fordham Report, Vol. 3, No. 1.

¹¹² Skolverket (2014). Så tycker lärarna om de nationella proven 2013. Rapport 404.

tycker sig ha gott stöd av bedömningsanvisningarna till proven. En mycket stor del av de lärare som svarat på enkäterna anser även att deras egna bedömningar av elevernas kunskaper och prestationer stämmer överens med provresultaten.

Den negativa kritik som framförs i lärarenkäterna handlar framför allt om att det tar tid att genomföra och bedöma de nationella proven. Proven ses som en extra börd. Samtidigt underlättar det att ha färdiga och kvalitetssäkrade prov, och lärare måste ändå genomföra bedömningar och sätta betyg. Utöver genomförande och bedömning av proven är inrapportering av resultat och uppföljning också tidskrävande.

Lärarfackens undersökningar och tidsuppskattningar för grundskolan

Den bild som ges av Skolverkets sammanställning av lärarenkäterna bekräftas av andra undersökningar. Lärarnas Riksförbund har låtit intervjuas lärare som genomfört nationella prov i svenska i årskurs 9.¹¹³ Undersökningen visar att närmare 90 procent av de tillfrågade lärarna upplever att proven utgör ett stort eller mycket stort stöd för deras bedömning och betygssättning. Tron på provens förmåga att bidra till en likvärdig bedömning är något mindre men det är ändå en majoritet av lärarna (65 procent) som har en positiv tilltro till provens förmåga att bidra till att eleverna, oavsett skola eller lärare, får en likvärdig bedömning. Att arbetet med nationella prov är tidskrävande framkommer även av undersökningen. Tidsåtgången för genomförandet av ett nationellt prov med förarbete, bedömning och genomgång är, enligt de tillfrågade lärarna, 1–1,5 timme per elev.

Lärarnas Riksförbund har i en annan undersökning frågat lärare hur mycket tid de lägger ner på arbetet med de nationella proven i NO-ämnen i årskurs 9.¹¹⁴ Enligt undersökningen angav ungefär hälften av de tillfrågade lärarna att de ägnar mellan 10 och 30 timmar åt för- och efterarbete, dvs. förberedelser, bedömning, genomgång med kollegor och genomgång med elever och föräldrar. I genomsnitt ägnade en lärare 20 timmar åt för- och efterarbete i

¹¹³ Lärarnas Riksförbund (2011). Lärares arbetstid – en arbetsmiljöfråga.

¹¹⁴ Lärarnas Riksförbund (2010). Låt inte lärarna betala reformerna!

samband med proven i biologi, fysik och kemi. Av de tillfrågade lärarna var det 25 procent som hade ägnat 30 timmar eller mer, och 25 procent 15 timmar eller mindre, åt proven. I samma studie undersöktes lärares arbetsbelastning med anledning av de nationella proven i årskurs 3. Här uppgavs att medianläraren ägnar 60 timmar åt för- och efterarbete. Samtidigt har 25 procent av lärarna använt 80 timmar eller mer, och 25 procent 40 timmar eller mindre, åt för- och efterarbete. Siffrorna för årskurs 3 gäller tidsåtgången för båda proven, alltså såväl provet i svenska eller svenska som andraspråk som provet i matematik.

Lärarförbundet har i en enkät frågat grundskollärare om tidsåtgången för vissa arbetsuppgifter.¹¹⁵ De tillfrågade lärarna angav att ett nationellt prov i snitt innebär omkring 25 timmars arbete. Vid flera tillfällen¹¹⁶ har Lärarförbundet pekat på att lärares arbete med nationella prov är alltför tidskrävande samt att det innebär stress och hög arbetsbelastning.

Skolverkets tidsuppskattningar för grund- och gymnasieskolan

Skolverket har överlämnat ett underlag till utredningen i vilket myndigheten anger uppskattningar av hur lång tid det tar för en lärare att bedöma ett nationellt prov. Av tabell 3.4 framgår tidsåtgången för vart och ett av proven i grund- och gymnasieskolan.

¹¹⁵ Lärarförbundet (2013). Låt lärare vara lärare. Perspektiv på läraryrket. Arbetsbelastning.

¹¹⁶ www.lararförbundet.se/artiklar/nationella-prov-far-lärare-och-elever-att-ga-på-knana;
www.lararförbundet.se/artiklar/nationella-proven-har-blivit-for-manga-och-tar-tid-fran-undervisningen



Skolor och huvudmäns tidsuppskattningar för grund- och gymnasieskolan

Vid utredningens skol- och huvudmannabesök har de intervjuade lärarna lämnat uppskattningar av tidsåtgången för att bedöma nationella prov. Uppskattningarna skiljer sig åt en del mellan lärare, skolor och ämnen. Sammanfattningsvis anger lärarna att bedömningen tar mellan 30 och 120 minuter per elev och prov. Den kortaste tiden gäller ämnet matematik (30–60 minuter). Därefter kommer ämnet engelska (30–90 minuter). Mest tidskrävande uppger lärarna att bedömningen är i svenska och svenska som andraspråk (60–120 minuter). När det gäller NO- och SO-ämnena har utredningen fått ett fåtal tidsuppskattningar från skol- och huvudmannabesöken. Enligt lärarnas uppskattningar tar bedömningen av dessa prov cirka 60 minuter per elev och prov.

Skolverkets kartläggning av grundskollärares tidsanvändning

Skolverket har gjort en kartläggning av grundskollärares tidsanvändning¹¹⁷ genom att låta ungefär 3 600 lärare fylla i en tidsdagbok utifrån ett antal fördefinierade aktiviteter. Av kartläggningen framgår inte hur mycket tid de tillfrågade lärarna använder för arbetet med de nationella proven. Genomförandet av proven ingår i aktiviteten ”att genomföra undervisning” medan administrationen kring proven kopplas till aktiviteten ”administrativt och praktiskt kringarbete”. Det finns även en aktivitet med benämningen ”bedömning och dokumentation av elevers utveckling”, där bedömningen av de nationella proven ingår.

Att genomföra undervisning är den aktivitet som lärarna ägnar mest tid åt (34 procent). Därefter följer ett antal aktiviteter som upptar ungefär tio procent av lärarnas tid, däribland administrativt och praktiskt kringarbete samt bedömning och dokumentation av elevers utveckling. I kartläggningen framkommer också att administration och dokumentation är den typ av arbetsuppgift som flest lärare anser tar för mycket tid i anspråk.

3.14.4 Elever uppskattar de nationella proven men anser att proven skapar stress

Gymnasieskolan

Skolverket frågade i en enkätundersökning 2005 gymnasieelever vad de ansåg om nationella prov.¹¹⁸ Resultaten visar att proven upplevdes som viktiga; tre av fyra elever tyckte att det var bra att det fanns nationella prov. Elever på studieförberedande program var något mer positivt inställda till att proven fanns än elever på yrkesinriktade program. Eleverna uppskattade det stöd proven gav för likvärdighet och rätvisa i betygssättningen. Den bild som gavs i undersökningen var dock inte entydig. Alltför många elever hade, enligt Skolverket, inte tilltro till provens förmåga att bidra till rätvisa betyg, vare sig på den egna skolan eller mellan olika skolor.

¹¹⁷ Skolverket (2013). Lärarnas yrkesvårdag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning. Rapport 385.

¹¹⁸ Skolverket (2005). Lärare och elever om gymnasieskolans nationella prov – en enkätstudie. Dnr 2004:1279.

Det visade sig bl.a. i att en ganska stor andel av eleverna inte trodde att olika lärare skulle bedöma deras provresultat på samma sätt.

Eleverna upplevde att största delen av klassen var motiverad att göra sitt bästa på provet, men drygt hälften av eleverna kände sig stressade och ångsliga inför provet. Stressen kunde kanske, enligt Skolverket, bero på att ett flertal av eleverna trodde att deras lärare tyckte att det nationella provet var viktigare än andra prov när kursbetyget skulle sättas. Ungefär hälften av eleverna var mer nervösa inför det nationella provet än inför andra prov, och lika många ansåg att det var viktigare att det går bra på nationella prov än på andra prov.

Grundskolan

När det gäller grundskolan undersökte Skolverket 2004 vad elever tyckte om nationella prov.¹¹⁹ Studien bygger på intervjuer, enkäter och skolbesök. Resultaten visar att de nationella proven var uppskattade och att eleverna i princip accepterade provens sammansättning, design och användning. Proven tycktes ha en sådan spänning och variation att elever med högst olika förutsättningar både kunde delta i genomförandet och stimuleras av uppgifterna.

Enligt Skolverkets studie utgör de nationella proven en stressfaktor även för eleverna i grundskolan. Vissa elever uppgav att stressen runt proven kunde bero på att lärarna överdramatiserade proven. Ibland ansåg eleverna också att lärarna lade för stor vikt vid ämnesprovens resultat.

Vad säger utredningens intressenter om elevernas upplevelser av proven?

Den bild som gavs i Skolverkets undersökningar från 2004 och 2005 bekräftas genom utredningens skol- och huvudmannabesök samt möten med intressenter. Att de nationella proven skapar stress bland elever bekräftas av de elev-, föräldra- och lärarorganisationer som vi har träffat. Enligt dessa organisationer är ansam-

¹¹⁹ Skolverket (2004). Prövostenar i praktiken. Grundskolans nationella provsystem i ljuset av användares synpunkter.

lingen av nationella prov, särskilt under vårterminen i årskurs 9, betungande och upplevs som stressande av många elever. Även vid de skol- och huvudmannabesök som vi har gjort anger eleverna att de är nervösa och stressade inför proven.

I samtal med Skolverket bekräftas också stora delar av den bild som eleverna gav i studierna från 2004 och 2005. Skolverket arbetar för närvarande med en studie som bl.a. undersöker elevernas upplevelser av proven. Preliminära resultat från studien visar att eleverna känner igen sig i proven, dvs. att proven i stor utsträckning behandlar samma innehåll som undervisningen. Liksom tidigare studier visar den här studien att många elever blir stressade av proven och att mängden prov ökar stressen. Dessutom tror flera elever att provresultaten har en stark påverkan på betygen, vilket också ökar pressen.

Även i en av Skolverkets nyare rapporter¹²⁰ bekräftas att de nationella proven kräver mycket tid och energi av såväl elever som lärare.

¹²⁰ Skolverket (2015). Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014. Rapport 418.

4 Förutsättningar för digitalisering av nationella prov

I det här avsnittet redogör utredningen för förutsättningar för digitalisering av nationella prov. Vi beskriver definitioner med koppling till datorbaserade prov och ger en bild av datortillgången och datoranvändningen i svenska skolor. Hur datorbaserade prov används i andra länder och i internationella studier behandlas. Dessutom lyfter vi för- och nackdelar med datorbaserade prov. Avslutningsvis beskriver vi svenska försök som har genomförts med datorbaserade nationella prov.

Hela avsnitt 4 avser förutsättningar för digitalisering av nationella prov och utredningen lämnar inga förslag i det här avsnittet.

4.1 Definitioner med koppling till datorbaserade prov

Statens skolverk har i en kunskapsöversikt om adaptiva och andra datorbaserade prov¹ definierat datorbaserade prov, datorbaserade adaptiva prov och datorstödda prov. Med *datorbaserade prov* avses att en dator används som huvudsakligt medium för att ställa frågor och ge svar. Med *datorbaserade adaptiva prov* avses prov som genomförs på dator och där eleverna får uppgifter med olika svårighetsgrad utifrån sin förmåga. *Datorstödda prov* innebär att en dator eller en avancerad miniräknare används som en del av arbetet med provuppgifterna men att frågorna och svaren är pappersbaserade.

¹ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.

4.1.1 Datorbaserade adaptiva prov

Datorbaserade adaptiva prov utgör, enligt Skolverkets kunskapsöversikt, en del av datorbaserade prov i allmänhet. I ett datorbaserat adaptivt prov väljer en dator ut och presenterar uppgifter för en elev beroende på hans eller hennes förmåga. I stället för att ge varje elev samma uppgifter programmeras datorn att från en uppgiftsbank välja de uppgifter som mest effektivt ger information om elevens förmåga. Utifrån de svar som eleven lämnat beräknar datorn ett värde på elevens förmåga och väljer sedan nästa uppgift utifrån den informationen. I praktiken innebär detta att en elev som besvarar en uppgift korrekt får en svårare uppgift medan en elev som besvarar en uppgift felaktigt får en enklare uppgift.

Datorbaserade adaptiva prov finns i olika varianter som bl.a. handlar om hur uppgifterna grupperas innan de presenteras för provtagaren. I ett *fullständigt* adaptivt prov väljer datorn en uppgift i taget ur en uppgiftsbank och beroende på svaret väljer datorn nästa uppgift. Ett *begränsat* adaptivt prov bygger på att uppgifterna har grupperats i delprov som i sin helhet ges till provtagaren. Utifrån provtagarens skattade förmåga väljs sedan ett nytt delprov ut. Prov som inte är adaptiva benämns *linjära*.

4.1.2 Uppgifter i datorbaserade prov

Den amerikanska organisationen College Board² beskriver i en rapport³ vilka enheter som kan användas vid provadministration. En enskild provuppgift, en s.k. *item*, ses ofta som en provadministrationsenhet. I rapporten poängteras dock att en enhet kan vara liten eller stor och bestå av en enskild uppgift, av flera uppgifter grupperade i moduler eller av flera moduler. Begreppet *testlets* (provmodul) används ofta för att beteckna en förbestämd uppsättning uppgifter som är grupperade och administreras som en enhet. En specifik provadministrationsenhet kan väljas ut och presenteras för en elev på olika sätt, t.ex. genom slumpvis urval från en

² College Board är en uppdragsstyrd, icke-vinstdrivande organisation i USA som bl.a. förbereder studenter inför deras övergång till college och som tillhandahåller urvalsprov (SAT) och forskning om antagning och urval till utbildningssystemet.

³ Luecht, R. M. & Sireci, S. G. (2011). A Review of Models for Computer-Based Test. College Board.

testletsbank, sekventiellt från en lista eller genom en adaptiv algoritm.

4.1.3 Olika provadministrationsmodeller

I en promemoria⁴ från den amerikanska organisationen Educational Testing Service (ETS)⁵ beskrivs några olika s.k. provadministrationsmodeller för utveckling av datorbaserade prov. Sådana modeller presenteras också i College Boards rapport.⁶ En provadministrationsmodell styr bl.a. vilka uppgifter en provtagare får och i vilken ordning uppgifterna presenteras. Den påverkar också provens egenskaper när det gäller exempelvis effektivitet, säkerhet, uppgifternas komplexitet och kostnader.

Av promemorian och rapporten framgår ett antal olika modeller. Dessa är antingen linjära eller adaptiva. I de enklaste linjära modellerna genomförs i princip ett vanligt papper-och-penna-prov i digital miljö. Lite mer avancerade linjära modeller innebär att uppgifterna i provet presenteras i olika ordning för olika elever eller att eleverna får olika uppgifter från en uppgiftsbank. De adaptiva modellerna bygger antingen på enskilda uppgifter eller på moduler. I de fall modellen baseras på enskilda uppgifter beräknas ett resultat för eleven efter varje uppgift och det resultatet avgör svårighetsgraden på nästa uppgift. När modellen grundar sig på moduler presenteras en grupp av uppgifter, en modul, för provtagaren. Varje modul poängsätts av datorn när den är slutförd. Därefter väljer datorn en ny modul av lämplig svårighetsgrad till eleven.

⁴ Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division.

⁵ Educational Testing Service (ETS) är en oberoende ideell organisation med betydande forskning. Organisationen utvecklar, administrerar och bedömer prov i USA.

⁶ Luecht, R. M. & Sireci, S. G. (2011). A Review of Models for Computer-Based Test. College Board.

4.1.4 Olika sätt att tekniskt tillhandahålla datorbaserade prov

Även när det gäller den teknik som ligger bakom datorbaserade prov finns olika sätt att kategorisera proven.⁷ En enkel modell är att gruppera digitala prov utifrån om de är *lokalt styrda* eller *fjärrstyrda*. Prov som är lokalt styrda laddas antingen ner på provtagarens dator eller tillhandahålls via ett lokalt nätverk. Fjärrstyrda prov ligger på en extern server och tillhandahålls via internet.

4.1.5 Fyra generationer av digitala kunskapsmätningar

Datoriserade kunskapsmätningar kan definieras och kategoriseras genom att de delas in i fyra s.k. generationer.⁸

- Den *första* generationen innebär att pappersbaserade prov administreras via datorer.
- Den *andra* generationen är datorbaserade adaptiva prov.
- Den *tredje* generationen handlar om kontinuerliga bedömningar av elevernas kunskapsutveckling.
- Den *fjärde* generationen erbjuder tolkningar av individuella kunskapsprofiler och råd till såväl elever som lärare.

De två första generationerna anses etablerade. Utmaningen ligger nu i att gå vidare från de två första generationerna till de två senare. Rent tekniskt kan en sådan övergång vara möjlig inom några år. Mer tid kan dock behövas för att förändra synsättet från datorbaserade prov (generation 1 och 2) till teknikunderstött lärande (generation 3 och 4). Den vision som ligger bakom de tredje och fjärde generationerna är att datorer kommer att göra formella prov och tester överflödiga. Elever kommer i stället kontinuerligt att vägledas och bedömas av samma datorbaserade system som ger stöd för

⁷ Artikel av Thompson, N. A. & Weiss, D. J.; Assessment Systems Corporation & University of Minnesota, USA i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁸ Redecker, C. (2013). The Use of ICT for the Assessment of Key Competences. JRC Scientific and Policy reports. European Commission.

deras lärande. På så sätt blir såväl formativ⁹ som summativ¹⁰ bedömning en del av lärandeprocessen.

4.1.6 Datorbaserade prov kan tjäna olika syften

Datorbaserade prov kan tjäna olika syften.¹¹ I dag används digitala prov i stor utsträckning för att göra traditionella pappersbaserade prov mer effektiva och ändamålsenliga, den s.k. *migrationsstrategin*. Men datorbaserade prov kan också användas för att förändra hur kunskaper bedöms, den s.k. *transformeringsstrategin*. I enlighet med den senare ges möjligheter att utveckla provformat och miljöer som underlättar bedömning av kunskaper som tidigare har varit svåra att bedöma.

4.1.7 Från ett testparadigm till ett inbäddat bedömningsparadigm

I en artikel¹² om hur informations- och kommunikationsteknik kan förändra sättet att bedöma behandlas två s.k. *bedömningsparadigm* – det gamla *testparadigmet* och det nya *inbäddade bedömningsparadigmet*.

Testparadigmet handlar, enligt artikeln, om traditionella prov som genom att vara digitaliserade har lett till en ökad effektivitet i distribution, genomförande och bedömning. Det inbäddade bedömningsparadigmet integrerar bedömningen i lärandeprocessen och erbjuder direkt återkoppling till elever och lärare.

De båda bedömningsparadigmen kopplas i artikeln ihop med de ovan beskrivna fyra generationerna av datoriserade kunskapsmätningar (se avsnitt 4.1.5). De två första generationerna relaterar,

⁹ Formativ bedömning är primärt ett redskap för lärande där bedömningen är en del av kunskapsprocessen, integrerad med lärandet, och beskriver individens styrkor och svagheter i det pågående arbetet. Källa: Nationalencyklopedin.

¹⁰ Summativ bedömning är en sammanfattande kontroll i efterhand av vad individen lärt sig, och syftet är i regel att sätta betyg eller ge områden. Källa: Nationalencyklopedin.

¹¹ Redecker, C. (2013). The Use of ICT for the Assessment of Key Competences. JRC Scientific and Policy reports. European Commission.

¹² Redecker, C. & Johannessen, Ø. (2013). Changing Assessment – Towards a New Assessment Paradigm Using ICT. European Journal of Education, Vol. 48, No. 1, 2013.

enligt artikeln, till testparadigmet och de två senare till det inbäddade bedömningsparadigmet.

4.2 Datortillgången i svenska skolor

4.2.1 Elevers tillgång till datorer

Skolverkets uppföljning 2012

Skolverket följer upp datortillgången i förskolan, ungdomsskolan och vuxenutbildningen. Den senaste uppföljningen som utredningen har haft tillgång till gäller för 2012.¹³ Genomgående i uppföljningen gäller att begreppet dator inkluderar såväl olika typer av datorer som olika typer av surfplattor.

Grund- och gymnasieskolan

Enligt Skolverkets uppföljning 2012 gick det cirka 3 elever per dator i kommunala grundskolor. Motsvarande antal 2008, då Skolverket genomförde sin tidigare uppföljning¹⁴, var 6 elever. I fristående skolor var datortillgången något bättre. Där gick det cirka 2,5 elever per dator i grundskolan, att jämföra med 4,5 för 2008.

Gymnasieskolan uppvisar en högre datortäthet. I såväl kommunala som fristående gymnasieskolor gick det drygt 1 elev per dator. För 2008 skiljde sig siffrorna. Då gick det 2,5 elever per dator i kommunala gymnasieskolor och ungefär 1,5 i fristående. Även om antalet elever per dator hade minskat mellan 2008 och 2012 konstaterar Skolverket att det fortfarande kvarstod stora skillnader mellan skolor.

Vissa skolor ger sina elever tillgång till en egen dator som eleverna får eller får låna av skolan. Skolverkets uppföljning visar att tillgången till elevdatorer skiljer sig åt mycket mellan grund- och gymnasieskolan. I kommunala grundskolor hade 14 procent av eleverna 2012 en egen dator och i fristående skolor 18 procent. För gymnasieskolans del var motsvarande andelar 54 respektive 55 procent.

¹³ Skolverket (2013). It-användning och it-kompetens i skolan. Rapport 386.

¹⁴ Skolverket (2009). Redovisning av uppdrag om uppföljning av IT-användning och IT-kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning. Dnr 2007:3775.

Tillgången till en egen dator skiljer sig också åt mellan tidigare och senare årskurser i grundskolan. När Skolverket i sin uppföljning 2012 frågade elever så uppgav 27 procent i årskurserna 7–9 att de har en egen dator eller surfplatta som de har fått eller fått låna från skolan. För elever i årskurserna 4–6 var andelen 16 procent. Dessa andelar gäller samtliga elever, dvs. i såväl kommunala som fristående skolor.

Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

I Skolverkets uppföljning anges inga specifika uppgifter för elevers datortillgång i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Det som framgår är att det gick ungefär 5,4 elever per dator inom grundläggande och gymnasial vuxenutbildning. Baserat på andra siffror i uppföljningen är det rimligt att anta att antalet elever per dator är lägre i gymnasial vuxenutbildning än i grundläggande, dvs. att tillgången till datorer är bättre på den gymnasiala nivån. Väldigt få elever inom den grundläggande och gymnasiala vuxenutbildningen (2 procent) hade tillgång till en egen dator som de hade fått eller fått låna av skolan.

Internetstiftelsen i Sveriges uppföljning 2014

Internetstiftelsen i Sverige (IIS) har gett ut rapporten *Eleverna och internet*¹⁵. Av rapporten framgår att ungefär en tredjedel av eleverna i årskurserna 4–9¹⁶ hade tillgång till egen dator. Hälften av eleverna hade tillgång till en klassuppsättning datorer och cirka en tiondel till en datasal. Ungefär en tiondel av eleverna i årskurserna 4–9 hade inte tillgång till dator.

Om man jämför årskurserna 4–6 och årskurserna 7–9 är det ungefär samma andel elever som har respektive inte har tillgång till dator i båda stadierna. Det innebär att cirka nio av tio elever har tillgång till dator på ett eller annat sätt. Den stora skillnaden är tillgången till egen dator. I årskurserna 4–6 var tillgången 14 procent

¹⁵ Alexanderson, K. & Davidsson, P. (2015). Eleverna och internet 2015. IIS. (Rapporten bygger på undersökningen Findahl, O. (2014). Svenskarna och internet. .se – Internetstatistik.)

¹⁶ I rapporten ingår inte årskurserna 1–3. För gymnasieskolan finns i rapporten inga uppgifter om tillgången till datorer.

och i årskurserna 7–9 var den 39 procent. Jämfört med Skolverkets uppföljning 2012 har tillgången till egen dator ökat med 12 procentenheter i årskurserna 7–9. För årskurserna 4–6 är andelen ungefär densamma.

OECD:s uppföljning i samband med PISA 2012

OECD har publicerat en rapport om tillgången till och användningen av datorer baserad på PISA 2012.¹⁷ I detta sammanhang svarade nästan alla av de tillfrågade femtonåriga svenska eleverna att de hade tillgång till dator i skolan. Resultatet tyder på en positivare bild än i IIS uppföljning där cirka en tiondel av eleverna i årskurs 7–9 saknade tillgång till dator.

EU:s uppföljning 2011–2012

EU undersökte 2011–2012 europeiska skolors tillgång till, användning av och attityder gentemot it.¹⁸ Enligt undersökningen gick det fyra elever per dator i årskurs 4 och två elever per dator i årskurs 8 i Sverige.

4.2.2 Lärares tillgång till datorer

När det gäller lärare visar Skolverkets uppföljning 2012 bl.a. att tre av fyra grundskollärare hade tillgång till egen dator. Bland gymnasielärare var motsvarande andel 94 procent. Av lärarna inom vuxenutbildningen¹⁹ hade 88 procent tillgång till egen dator. Jämfört med 2008 hade tillgången till egna datorer ökat markant. Då var det en av fyra grundskollärare, tre av fyra gymnasielärare och två av tre lärare inom vuxenutbildningen som hade egen dator.

¹⁷ OECD (2015). Students, Computers and Learning: Making the Connection, PISA. OECD Publishing, Paris.

¹⁸ European Schoolnet (2013). Survey of Schools: ICT in Education. Benchmarking Access, Use and Attitudes to Technology in Europe's Schools. Final Study Report.

¹⁹ I begreppet vuxenutbildning inkluderades i Skolverkets uppföljning grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).

Sveriges Utbildningsradio (UR) presenterade 2012 en rapport om svenska lärares medievonor.²⁰ Av den framgår bl.a. att 71 procent av de tillfrågade lärarna i årskurserna F–6 hade tillgång till en egen dator från sin arbetsgivare. I årskurserna 7–9 var motsvarande andel 88 procent, i gymnasieskolan 96 procent och inom vuxenutbildningen²¹ 94 procent.

4.2.3 Skolors kapacitet i internetuppkoppling

Grund- och gymnasieskolan

Skolverket undersökte också i sin uppföljning 2012 skolornas internetuppkopplingar. Alla skolor hade internet och två tredjedelar av rektorerna tyckte att internetuppkopplingen hade tillräcklig kapacitet för skolans behov. För åtkomst till internet hade närmare åtta av tio grundskolor och nio av tio gymnasieskolor ett trådlöst nätverk installerat i hela skolan. En majoritet av rektorerna uppgav att också det trådlösa nätverkets kapacitet var tillräcklig. Även lärarna var positiva när det gäller tillgången till internet och nätverk. Både bland grundskollärare och bland gymnasielärare uppgav cirka nio av tio att de hade tillräcklig tillgång till internet och nätverk.

I EU:s uppföljning från 2011–2012 anges att det finns svenska skolor som saknar internetuppkoppling. Enligt uppföljningen var det 7 procent av eleverna i årskurs 4 och 3 procent av eleverna i årskurs 8 som gick i skolor som saknade uppkoppling. För gymnasieskolans del hade alla skolor internetuppkoppling även enligt EU-uppföljningen.

²⁰ UR (2012). Svenska lärares medievonor 2012.

²¹ Vad som ingår i begreppet vuxenutbildning i UR:s rapport framgår inte.

Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

Alla skolor inom grundläggande och gymnasial vuxenutbildning hade 2012 internet enligt Skolverkets uppföljning. Närmare åtta av tio rektorer ansåg att internetuppkopplingen var av tillräcklig kapacitet. Av skolorna hade 79 procent ett trådlöst nätverk och ungefär två tredjedelar av rektorerna uppgav att också det trådlösa nätverkets kapacitet var tillräcklig. Även lärarna inom den grundläggande och gymnasiala vuxenutbildningen var positiva när det gäller tillgången till internet och nätverk. Drygt nio av tio lärare uppgav att de hade tillräcklig tillgång.

4.3 Datoranvändningen i svenska skolor

Användningen av datorer skiljer sig åt såväl mellan årskurser som mellan ämnen. Skolverkets uppföljning av it-användningen och it-kompetensen i förskola, skola och vuxenutbildning 2012²² visar att en majoritet av eleverna i grund- och gymnasieskolan använde dator i skolan men att användningen var begränsad i många ämnen. Äldre elever använde oftare dator i skolan än yngre elever. Framför allt uppgav gymnasieeleverna att de ofta använder dator i skolan.

I samband med PISA 2012 undersöktes bl.a. OECD-ländernas användning av datorer i skolan.²³ Sverige ligger högt jämfört med övriga länder och klart över OECD-genomsnittet. Så ser det även ut när det gäller användningen av internet i skolan.

EU har också undersökt elevernas datoranvändning i skolan.²⁴ Här ligger Sverige strax över EU-genomsnittet i årskurs 8 och klart över genomsnittet i gymnasieskolan. Användningen är högre i gymnasieskolan än i årskurs 8 i grundskolan. Det framgår att 16 procent av de svenska eleverna i årskurs 8 aldrig eller sällan använder datorer i undervisningen.

De lektioner där de svenska eleverna oftast använder datorer är, enligt Skolverkets uppföljning, lektionerna i svenska och samhällskunskap. Av skolämnen i uppföljningen sticker matematik ut som

²² Skolverket (2013). It-användning och it-kompetens i skolan. Rapport 386.

²³ OECD (2015). Students, Computers and Learning: Making the Connection, PISA, OECD Publishing, Paris.

²⁴ European Schoolnet (2013). Survey of Schools: ICT in Education. Benchmarking Access, Use and Attitudes to Technology in Europe's Schools. Final Study Report.

det ämne där det var minst vanligt att eleverna använder dator på lektionerna. Även i övriga OECD-länder används datorer mindre ofta i matematikundervisningen.²⁵ Här ligger Sverige under OECD-genomsnittet.

När det gäller lärares förmåga att använda datorer i undervisningen uppger cirka en fjärdedel av svenska lärare att de har ett stort behov av att utveckla sin digitala kompetens.²⁶ Genomsnittet för de länder som ingår i den internationella lärarundersökningen Talis (Teaching and Learning International Survey)²⁷ är cirka en femtedel. I alla länder skattas behovet av att utveckla sin digitala kompetens högt; det kommer i genomsnitt som det andra eller tredje viktigaste utvecklingsbehovet hos lärarna.

4.3.1 Användning av digitala och andra hjälpmmedel i undervisningen och provsituationen

När nationella prov genomförs tillåts vissa tekniska hjälpmmedel. Tillåtandet av dessa grundar sig både på kunskap om hur undervisningen sker i dag och på överväganden om säkerhetsrisker. Som en följd av den snabba tekniska utvecklingen finns det en oöverskådlig mängd mer eller mindre avancerade digitala verktyg som används i skolan. Utvecklingen kräver, enligt Skolverket²⁸, uppmärksamhet för att säkra likvärdighet och säkerhet vid genomförandet av prov. Det är viktigt att göra åtskillnad mellan de hjälpmmedel som tillåts för att prov ska kunna genomföras på ett likvärdigt sätt och hjälpmmedel som används vid anpassning av prov för elever med funktionsnedsättning. De tekniska hjälpmmedel som tillåts varierar från ämne till ämne och från prov till prov. Ett exempel är att för gymnasieskolans kursprov i matematik tillåts symbolhanterande räknare men inte för ämnesproven i matematik i grundskolan. Ett annat exempel är att vissa delprov kan genomföras på dator, andra inte. En förutsättning är att de hjälpmmedel

²⁵ OECD (2015). Students, Computers and Learning: Making the Connection. PISA. OECD Publishing, Paris.

²⁶ OECD (2014). Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, TALIS. OECD Publishing.

²⁷ Talis är en internationell studie som riktar sig till lärare och rektorer i grundskolan och som undersöker lärares yrkesvärld.

²⁸ Skolverket (2012). Redovisning av uppdrag om kvalitetssäkring av nationella prov. Dnr 2011:1242.

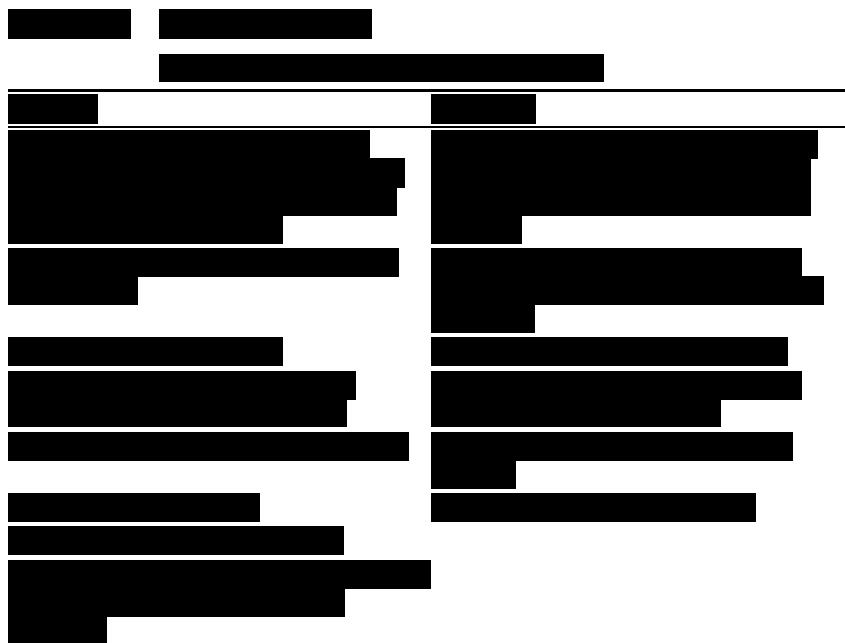
som tillåts inte förändrar möjligheten att uppfylla syftet med provet.

4.4 Fördelar och nackdelar med datorbaserade prov

Som huvudsakliga skäl för att införa datorbaserade prov brukar anges dels att datorn möjliggör bedömning av kunskaper som inte fullt ut eller på lämpligt sätt kan prövas med pappersbaserade prov, dels att digitaliseringen underlättar administrationen runt proven och ökar effektiviteten och användbarheten.²⁹ Införandet av datorbaserade prov kan dock medföra ytterligare fördelar och nackdelar. I tabell 4.1 ges en sammanställning av de för- och nackdelar som en datorisering av prov kan medföra. Som framgår av tabellen kan vissa aspekter, t.ex. säkerhetsfrågan, finnas med som både fördel och nackdel.

Vissa fördelar och nackdelar kan sannolikt komma att förändras över tid. Som exempel är ett rimligt antagande att andelen elever med låg datorvana inte är konstant över tid. Här kan även ökad användning av it i undervisningen överbrygga kunskapskillnader mellan elever med hög respektive låg datorvana, eftersom skillnader i datortillgång i exempelvis hemmiljön kan jämnas ut i skolan.

²⁹ Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission; Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division.



Var och en av aspekterna i tabellen behandlas utförligare i nedanstående avsnitt (4.4.1–4.4.13).

4.4.1 Hantering av datorbaserade prov

En fördel som ofta lyfts fram med datorbaserade prov är att hanteringen av proven underlättas för de som genomför proven, för provutvecklarna och för de som använder provresultaten.³⁰ Datorisering möjliggör en papperslös distribution av prov och tillhörande material, vilket kan förenkla distributionen och höja säkerheten. Dessutom underlättas datainsamling och det blir lättare att göra sammanställningar av resultat och statistik.³¹ Utöver att

³⁰ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt; Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division.

³¹ Skolverket (2009). Redovisning av regeringsupdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337; Redecker, C. (2013). The Use of ICT for the Assessment of Key Competences. JRC Scientific and Policy reports. European Commission.

underlätta datainsamlingen är det möjligt att ta fram helt ny information när proven genomförs digitalt. Med den nya informationen ges också nya analysmöjligheter. Ett exempel är att den tid det tar för en elev att besvara en uppgift kan registreras.

Även när det gäller själva genomförandet av proven och bedömmningen av dem blir hanteringen effektivare med digitala prov.³² För delar som kan automaträttas uppnås en tidsvinst och provtagare kan få en direkt återkoppling av sina resultat.³³

4.4.2 Uppgifter och uppgiftstyper i datorbaserade prov

Uppgiftstyper i datorbaserade prov

Skolverkets kunskapsöversikt om adaptiva och andra datorbaserade prov³⁴ anger två olika kategorier av uppgiftstyper som är möjliga i digitala prov: *valda svar* respektive *konstruerade svar*. Inom den första kategorin väljer provtagaren sitt svar från en lista av presenterade svar, t.ex. genom att kryssa i en eller flera rutor, matcha ord eller bilder med varandra samt använda dra-och-släpp-funktionen. Inom den andra skapar provtagaren ett svar, t.ex. en egen text eller en uppsats. Beroende på vilka uppgiftstyper som väljs så ges olika förutsättningar för om, och i så fall hur, provet kan rättas automatskt. Uppgifter med valda svar och kortare konstruerade svar är ofta relativt enkla att automaträtta om tydliga rättningsmallar skapas. Om man däremot använder konstruerade svar är det svårare att automaträtta dem, men i takt med att bättre system har skapats blir det allt lättare.

Göteborgs universitet har tagit fram en kunskapsöversikt om datorbaserade prov i engelska.³⁵ I den görs skillnaden mellan *slutna svarsformer*, där provtagaren väljer mellan ett antal möjliga, givna svar och *öppna svar*, där provtagaren själv skriver svaret. Slutna svarsformat handlar om olika typer av flervalsuppgifter som kan

³² Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

³³ Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division.

³⁴ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.

³⁵ Albinsson, H. (2009). Datorbaserade prov i engelska – en kunskapsöversikt 2009. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik och didaktik. Enheten för språk och litteratur.

vara mer eller mindre komplexa. Den enklaste typen är när provtagaren ska besvara om ett påstående är sant eller falskt. I det fallet finns endast två möjliga svar. Mer komplexa flervalsuppgifter innebär att det finns ett stort antal möjliga svar, t.ex. att provtagaren kombinerar uppgifter från två listor eller markerar ett ord i en textmassa. Det finns forskning som visar att även mer komplexa förmågor, som analys, reflektion och värdering, går att pröva med flervalsuppgifter.³⁶

För- och nackdelar när det gäller uppgifter och uppgiftstyper i datorbaserade prov

En fördel med datorbaserade prov är att datorn kan ge potential för nya, intressanta uppgiftsformat som kan mäta andra aspekter av kunskap än traditionella uppgifter.³⁷ Genom datormediet kan nya uppgiftstyper användas som kompletterar eller till vissa delar ersätter traditionella papper-och-penna-uppgifter.³⁸ Som exempel kan mer interaktiva uppgifter utvecklas.³⁹ Provets funktion måste dock alltid vara utgångspunkt för dess form och vilka uppgifter som ska ingå. Om någonting prövas på ett bättre sätt med en traditionell flervalsuppgift finns det ingen anledning att konstruera en mer innovativ uppgiftstyp.⁴⁰ Digitaliseringen kan också innebära en ökad flexibilitet när det gäller exempelvis konstruktion, upplägg, val av uppgifter och provtid.⁴¹

En nackdel med datorbaserade prov är att de kan kräva en större uppgiftsbank, t.ex. om olika elever ska förses med olika uppgifter i ett och samma prov eller om proven är adaptiva och därmed

³⁶ <http://link.springer.com/article/10.1186%2F1472-6920-7-49#page-1>

<http://images.pearsonassessments.com/images/tmrs/CriticalThinkingReviewFINAL.pdf>

http://researchnetwork.pearson.com/wp-content/uploads/assessing_21st_century_skills_ncme.pdf

³⁷ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.

³⁸ Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337.

³⁹ Redecker, C. (2013). The Use of ICT for the Assessment of Key Competences. JRC Scientific and Policy reports; European Commission. Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁴⁰ Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division.

⁴¹ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.

behöver ha olika svårighetsgrad utifrån elevernas förmåga.⁴² Adaptativa prov ställer också stora krav på utprovning och kategorisering av uppgifter. Dessutom kan det upplevas som orättvist att olika provtagare får olika uppgifter i ett adaptivt prov.⁴³

Uppgifter i adaptiva prov

Ett adaptivt prov kräver en stor uppgiftsbank som täcker in alla förmågor som provet ska mäta. Det måste också finnas tillräckligt många uppgifter inom varje område och en lämplig fördelning av uppgifternas svårighetsgrad. Danmark har infört adaptiva prov, och deras erfarenhet är att uppgiftsbanken inledningsvis var för liten och inte höll tillräcklig kvalitet. Det medförde att de fick göra ett omtag, bygga upp större uppgiftsbanker och pröva ut alla uppgifter på nytt.⁴⁴

I kunskapsöversikten om datorbaserade prov i engelska⁴⁵ görs iakttagelsen att många elever upplever att alla uppgifter i ett datorbaserat adaptivt prov är svåra. Om provmodellen inte tillåter revision, dvs. möjlighet att ändra tidigare givna svar, kan det framkalla oro hos eleverna. Duktiga elever är också vana vid att lugnas av ett relativt stort antal uppgifter som de upplever som lätt. I ett adaptivt prov finns i princip inga lätta uppgifter, eftersom eleverna får uppgifter vars svårighetsgrad är anpassad till deras förmåga.

Av College Boards rapport⁴⁶ framgår att elever i ett adaptivt prov föredrar att kunna navigera själva i en provdel i stället för att tvingas svara på en enskild uppgift i taget. Det är viktigt för eleverna att kunna granska och ändra tidigare besvarade uppgifter samt att kunna hoppa framåt i provet. Enligt rapporten talar det här för att adaptiva prov hellre bör ges i form av provmoduler (*testlets*) än som enskilda uppgifter (*items*). Dessutom finns det även för-

⁴² Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division.

⁴³ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.

⁴⁴ Artikel av Wandall, Jakob; Skolestyrelsen i Danmark i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁴⁵ Albinsson, H. (2009). Datorbaserade prov i engelska – en kunskapsöversikt 2009. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik och didaktik. Enheten för språk och litteratur.

⁴⁶ Luecht, R. M. & Sireci, S. G. (2011). A Review of Models for Computer-Based Test. College Board.

delar när det gäller teknik och hantering som talar för provmoduler i stället för enskilda uppgifter. Moduliseringen är ett effektivt sätt att hantera provdata och underlättar presentationen av uppgifterna och navigeringen mellan dem.

Adaptiva prov kan också försvåra återkopplingen till enskilda elever. Eftersom olika elever genomför olika prov kan det i efterhand vara svårt att redogöra för exakt vilket prov en viss elev har gjort. Systemtekniskt är det möjligt men för den enskilda eleven kan det upplevas som svårare eftersom provet är unikt.⁴⁷

4.4.3 Kunskaper som kan prövas i datorbaserade prov

Datorbaserade prov kan möjliggöra andra sätt att pröva kunskaper än vad som är möjligt i pappersbaserade prov.⁴⁸ Som exempel kan datorn använda ljud, rörlig bild och simuleringar, interagera med provtagaren, rätta svaren automatiskt och erbjuda mer autentiska uppgifter och bedömningssituationer.⁴⁹

Samtidigt finns det forskning som särskilt pekar på risker med digitalisering av *high-stakes*-prov.⁵⁰ En sådan är att proven och deras innehåll riskerar att styras av tekniken. Det kan leda till en begränsning av vilka kunskaper som prövas och vilka uppgiftstyper som används.

⁴⁷ Erfarenheter från Universitets- och högskolerådets arbete med att utreda frågan om huruvida högskoleprovet ska digitaliseras.

⁴⁸ Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁴⁹ Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division; Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337.

⁵⁰ Artikel av van Lent, Gerben; ETS Global i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

4.4.4 Mätsäkerhet och mäteffektivitet i datorbaserade prov

En förutsättning för ett framgångsrikt införande av digitala prov är att proven har en hög validitet (giltighet).⁵¹ Då är det avgörande vad proven egentligen prövar och om innehållet påverkas av datoriseringen. Även om samma förmågor och innehåll är avsedda att prövas i ett pappersbaserat respektive ett datorbaserat prov kan de olika formaten leda till olika resultat. Därför är det viktigt att utvärdera om ett prov ger olika resultat beroende på i vilket medium det genomförs.

ETS⁵² anger att en förutsättning för ett datorbaserat prov är att provet är mäteffektivt och precist. Mäteffektivitet handlar enligt ETS om såväl reliabilitet (tillförlitlighet) som tidsåtgång.

OECD⁵³ konstaterar att de svenska nationella proven har en viktig roll för bedömning och utvärdering. Av det skälet behöver, enligt OECD, provens reliabilitet öka. OECD anser att ett sätt att göra proven mer tillförlitliga är att utveckla och använda högkvalitativa datorbaserade program som även kan bedöma komplexa förmågor. Eftersom instruktioner, eventuella hjälpfunktioner, genomförandeprocesser, tidsramar och bedömning av digitala prov styrs via dator kan mycket av den variation som omgärdar en traditionell prövningsprocess undvikas och proven därmed bli mer reliabla. Dessutom kan informations- och exempelmaterial göras mer enhetliga och lättillgängliga, vilket kan öka likvärdigheten.⁵⁴

⁵¹ Artikel av Csapó, B., Molnár, G. & Tóth, K. R.; Centre for Research on Learning and Instruction, University of Szeged Research Group on the Development of Competencies, Hungarian Academy of Sciences i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission; Lindqvist, A-K. (2012). Datorbaserad bedömning i språk – forskningsläge, erfarenheter och implikationer. Masteruppsats i ämnesdidaktik. Göteborgs universitet.

⁵² Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division.

⁵³ OECD (2011). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden.

⁵⁴ Lindqvist, A-K. (2012). Datorbaserad bedömning i språk – forskningsläge, erfarenheter och implikationer. Masteruppsats i ämnesdidaktik. Göteborgs universitet.

4.4.5 Utveckling och design av datorbaserade prov

För att utveckla och designa datorbaserade prov behövs, enligt ETS⁵⁵, modeller för hur provuppgifter fördelar till provtagarna, för poängsättning och bedömning samt för stabilitet och jämförbarhet mellan provtagare och över tid. Ju enklare dessa modeller är, desto mindre kan gå fel. Samtidigt kan en mer komplex design vara effektivare och säkrare. Digitala prov förutsätter ibland mer komplicerade modeller än pappersbaserade prov.

4.4.6 Tekniska frågor när det gäller datorbaserade prov

En förutsättning för ett lyckat införande av datorbaserade prov är att huvudmännen ser till att skolornas datorer har nödvändig prestanda och bandbredd. Ytterligare en förutsättning är att det finns tillgång till tekniskt stöd i genomförandet av de digitala proven.⁵⁶

När digitala prov införs är det till nackdel att det i vissa fall finns en bristande datortillgång, dålig prestanda i befintlig utrustning, otillräcklig hastighet på internetuppkopplingar och låg teknisk kompetens.⁵⁷ I de här frågorna finns det skillnader mellan olika skolor, vilket kan utgöra ett hot mot en likvärdig utbildning för alla.⁵⁸

Kopplat till den mjukvara som används finns det också några problem. I valet av digitalt system behöver ett antal beslut fattas, t.ex. om systemet ska vara webbaserat eller inte.⁵⁹ Ytterligare ett problem i samband med införandet av datorbaserade prov är den bredd av hårdvara och mjukvaruplattformar som används inom

⁵⁵ Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division.

⁵⁶ Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337.

⁵⁷ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt; Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337.

⁵⁸ Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing, JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁵⁹ Artikel av Kozma, R.; Intel, Microsoft, and Cisco Education Taskforce i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing, JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

utbildningssektorn.⁶⁰ Bredden gör att det är svårt att hitta standarer och system som kan fungera tillsammans med den hård- och mjukvara som olika huvudmän och skolor använder.

I kunskapsöversikten från Göteborgs universitet⁶¹ behandlas hur den digitala provtekniken påverkar en enskild provtagare. Eftersom datorvanan är så stor i dag kan, enligt kunskapsöversikten, farhågor om teknikens negativa påverkan på provtagaren rimligen anses som relativt små. Det finns dock fortfarande tekniska problem för individen. Några sådana som lyfts fram i kunskapsöversikten handlar om svårigheten att läsa långa texter på skärm, vikten av fungerande layout och typsnitt samt skillnader mellan olika teknisk utrustning, t.ex. olika stora skärmar.

4.4.7 Ett säkert genomförande av datorbaserade prov

Att kunna garantera säkerheten vid genomförandet av digitala prov är en viktig förutsättning. Proven måste kunna genomföras med tillräcklig säkerhet inom ett driftssäkert system och utan att provtagarna har möjlighet att använda datorn till annat än att genomföra proven, t.ex. chatta och söka och hämta information på internet.⁶²

Det är en utmaning att upprätthålla säkerheten och minimera risken för fusk, särskilt om bedömningsystemet är webbaserat.⁶³ Men samtidigt som det finns risker med datorbaserade prov kan de också öka säkerheten. Elektronisk distribution av provmaterial innebär ofta en ökad säkerhet jämfört med pappershantering.⁶⁴

⁶⁰ Artikel av van Lent, G.; ETS Global i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁶¹ Albinsson, H. (2009). Datorbaserade prov i engelska – en kunskapsöversikt 2009. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik och didaktik. Enheten för språk och litteratur.

⁶² Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337.

⁶³ Artikel av Kozma, R.; Intel, Microsoft, and Cisco Education Taskforce i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁶⁴ Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

Digitala prov kan alltså både minska och öka risken för fusk.⁶⁵ I ett adaptivt prov däremot kan risken för fusk ofta minskas, eftersom olika elever får olika uppgifter.⁶⁶

Av College Boards rapport⁶⁷ framgår att en av de viktigaste frågorna när digitaliserade *high-stakes*-prov ska införas är hur man ska kunna säkra uppgiftsbankerna. Dessa banker är tänkta att användas under en lång tid och det finns stora risker att de utsätts för fuskförsök. Enligt rapporten finns det fyra generella metoder för att hantera säkerhetsriskerna när det gäller datorbaserade *high-stakes*-prov. Dessa är att:

- använda slumpmässiga system för att blanda uppgifter och moduler så mycket som möjligt
- öka storleken på uppgiftsbanken
- byta ut uppgifterna i banken från år till år, antingen helt och hållet eller delvis
- specifikt styra hur uppgifter exponeras i provsystemet.

4.4.8 Kostnader för datorbaserade prov

Initialt är införandet av datorbaserade prov förenat med stora utvecklingskostnader.⁶⁸ Om proven ska vara adaptiva är de särskilt kostsamma att utarbeta.⁶⁹

Samtidigt som datorbaserade prov är kostsamma att utveckla finns det ekonomiska vinster på sikt. Det kan handla om minskade kostnader för insamling och analys av resultat.⁷⁰ Ökade kostnader för huvudmän kan också ställas mot framtida vinster i form av t.ex.

⁶⁵ Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division.

⁶⁶ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.

⁶⁷ Luecht, R. M. & Sireci, S. G. (2011). A Review of Models for Computer-Based Test. College Board.

⁶⁸ Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division; Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁶⁹ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.

⁷⁰ Artikel av Kozma, R.; Intel, Microsoft, and Cisco Education Taskforce i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

ökad säkerhet vid genomförandet och automatiserad bedömning av elevresultat.⁷¹

Digitalisering av prov kan alltså innehåra både ökade och minskade kostnader.⁷² Beräkningen av kostnaderna är beroende av flera faktorer. En sådan är om proven utgörs av urvalsundersökningar eller om alla elever i landet deltar. Andra faktorer som påverkar kostnaderna är vilka uppgiftstyper proven innehåller, hur bedömningen ska göras och hur sammanställningen av resultat går till. Ytterligare faktorer av betydelse för kostnaderna är vilken mjukvara som används, hur systemet är uppbyggt, t.ex. om det är webbaserat eller baseras på ett nedladdningsbart program, hur licenser och behörigheter hanteras samt vilka säkerhetslösningar som väljs. Det går inte generellt att säga att datorbaserade prov minskar kostnaderna på sikt jämfört med pappersbaserade prov. I stället måste kostnader i samband med övergången från analoga till digitala prov granskas från fall till fall. Utfallet beror snarare på vilken typ av datorbaserade prov som införs och de val som görs när det gäller teknik än på digitaliseringen i sig.

4.4.9 Elevers resultat på datorbaserade prov

Det finns forskningsstudier som jämför elevers resultat på pappersbaserade respektive datorbaserade prov.⁷³ I dessa studier överförs ofta pappersbaserade prov till digitalt format utan några direkta anpassningar till datormediet. Studierna visar inga eller små skillnader i provresultat beroende på om proven genomförs på papper eller digitalt.

En australisk studie i matematik för elever i årskurs 4 och 6 visar dock ett motsatt resultat.⁷⁴ Av den framgår att provresultaten påverkas av i vilket medium provet genomförs. Elevernas resultat

⁷¹ Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337.

⁷² Artikel av Farcot, M. & Latour, T.; Centre de Recherche Public Henri Tudor i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁷³ Redecker, C. (2013). The Use of ICT for the Assessment of Key Competences. JRC Scientific and Policy reports. European Commission.

⁷⁴ Jones, A. (2015). Students Transitioning Between Personal And Educational Use Of Information And Communication Technologies. Paper på konferensen ECER 2015, Education and Transition.

på pappersprovet var i denna studie bättre än när samma prov genomfördes digitalt. En förklaring till de sämre resultaten som anges i studien är att både lärarna och eleverna upplevde att pappersprovet var på riktigt medan det digitala provet mer betraktades som ett spel och därmed inte togs på allvar.

4.4.10 Elevers inställning till datorbaserade prov

En fördel som brukar tas upp med datorbaserade prov är att eleverna ofta är positiva till digitaliseringen. Ibland presterar eleverna också bättre när de får skriva på dator, vilket de är vana vid.⁷⁵ Dessutom kan digitala prov ha en positiv effekt på elevers motivation och koncentration.⁷⁶ Erfarenheter från Norge⁷⁷ visar att datorbaserade prov kan tilltala grupper som har svårt att sitta still och genomföra ett vanligt prov. Förutom att fungera motivationshöjande för eleverna kan användningen av datorer i provgenomförandet öka den generella it-kompetensen.⁷⁸ Eftersom proven genomförs med dator förbereds eleverna att visa sina kunskaper digitalt även i andra bedömnings situationer och i undervisningen i övrigt.

En nackdel som lyfts fram är bristande datorvana hos vissa elever.⁷⁹ Det kan leda till orättvisor och till att andra förmågor än de avsedda prövas.⁸⁰ Samtidigt blir elever alltmer datorvana.

⁷⁵ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.

⁷⁶ Redecker, C. (2013). The Use of ICT for the Assessment of Key Competences. JRC Scientific and Policy reports. European Commission.

⁷⁷ Artikel av Moe, E.; Universitetet i Bergen i Norge i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁷⁸ Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁷⁹ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.

⁸⁰ Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

4.4.11 Datorbaserade provs påverkan på olika elevgrupper

I kunskapsöversikten om datorbaserade prov i engelska⁸¹ behandlas frågan om huruvida datorbaserade prov gynnar eller missgynnar olika kategorier av provtagare. Enligt översikten finns det forskning som visar att användningen av datorer minskar ett systematiskt gynnande eller missgynnande av olika personer. För många, kanske framför allt unga mäniskor, känns papper och penna väsentligt mer främmande än tangentbord och skärm.

När det gäller adaptiva prov refererar kunskapsöversikten till forskning som visar att dessa fungerar bäst för att bedöma de starkaste och svagaste prestationerna men mindre bra för prestationerna däremellan.

Elever i behov av särskilt stöd och anpassningar

Pearson⁸² anger i en forskningsrapport⁸³ att många elever i behov av särskilt stöd snarare bedöms utifrån hur väl de kan hantera ett visst provformat än utifrån sina egentliga kunskaper. Det kan exempelvis vara prov som mäter elevernas förmåga att avkoda eller skriva, eller deras motivation, trots att det är helt andra förmågor som är avsedda att prövas. Enligt rapporten behövs mer flexibilitet för att förbättra bedömmningen för elever i behov av särskilt stöd, och en ökad flexibilitet kan erbjudas med datorbaserade prov eftersom de i större utsträckning kan möjliggöra anpassningar till enskilda elever.⁸⁴

⁸¹ Albinsson, H. (2009). Datorbaserade prov i engelska – en kunskapsöversikt 2009. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik och didaktik. Enheten för språk och litteratur.

⁸² Pearson är ett internationellt utbildningsföretag som erbjuder produkter och tjänster till organisationer och enskilda. Företaget har sina huvudkontor i Storbritannien och i USA.

⁸³ Dolan, R. P. m.fl. (2013). A Universal Design for Learning-based Framework for Designing Accessible Technology-Enhanced Assessments. Pearson.

⁸⁴ Artikel av Kozma, R.; Intel, Microsoft, and Cisco Education Taskforce i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

Elever med funktionsnedsättning

Digitala prov kan ha positiva effekter för elever med funktionsnedsättning.⁸⁵ En sådan effekt är att det kan vara lättare för en elev med nedsatt rörelseförmåga eller synnedsättning att använda en datorskärm för att lämna svar än att skriva svaren för hand. För elever med kognitiv funktionsnedsättning kan det vara lättare att skriva på dator än att skriva för hand. Det kan också vara lättare att delta i en diskussion på internet än att mötas ansikte mot ansikte, eftersom samtalet ofta går långsammare via datorn. En ökad användbarhet och tillgänglighet i ett digitalt bedömningsystem torde dessutom gagna inte bara elever med funktionsnedsättning utan alla elever.

Begreppen *design för alla* eller *universell design* innebär, enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, att en produkt eller miljö skapas så att den är användbar för alla utan särskilda anpassningar. Målet är inte att omöjliggöra individanpassning utan att redan i konstruktionsfasen beakta alla användares behov och därmed minimera behovet av särskilda lösningar. Att en produkt eller miljö är universellt utformad ska alltså inte utesluta hjälpmittel för enskilda personer med funktionsnedsättning där så behövs.

Skillnader mellan flickors och pojkars resultat

När det gäller könsskillnader är resultaten av forskningen motsägelsefulla. Kunskapsöversikten från Göteborgs universitet⁸⁶ visar att inget av könen presterar sämre eller bättre när ett prov är datorbaserat. Samtidigt finns det forskning som pekar på att pojkar presterar bättre än flickor på digitala prov.

Det finns också studier som visar att flickor är mer positiva till att läsa papperstexter och mindre benägna att använda digitala

⁸⁵ Artikel av Reich, K.; University of Innsbruck, Austria. Petter, C.; Institute for Future Studies, Austria i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁸⁶ Albinsson, H. (2009). Datorbaserade prov i engelska – en kunskapsöversikt 2009. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik och didaktik. Enheten för språk och litteratur.

medier, t.ex. filmer, för att inhämta information.⁸⁷ Enligt studierna föredrar pojkar ändå att använda datorer för informationsinhämtning. Således borde datorbaserade prov vara ett format som är särskilt tilltalande för pojken. Att införa digitala prov ger enligt studierna en möjlighet att bredda provformaten så att resultaten inte är så beroende av förmågan att läsa vanliga texter. Det borde göra att könsskillnaderna minskar.

4.4.12 Datorbaserade provs påverkan på undervisningen

En fördel med digitala prov är att dessa kan främja datoranvändningen i undervisningen.⁸⁸ När prov genomförs med papper och penna är lärare mindre benägna att använda datorer i undervisningen. Datorbaserade prov påskyndar också skolornas uppgradering av utrustning såsom datorer och uppkopplingar.

Samtidigt som digitala prov ger positiva effekter för undervisningen finns det forskning som visar att informations- och kommunikationsteknik i allmänhet har liten påverkan på undervisningens upplägg och resultat. Det finns, enligt denna forskning, ett svagt empiriskt stöd för att digital bedömning stödjer elevers lärande.⁸⁹

4.4.13 Bedömning av datorbaserade prov

En fördel som ofta nämns när det gäller datorbaserade prov är att bedömningen av proven underlättas. Det blir enklare att avidentifera elevlösningar. Det blir också enklare för lärare att bedöma lösningar från andra elever än sina egna eller att göra bedömningen

⁸⁷ Se bl.a. artikel av Martin, R. & Binkley, M.; University of Luxembourg i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁸⁸ Artikel av Kozma, R.; Intel, Microsoft, and Cisco Education Taskforce i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁸⁹ Artikel av van Lent, G.; ETS Global i Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

gemensamt med andra lärare. Dessutom kan vissa delar av proven automaträttas, dvs. rättas av en dator.⁹⁰

System för automaträttning

Det finns system för automaträttning av prov. Nedan beskrivs olika uppgiftstyper och i vilken utsträckning de kan bedömas av en dator.⁹¹

Flervalsuppgifter

Olika typer av flervalsuppgifter är sannolikt de vanligaste uppgiftstyperna i datorbaserade prov. Dessa uppgifter kan automaträttas.

Korta öppna svar

Skrivna kortsvarsuppgifter på ungefär en menings längd kan ofta också rättas automatiskt. Av dessa uppgifter är det lättast att automatiskt rätta s.k. lucktest, där ett ord eller tal har utelämnats. Men redan här kan det uppstå problem, t.ex. om felstavade men fullt begripliga svar ska accepteras. Det kan finnas väldigt många kombinationer av stavning även av enstaka ord eller matematiska uttryck.

Öppna svar som består av fler ord eller hela meningar är svårare att automaträtta. Svårigheten med kortsvarsuppgifter, där provtagaren själv skriver en kortare text, är att utveckla uppgifter som har ett definitivt svar som datorn kan hitta. Eftersom eleverna själva formulerar sina svar finns det många möjliga korrekta alternativ och olika sätt att uttrycka dem på. Det finns dock forsk-

⁹⁰ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt; Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.

⁹¹ Redecker, C. (2013). The Use of ICT for the Assessment of Key Competences. JRC Scientific and Policy reports. European Commission; Albinsson, H. (2009). Datorbaserade prov i engelska – en kunskapsöversikt 2009. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik och didaktik. Enheten för språk och litteratur; ETS, Pearson and College Board (2010). Automated Scoring for the Assessment of Common Core Standards.

ning som visar att automaträttning av kortsvarsuppgifter är minst lika tillförlitlig som manuell bedömning.

Eftersom automaträttningen inte är hundraprocentigt tillförlitlig kan öppna svar behöva kontrollbedömas manuellt.

Tal

När det gäller möjligheten att bedöma talade svar finns det automatiska rättningsprogram som t.ex. kan bedöma ett kort svar på en enkel fråga. Även andra aspekter, som en elevs uttal, kan bedömas automatiskt. För längre eller mer komplexa talade svar finns det ännu inga fungerande varianter för automatisk bedömning. Datorn kan inte heller bedöma exempelvis interaktionen mellan olika parter i ett samtal eller tolka och ”förstå” mänskligt tal.

Uppsatser och långa öppna svar

Det är svårt att automatiskt bedöma uppsatser och uppgifter där eleverna själva får lämna längre svar, även om automaträttning används också i dessa fall.

För att bedöma uppsatser använder de automatiska rättningsprogrammen främst särdrag i texten som är lätt hanterade av en dator, bl.a. textens struktur (inledning, huvudtext och avslutning), ordens svårighetsgrad och längd, grammatik, stavning, flyt och språklig variation. I dessa sammanhang uppmäts en hög korrelation med manuell bedömning.

Det som datorer inte klarar av att bedöma är exempelvis innehåll, relevans och hur texten uppfattas av en läsare. Inte heller kan de värdera kreativa inslag i en text eller retorik, logiken i ett argument eller om ett påstående är välgrundat.

ETS är ett exempel på ett företag som har utvecklat flera program för automatisk bedömning av essäer och mer komplexa uppgifter. Deras system är bl.a. *E-rater*⁹², *Criterion*⁹³ och *Scoreitnow*⁹⁴. Även i Sverige pågår viss forskning om system för automatbedömning av

⁹² www.ets.org/erater/about

⁹³ www.ets.org/criterion

⁹⁴ www.dxrgroup.com/cgi-bin/scoreitnow/index.pl

uppsatser. Utredningen har t.ex. träffat företrädare från Institutionen för lingvistik vid Stockholms universitet som bl.a. har utvecklat ett sådant system⁹⁵.

Ämnet matematik

När det gäller ämnet matematik behöver eleverna, för att kunna redovisa sina tankegångar, bl.a. ha möjlighet att skriva formler, använda symboler, rita bilder och använda grafer. I datorbaserade prov är det svårt att automatiskt bedöma handskrivna uttryck och grafer. Därför kan det bli problem att rätta matematikprov helt automatiskt.

År 2019 ska delar av TIMSS genomföras digitalt (det s.k. E-TIMSS).⁹⁶ Inom E-TIMSS planeras man att använda surfplattor så att eleverna kan redovisa sina tankegångar samt skriva och rita bl.a. symboler, uttryck och grafer.

Den tekniska utvecklingen av system för automaträttning

Den tekniska utvecklingen av mer avancerade automatiska rättningsprogram går framåt. Mycket resurser läggs på forskning för att förbättra programmens möjligheter att bedöma också mer komplexa förmågor.

Överensstämmelse mellan automatisk och manuell bedömning

Det finns studier som undersöker överensstämmelsen mellan automatiska bedöningssystem och manuell bedömning. I en amerikansk forskningsrapport⁹⁷ redovisas resultat från flera av dessa. Enligt rapporten presterar de digitala systemen ungefär lika bra som en människa när det gäller bedömning av konstruerade svar, dvs. det finns en relativt god bedömaröverensstämmelse. Trots att utvecklingen av system för automatiserad bedömning av digitala

⁹⁵ Se även avsnitt 2.2.5.

⁹⁶ www.iea.nl/upcoming_studies.html

⁹⁷ Wang, Z. & von Davier, A. A. (2014). Monitoring of Scoring Using the e-rater Automated Scoring System and Human Raters on a Writing Test. Research Report ETS RR-14-04.

prov går framåt är det dock tveksamt om datorer kan ersätta den manuella bedömningen. Forskningsrapporten visar att det också finns brister i de digitala systemen. De övervärderar ibland textens struktur och organisation och undervärderar innehållet. Ett sätt att hantera problematiken är, enligt rapporten, att kombinera datorisering och manuell bedömning.

Varför ska prov automaträttas?

I en amerikansk promemoria⁹⁸ tas några nackdelar upp med att bedöma öppna eller konstruerade svar manuellt, bl.a. att det är både dyrt och svårt att rekrytera, utbilda och betala bedömarna. Bedömningsprocessen tar också längre tid än vid automatisk rättning. Dessutom finns problem med objektivitet och likvärdighet i bedömningen.

Enligt promemorian används de system som finns för att automaträtta konstruerade svar såväl för *high-stakes*-prov som för *low-stakes*-prov, och både tillgången till och acceptansen för systemen växer från år till år. Utöver att underlätta bedömningsprocessen möjliggör automaträttningen även direkt återkoppling till provtagaren och aggregerade resultatsammanställningar på gruppennivå, skolnivå och nationell nivå. På senare tid har det utvecklats system för att kunna ge såväl elever som lärare detaljerad återkoppling om provtagarens styrkor och svagheter, och därigenom understöds också formativ bedömning⁹⁹.

Kan datorer ersätta människor?

Av en analys¹⁰⁰ av nio system för automatisk bedömning av uppsatser och fritextsvar framgår att flera av programmen håller en hög kvalitet. Det innebär att samstämmigheten i bedömningen mellan dator och människa är god.

⁹⁸ ETS, Pearson and College Board (2010). Automated Scoring for the Assessment of Common Core Standards.

⁹⁹ Redecker, C. (2013). The Use of ICT for the Assessment of Key Competences. JRC Scientific and Policy reports. European Commission.

¹⁰⁰ Shermis, M. D. & Hamner, B. (2012). Contrasting state-of-the-art automated scoring of essays.

Samtidigt pågår i USA en debatt om hur tillförlitliga olika automatiska bedömningsprogram är. Forskare diskuterar hur man på olika sätt kan ”lura” datorn i bedömningen av komplexa uppgifter. Les Perelman, från Massachusetts Institute of Technology, konstruerade ett program: Basic Automatic BS Essay Language Generator (BABEL). Där kördes nonsenssvar genom automatiserade bedömningsprogram, men svaren ledde ändå till höga betyg av datorn.¹⁰¹

Ytterligare en aspekt som diskuteras av forskare är acceptansen för tekniken. För att få en hög acceptans hävdar forskare att en kombination av manuell och automatiserad bedömning är viktig.¹⁰² Olika datorprogram tenderar att ha en bristande legitimitet hos elever om den automatiska bedömningen ersätter lärarens slutgiltiga bedömning. Om ett automatiskt program däremot blir en del av bedömningsprocessen, och att läraren gör den slutgiltiga bedömningen, ökar förtroendet för bedömningen hos eleverna.¹⁰³

Bedömning på skärm

Även om ett digitalt prov inte kan automaträttas kan bedömningen göras digitalt genom s.k. *on-screen marking* (OSM). Antingen lämnar provtagaren sina lösningar i ett datorbaserat system eller så överförs pappersbaserade lösningar till digital form. Därefter sker bedömningen av en människa men på skärm.¹⁰⁴

Det finns flera studier som jämför OSM med pappersbaserad bedömning. När det gäller provtagarnas resultat har man inte påvisat några skillnader beroende på om bedömningen sker på skärm eller manuellt. Inte heller bedömaröverensstämmelsen påverkas av OSM. Det innebär att skillnaden mellan två bedömare som använder dator är densamma som den mellan två bedömare som

¹⁰¹ Se t.ex. http://blogs.edweek.org/teachers/living-in-dialogue/2014/05/computerized_grading_purloinin.html

¹⁰² ETS, Pearson and College Board (2010). Automated Scoring for the Assessment of Common Core Standards.

¹⁰³ Warschauer, M. (2010). Invited commentary: New tools for teaching Writing Language, Learning & Technology. <http://llt.msu.edu/vol14num1/commentary.pdf>. February 2010, Vol. 14, nr 1; Warschauer, M. & Grimes, D. (2008). Automated Writing Assessment in the Classroom, Pedagogies: An International Journal, 3:1, s. 22–36.

¹⁰⁴ Ofqual (2014). Review of Marking Internationally.

använder papper och penna.¹⁰⁵ Däremot finns det tendenser som pekar på att bedömningen blir mer exakt och tillförlitlig när den görs på skärm. Dessutom finns det belägg för att bedömningen går snabbare och blir mer effektiv med OSM. Skälen för dessa kvalitets- och effektivitetsvinster är bl.a. att resultatet kan återkopplas snabbare till skolorna, att man enklare kan följa upp resultaten på uppgiftsnivå, att man slipper skicka bedömningsanvisningar manuellt, att olika bedömare kan specialisera sig på och bedöma specifika uppgifter och att gemensam bedömning underlättas.¹⁰⁶

4.5 Datorbaserade prov i andra länder

I flera andra länder genomförs datorbaserade prov. Sverige ligger efter både de nordiska grannländerna och andra länder när det gäller utvecklingen av digitala prov i stor skala. I t.ex. Danmark och Norge är de nationella proven digitaliserade. De danska proven är digitala sedan flera år. För Norges del genomförs proven huvudsakligen på dator och fr.o.m. 2016 är all provverksamhet tänkt att ske digitalt. Finland övergår också till datorbaserade prov och där är målet att alla studentexamensprov ska vara digitaliserade 2020. De danska, finska och norska proven är dock inte betrysstödjande som de svenska proven, utan de används för utvärdering och som stöd för formativ bedömning. Internationella utblickar kan generellt sett vara svåra att göra eftersom prov i olika länder har olika syften.

4.6 Datorbaserade prov i PISA

I PISA undersöks genom prov och enkäter femtonåriga elevers förmågor i och attityder till läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Den internationella studien introducerades 2000 och sedan dess har datainsamling skett vart tredje år.

När PISA genomfördes 2012 var det för femte gången och i 2012 års studie fanns datorbaserad problemlösning med som ett

¹⁰⁵ Coniam, D. (2009). A comparison of onscreen and paper-based marking in the Hong Kong public examination system. *Educational Research and Evaluation: An International Journal on Theory and Practice*, 15:3, s. 243–263.

¹⁰⁶ Bew, L. (2011). *Independent Review of Key Stage 2 testing, assessment and accountability*. Final report.

tillägg. Sverige deltog också i en valfri datorbaserad mätning av läsförståelse och matematik. Skolverket redovisade resultaten från PISA 2012 i december 2013.¹⁰⁷

4.6.1 Resultat på läsförståelseprovet i PISA 2012

När det gäller läsförståelse hade de svenska eleverna 2012 ett högre medelvärde på det digitala läsprovet än på det pappersbaserade. Det återspeglas också i hur de svenska elevernas medelvärde står sig i relation till andra ländernas medelvärden. I det traditionella läsprovet hade de svenska eleverna ett medelvärde som var signifikant lägre än OECD:s medelvärde medan de på det digitala läsprovet låg på samma nivå som OECD. Flickor hade bättre resultat än pojkar i både traditionell och digital läsning. Skillnaden mellan flickor och pojkar var dock mindre när det gäller digital läsning än traditionell läsning.

4.6.2 Resultat på matematikprovet i PISA 2012

Även på det datorbaserade provet i matematik presterade svenska elever bättre än på det pappersbaserade. Till skillnad från det pappersbaserade provet, där det inte fanns någon signifikant skillnad mellan flickors och pojkar resultat i matematik, presterade de svenska pojkar signifikant bättre än de svenska flickorna i det digitala provet.

4.6.3 Enbart digitala prov i PISA 2015

När PISA genomfördes 2015 gjorde alla elever proven digitalt.¹⁰⁸ Genomförandet gällde skolor med femtonåriga elever och PISA-proven kunde göras på både pc och Macdatorer. Vissa av uppgifterna i de digitala proven var desamma som i de tidigare pappersbaserade proven för att möjliggöra trendmätningar. Andra upp-

¹⁰⁷ Skolverket (2013). PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap. Rapport 398.

¹⁰⁸ www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/internationella-studier/pisa/pisa-2015-1.207529

gifter var nya och anpassade till ett digitalt format, t.ex. genom att vara interaktiva. De digitala proven innehöll såväl flervalsuppgifter som öppna uppgifter.

Enligt OECD innebär digitala prov ökade möjligheter att bredda det som mäts och hur det mäts. Fler aspekter av de olika ämnena kan också mäts och det är möjligt att lämna svar på olika och mer flexibla sätt.

Några nackdelar som lyfts fram av OECD när det gäller digitala prov är att elever som saknar datorvana kan få en sämre chans att visa sina kunskaper. Det kan också vara tveksamt om proven mäter elevernas kunskaper eller deras förmåga att hantera en dator. Dock visade den digitala läsningen i PISA 2009 att de elever som presterade bäst var medelanvändarna av datorer. Det tycks alltså inte krävas väldigt god förmåga att hantera en dator för att uppnå bra resultat. Dessutom är det rimligt att anta att andelen elever med låg datorvana minskar över tid. Ytterligare en nackdel med det digitala PISA-provet är att det inte går att gå tillbaka i provet när eleverna har löst en uppgift, vilket upplevs som negativt i förhållande till det pappersbaserade provet.

Resultaten från PISA 2015 var inte publicerade när detta betänkande trycktes.

Varför digitala prov?

OECD anger tre huvudargument för att man i PISA 2015 helt har övergått till digitala prov.

- Det första är att datormediet bättre motsvarar elevernas användning av information och kommunikation.
- Det andra är att man vill kunna pröva elevernas förmåga att göra naturvetenskapliga undersökningar och deras förmåga till problemlösning.
- Det tredje är att man vill uppnå ökad effektivitet i proven genomförandet och få bättre precision i mätningarna. Effektivitetsvinsterna handlar bl.a. om att slippa hantera och trycka provhäften.

Distribution och tekniska förutsättningar

De digitala PISA-proven 2015 distribuerades inte online utan via usb. Det berodde såväl på kapaciteten hos bredbanden i olika länder som på att OECD ville värna provsekretessen och minimera risken för fusk. I PISA 2012 användes dock ett onlinesystem. Även om digitaliseringen kan medföra förenklingar för skolorna, t.ex. när det gäller distributionen av proven, innebär den också ökade utmaningar och oro bland de skolor som deltar i PISA. Arbetet med de digitala proven fungerade dock bättre i skolorna om it-ansvarig personal deltog i det.

Inför PISA 2015 genomfördes en förstudie. Den fungerade väl i Sverige och datorkapaciteten blir bättre och bättre ute på skolorna. Några av skolorna i förstudien hade Macdatorer, vilket proven inte stödde, och några hade alltför gammal utrustning trots att proven ställer ganska låga tekniska krav. Dessutom är allt fler skolor utrustade med surfplattor i stället för datorer och proven kunde inte genomföras på dessa. Totalt sett har dock proven i förstudien fungerat mycket väl och det var få tekniska missöden.

Detsamma gällde när PISA-proven genomfördes i skarpt läge. Få skolor hade tekniska problem. Ett antal skolor saknade dock tekniska förutsättningar för att genomföra PISA-proven digitalt. Till 15 av 202 skolor fick Mittuniversitetet, som genomför PISA på Skolverkets uppdrag, leverera datorer med kurir för att proven skulle kunna genomföras.

4.6.4 Digitala prov i andra internationella studier

Utöver de digitala proven i PISA finns det andra internationella studier som genomförs digitalt. Den internationella studien PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study), som undersöker läsförmågan hos elever i årskurs 4, är delvis datorbaserad 2016. Eleverna gör då ett läsprov på papper och ett på dator. Inför PIRLS 2016 har utvalda skolor tillfrågats om sin beredskap att delta i ett digitalt genomförande av proven. Det digitala genomförandet sker med hjälp av usb och kräver pc, vilket medför att skolor som använder läsplattor eller andra lösningar än pc har svårare att delta. Cirka 30 av de 150 tillfrågade skolorna kan inte genomföra provet på pc. Eftersom PIRLS genomförs i årskurs 4 är tillgången till pc-

datorer sannolikt lägre än för de elever som genomför PISA, dvs. femtonåringar.

4.7 Svenska försök med datorbaserade nationella prov

4.7.1 Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

Digitaliserade nationella prov har i skarpt läge endast genomförts i Sverige när det gäller utbildning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).

Uppdrag till Skolverket

Skolverket fick 2008 i uppdrag av regeringen att utveckla nya nationella slutprov för sfi.¹⁰⁹ De nya proven skulle baseras på it-lösningar. Uppdraget justerades därefter i regleringsbreven för 2009, 2010 och 2011, bl.a. genom att möjligheten att använda pappersbaserade prov förlängdes. I regleringsbrevet för 2012¹¹⁰ ändrades uppdraget på så sätt att it-baserade slutprov för sfi inte skulle utvecklas framöver.

Skolverkets redovisningar av uppdraget

Skolverket har redovisat uppdraget i olika rapporter.¹¹¹ Enligt rapporterna är det en stor omställning att gå från pappersbaserade till it-baserade prov. De it-baserade proven ska vara säkra så att innehåll inte sprids och de ska kunna genomföras hos olika anordnare med olika tekniska förutsättningar. En annan aspekt som enligt Skolverket behöver utredas är den juridiska. Det kan

¹⁰⁹ Utbildningsdepartementet (2008). Uppdrag om mål och prov på varje studieväg i svenskundervisning för invandrare (sfi). U2008/1045/SV.

¹¹⁰ Utbildningsdepartementet (2013). Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolverk. U2013/532/S.

¹¹¹ Skolverket (2010). Redovisning av uppdrag om mål och prov på varje studieväg i svenskundervisning för invandrare (sfi). Dnr 2010:125; Skolverket (2011). Delredovisning av uppdrag om mål och prov på varje studieväg i svenskundervisning för invandrare (sfi). Dnr 2010:381; Skolverket (2012). Slutredovisning av uppdrag om mål och prov på varje studieväg i svenskundervisning för invandrare (sfi). Dnr 2011:1095.

vara problematiskt att lagra och arkivera digitalt elevmaterial med tanke på personuppgiftslagen. Samtidigt har de it-baserade proven en stor potential. En av fördelarna med it-baserade prov är minskad tidsåtgång för bedömning av delprov med automatisk rättning.

Förutsättningarna som gavs vid sfi-provens införande har, enligt Skolverket, visat sig mindre lyckade för mottagandet av proven i skolorna eftersom flera tekniska lösningar inte var fullt ut utprövade. Beredskapen för it-baserade prov var god på många skolor men på en del skolor saknades både kompetens och utrustning. Skolverket anger i rapporterna att pappersbaserade prov kommer att behövas i flera år framöver. En fortsatt utveckling bör dock ske inom ramen för en försöksverksamhet för att i förlängningen kunna tillhandahålla en användarvänlig och funktionell it-lösning för de it-baserade sfi-proven.

Samtal med provkonstruktörerna vid Stockholms universitet

I utredningens samtal med den grupp som utvecklade de digitala sfi-proven vid Stockholms universitet framkommer ytterligare för- och nackdelar med proven.

Fördelar enligt provkonstruktörerna

En fördel med datorbaserade prov är att eleverna kan skärma av sig och sitta med egna hörlurar. Upplevelsen är att provtagaren kan styra provet mer själv.

En annan fördel är att eleverna slipper skriva texter för hand, vilket underlättar både för provtagaren och för lärarna som inte behöver tolka olika handstilar.

Dessutom nämner gruppen att bedömningen underlättas om många uppgifter kan automaträttas.

De program som används för digitala prov kan också automatgenerera resultat, statistik och sammanställningar. I arbetet med de digitala sfi-proven fanns det dock vissa problem med hur resultaten på uppgifterna fördes in i de automatgenererade sammanställningarna.

Nackdelar enligt provkonstruktörerna

När det gäller nackdelar med datorbaserade prov anger gruppen bl.a. tekniska problem, att det är kostsamt och tidskrävande att utveckla digitala prov samt att provformat och uppgiftstyper kan begränsas av det program som används¹¹².

De digitala sfi-proven låg på en server hos Skolverket och skolorna skulle vid provtillfället koppla upp sig mot den. Det skapade problem eftersom det i vissa sammanhang fanns för lite utrymme på servern. Dessutom var uppkopplingsmöjligheten och uppkopplingshastigheten till och från skolorna bristfällig vilket orsakade en försämrad bild- och ljudkvalitet i proven. Därmed upplevdes bilderna och ljudet som sämre i de datorbaserade sfi-proven än i de pappersbaserade.

Andra tekniska problem var att de lärare som genomförde proven inte hade tillgång till tekniskt stöd och att inloggningarna inte fungerade fullt ut. Tillgången till datorer var ofta bristfällig och skolorna hade olika förutsättningar när det gällde exempelvis skärmstorlekar, fungerande datorsalar och annan utrustning, t.ex. hörlurar. Dessutom hade målgruppen i sig, elever i sfi, relativt liten datorvana och låg utbildningsbakgrund, vilket ibland försvårade genomförandet.

Trots att de flesta användarna av de digitala sfi-proven var missnöjda blev många lärare och rektorer besvikna när proven togs bort. På skolorna tyckte man att man hade kommit igång och att proven drev fram en utveckling av verksamheten. Proven drev också fram en bättre datortillgång inom sfi.

Lärdomar enligt provkonstruktörerna

Den grupp som utvecklade de digitala sfi-proven har vunnit ett antal lärdomar av arbetet. En lärdom är att det bör finnas med en tekniskt kunnig person i provutvecklingen, i stället för att varje provkonstruktör ska lära sig det program som används för att ta fram de digitala provuppgifterna.

¹¹² I arbetet med de digitala sfi-proven användes Questionmark.

En annan lärdom är att det tar tid att få digitala prov att fungera bra. Det är, enligt gruppen, viktigt att börja i liten skala och att ge tid för uppföljning och utvärdering.

Kostnaderna för provutvecklingen beror i hög grad på de förutsättningar som ges inledningsvis. Om villkoren är tydligt satta går det lättare att påbörja arbetet, det blir billigare och man kan spara tid. Villkoren bör i så stor utsträckning som möjligt fastställas centralt innan respektive universitet eller högskola som utvecklar nationella prov får sitt uppdrag. Det bör finnas gemensamma riktlinjer för digitala prov som bl.a. behandlar frågor om format, layout, bild, text och uppgiftstyper.

Under hela processen behövs, enligt gruppen, tydliga kravspecifikationer gentemot skolorna så att de vet vad som kommer att krävas av dem för att kunna genomföra de digitala proven. Skolorna behöver också tillgång till övningsprov som ser ut på samma sätt som de skarpa proven kommer att göra, så att eleverna får en chans att förbereda sig.

4.7.2 Pilotstudier i engelska och matematik

Utöver genomförandet av digitala nationella prov i sfi har två pilotstudier gjorts, en i engelska och en i matematik. Pilotstudien i engelska genomfördes av Göteborgs universitet och beskrivs dels i en egen rapport¹¹³, dels i Skolverkets kunskapsöversikt om adaptiva och andra datorbaserade prov¹¹⁴. Pilotstudien i matematik gjordes av Umeå universitet och beskrivs i Skolverkets kunskapsöversikt.

I de båda pilotstudierna användes datorbaserade prov från det norska nationella provsystemet. Proven var datorbaserade men inte adaptiva. De genomfördes i ett antal klasser och samtidigt undersöktes attityder, uppfattningar och reaktioner hos elever, lärare och rektorer. Pilotstudierna hade även fokus på beredskapen för användning av datormediet som sådant i relation till prov och bedömnings.

¹¹³ Lindqvist, A-K. (2009). Datorbaserade prov i engelska – en pilotstudie 2009. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik och didaktik. Enheten för språk och litteratur.

¹¹⁴ Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.

Engelska

Pilotstudien i engelska genomfördes på sex skolor i ett län. Cirka 250 elever i årskurserna 5, 6 och 8 deltog. Provuppgifterna fokuserade på läsning och provtypen var olika former av flervalsuppgifter som automaträttades. Vid genomförandet använde eleverna stationära datorer i datorsalar eller kombinerade studie- och datorsalar.

Tekniska förutsättningar

Generellt föreföll den tekniska standarden i pilotskolorna vara relativt låg och vid varje skola var någon dator ur funktion. Vissa datorer var också mycket långsamma vilket försvårade genomförandet. Dessutom förekom visst krångel med inloggningar och internettillgång.

Vad tyckte eleverna?

Eleverna som genomförde provet tyckte generellt att det fungerade bra. De menade att det var roligt att göra provet digitalt, att provet var ungdomsanpassat, att ett datorbaserat prov är motivationshöjande och att det är lättare när man inte måste skriva för hand. Flera elever reflekterade dock över försvårande omständigheter med digitala prov, t.ex. tekniska förutsättningar på skolorna.

Elevernas synpunkter på provet som sådant handlade ofta om svårighetsgrad och textmängd. Många elever tyckte att provet var lätt, men flera menade också att det var mycket text och att det kan vara jobbigt att läsa på skärmen.

Vad tyckte lärarna och rektorerna?

Lärarna som deltog i pilotstudien ansåg att det datorbaserade provet var lätt att förstå sig på och använda. Drygt hälften av lärarna tyckte inte att deras skola hade tillräcklig beredskap för att genomföra datorbaserade prov.

Efter studien var de flesta lärarna positiva till, och såg pedagogiska fördelar med, datorbaserade prov i engelska. Några av

lärarna menade också att de skulle börja använda datorer i sin engelskundervisning oftare efter pilotstudien.

Ett antal för- och nackdelar lyftes fram av lärare och rektorer vid deltagande skolor. Fördelarna handlade bl.a. om att eleverna är positiva till datorbaserade prov, att digitala prov är arbets- och tidsbesparande för lärare, att datorisering av prov erbjuder goda möjligheter till snabb återkoppling till eleverna och en ”objektiv bedömning” samt att digitaliseringen underlättar statistiska sammanställningar av resultat.

Några nackdelar som togs upp var datortekniska problem på skolan, att eleverna har svårt att läsa text på skärm och att datorbaserade prov kan begränsa både vilka färdigheter som prövas och provformaten.

Sammanfattningsvis konstaterade Göteborgs universitet att elever, lärare och rektorer vid skolorna i pilotstudien generellt var mycket positiva till den datorbaserade formen av prövning.

Matematik

Pilotstudien i matematik genomfördes på fem skolor i en kommun med fyra klasser i årskurs 3 (88 elever) och fyra klasser i årskurs 6 (102 elever). Provet bestod till cirka 70 procent av flervalsuppgifter och resterande uppgifter var av kortsvartstyp. Vid genomförandet använde eleverna bärbara datorer. Eleverna loggade in på en särskild webbsida med ett användarnamn och lösenord. Dessutom skulle eleverna som en säkerhetsåtgärd ange ytterligare ett lösenord som var gemensamt för hela klassen.

Tekniska förutsättningar

På det stora hela fungerade tekniken bra. Elevernas uppkoppling fungerade överlag mycket bra och inloggningen till det webbbaseerde norska systemet fungerade prickfritt. Studien visade dock att inloggningsprocessen var längre för elever i årskurs 3 än i årskurs 6 och att de äldre eleverna, inte oväntat, var mer datorvana.

De tekniska problem som uppstod handlade bl.a. om att kontakten med servern bröts vid några få tillfällen för någon elev och att vissa elever ibland inte kunde komma in på internet.

Gränssnittet skapade vissa problem eftersom eleverna gjorde provet på bärbara datorer med liten skärm. Längst ner på sidan visades information om vilka uppgifter eleven hade gjort och vilka som återstod. För att komma åt denna information var eleverna tvungna att skrolla ner. En slutsats som Umeå universitet drar av detta är att uppgifter i datorbaserade prov inte bör utformas så att de är beroende av en viss teknisk utrustning, t.ex. en skärm av viss storlek.

Vad tyckte eleverna?

Enligt pilotstudien uppfattade eleverna uppgifterna som lättbegripliga; det var endast ett fåtal uppgifter där eleverna hade problem med att förstå vad de skulle göra. Eleverna som genomförde provet var intresserade, nyfikna och allmänt positiva till att göra ett datorbaserat prov i matematik. Det här gällde i synnerhet de yngre eleverna. Dessutom fanns tendenser till att elever som inte använder dator så mycket blev mer stimulerade av att göra digitala uppgifter än de som hade mer erfarenhet av datoranvändning.

Vad tyckte lärarna och rektorerna?

Lärarna och rektorerna som deltog i pilotstudien tillfrågades bl.a. om vilka fördelar och nackdelar de kunde se med datoriserade prov. Fördelar som lyftes fram var att pappershanteringen och bedömningsarbetet med proven borde minska markant, att barnen tycker att det är spännande med datorer samt att datorbaserade prov kan vara bra för skrivsvaga barn.

Nackdelar som togs upp var att svarsformatet innebär att man inte kan följa elevernas tankegångar, något som prioriteras i kursplanerna.

Skolverkets slutsatser av de båda pilotstudierna

Skolverket drar några slutsatser av de båda pilotstudierna i engelska och matematik. Enligt myndigheten visar pilotstudierna att många skolor har en beredskap för datorbaserade prov, även om inte alla

har den utrustning som krävs. Dessutom framkommer en positiv förväntan och attityd till datorbaserade prov från elever, lärare och rektorer.

4.7.3 Utprövning av digitala provuppgifter

Såväl de digitala sfi-proven som pilotstudierna i engelska och matematik genomfördes för flera år sedan, vilket gör att förutsättningarna har förändrats sedan dess. Skolverket har även helt nyttjat gjort en utprövning av digitala provuppgifter. Under hösten 2015 fick de universitet och högskolor som utvecklar de nationella proven i uppdrag av Skolverket att göra några av de nuvarande pappersbaserade uppgifterna digitala. I utprövningen användes antingen frisläppta uppgifter, dvs. sådana som inte längre används i proven och som därmed inte omfattas av sekretess, eller nykonstruerade uppgifter.

Uppgifterna lades in i en digital plattform. Tre olika plattformar valdes ut: *Inspera Assessment* som är den plattform som används i Norge för de digitala nationella proven, *BTL surpass* som bl.a. används för några av de storskaliga proven i Storbritannien samt *TAO Testing* som är en s.k. *open source*-plattform¹¹⁵.

Provkonstruktörer vid universitetens och högskolorna besökte ett antal skolor för att pröva ut de digitala provuppgifterna. Cirka 700 elever i grundskolan, gymnasieskolan och sfi deltog i utprövningen.

Resultaten från utprövningen

Av universitetens och högskolornas verksamhetsberättelser framgår några resultat och slutsatser från utprövningen av digitala provuppgifter. Flera av slutsatserna rör de digitala plattformar som användes, t.ex. möjligheterna att konstruera prov och använda olika uppgiftstyper i provkonstruktionen, att mata in användare i systemen, att bedöma elevlösningarna samt att presentera och analysera resultaten. Provkonstruktörerna upplevde ibland att det var svårt att få överblick över det färdiga provet i plattformen. När det gäller

¹¹⁵ *Open source* innebär att plattformen är gratis och tillgänglig via internet.

ämnet matematik fanns det vissa svårigheter att skriva matematiksymboler och formler i de system som testades. Dessutom satte t.ex. skärmstorleken upp vissa hinder för hur texter presenterades och svar lämnades.

Själva genomförandet med eleverna gick relativt bra. Såväl stationära och bärbara datorer (både pc och Macdatorer) som surfplattor användes för utprövningen. Olika skolor hade ofta olika tekniska förutsättningar, vilket innebar likvärdighetsproblem. För några elever fungerade det inte att göra alla delar i utprövningen digitalt utan de fick komplettera med lösningar med papper och penna. Det kunde bero på bristande datortillgång eller problem med att fylla i svar i provplattformen. Vissa tekniska problem uppstod också i och med att plattformarna var webbaserade. Ibland försvann elevsvar och några av eleverna uttryckte oro för risken för fusk. Även för eleverna kunde överblicken i plattformarna vara bristfällig. Det kunde t.ex. vara svårt att hoppa mellan uppgifter och se vilka uppgifter som var besvarade. I matematik var det svårt för eleverna att redovisa sina lösningar digitalt trots att de hade tillgång till en meny med flera matematiksymboler och ett ritverktyg.

Majoriteten av eleverna tyckte att det var roligt att arbeta med uppgifterna i de digitala proven och överlag var eleverna positivt inställda till digitala prov. Lärarna var också positiva men såg ibland att tekniken orsakade problem.

5 Utgångspunkter för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid

I det här avsnittet redogör utredningen för utgångspunkter för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid. Vi definierar begreppet nationell kunskapsutvärdering. Dessutom beskriver vi vilka informationskällor som finns i Sverige i dag när det gäller elevernas kunskapsutveckling. Avslutningsvis behandlar vi internationella erfarenheter av stickprovsbaserade system för nationell kunskapsutvärdering.

Hela avsnitt 5 avser utgångspunkter för nationell kunskapsutvärdering och utredningen lämnar inga förslag i det här avsnittet.

5.1 **Definition av begreppet nationell kunskapsutvärdering**

Utbildningsresultatens stora betydelse på såväl individ- som samhällsnivå gör att det finns behov av att följa resultatutvecklingen på nationell nivå. Sedan slutet av 1980-talet har olika system för nationell utvärdering utvecklats i Sverige. Dessa system har bl.a. haft som uppgift att beskriva kunskapsnivåer och deras förändring över tid på nationell nivå.

OECD¹ identifierar sex olika syften med bedömning av kunskaper på nationell nivå. Dessa syften är att:

¹ OECD (2013). Synergies for better learning. An international perspective on evaluation and assessment. Paris: OECD.

1. vid en viss given tidpunkt beskriva resultatnivåer, och då inte minst för olika grupper av elever med uppdelning på exempelvis region, kön eller föräldrarnas utbildningsnivå
2. beskriva förändringar i resultatnivåer över tid
3. följa upp och utvärdera effekter av policyförändringar eller interventioner
4. samla in demografiska, administrativa och kontextuella data som kan vara användbara för att förklara de observerade utfallen
5. skapa och återföra information som är relevant för olika aktörer inom utbildningssystemet
6. använda den insamlade informationen för analys, utveckling och implementering av utbildningspolitik.

Av dessa sex syften gäller utredningens direktiv² framför allt punkterna 1 och 2, nämligen att beskriva resultatnivåer och att beskriva förändringar i resultatnivåer över tid. Uppdraget är alltså att utveckla ett system för bedömning av kunskapsnivåer på nationell nivå. En lämplig term för detta är enligt utredningens uppfattning system för nationell kunskapsutvärdering (NKU).

Även om uppdraget i första hand avser system för att beskriva nationella kunskapsnivåer och deras förändringar över tid är givetvis också de övriga syften som OECD anger i större eller mindre utsträckning relevanta när det gäller utformning och implementering av ett system för kunskapsutvärdering. De bakgrundsöversikter som presenteras i detta avsnitt avser därför nationella och internationella erfarenheter av NKU i flera olika avseenden.

5.2 Nationell kunskapsutvärdering i Sverige

Även om det i dag knappast kan sägas finnas ett formaliserat system för nationell kunskapsutvärdering i Sverige, utöver deltagandet i internationella studier, är det möjligt att identifiera några huvudsakliga informationskällor om elevernas kunskapsutveckling.

² Kommittédirektivet Översyn av de nationella proven för grund- och gymnasieskolan (dir. 2015:36).

5.2.1 Betygen och de nationella proven

De nationella proven och betygen används som grund för kunskapsuppföljning på såväl nationell som lokal nivå. Resultaten finns tillgängliga i Statens skolverks databas Siris.³

Betygen och de nationella proven anses inte tillräckliga för att följa elevernas kunskapsutveckling över tid

I en rapport från SNS Utbildningskommission⁴ menar författarna att det är olyckligt att använda prov och betyg som enda grund för kunskapsuppföljning på nationell nivå. Skälen för det är att det inte är möjligt att fullt ut ha tilltro till korrektheten i resultaten och att betygen kan ge en alltför positiv bild av kunskapsutvecklingen. Även resultaten på de nationella proven är svåra att jämföra från år till år.

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att kvalitetssäkra de nationella proven.⁵ Av Skolverkets slutredovisning⁶ av uppdraget framgår att myndigheten, liksom författarna till SNS-rapporten, ser vissa problem med att använda de nationella proven för att följa kunskapsutvecklingen över tid. Proven konstrueras med de nationella kurs- och ämnesplanerna som utgångspunkt och har därför hög innehållslig relevans. Vissa av de förmågor som lyfts fram i de nationella styrdokumenten prövas dock med uppgifter som kräver omfattande elevsvar, t.ex. uppsatser och laborationer, och dessa är svåra att bedöma på ett enhetligt sätt. Här kan man alltså säga att den innehållsliga relevansen är hög medan mätsäkerheten är mer svårbedömd. Det relativt begränsade antalet uppgifter som kan användas i de nationella proven gör det också svårt att på ett adekvat sätt täcka in de olika ämnesområdenas innehåll.

³ <http://siris.skolverket.se/siris/f?p=Siris:1:0>

⁴ Gustafsson, J-E., Cliffordson, C. & Erickson, G. (2014). Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. SNS Utbildningskommission.

⁵ Utbildningsdepartementet (2011). Uppdrag om nationella prov. U2011/6543/S.

⁶ Skolverket (2014). Redovisning av uppdrag om kvalitetssäkring av nationella prov. Dnr 2011:1242.

Behovet av ett särskilt mästinstrument för att följa elevernas kunskapsutveckling över tid

För att med säkerhet kunna följa kunskapsutvecklingen över tid uttrycker Skolverket i sin redovisning av uppdraget att kvalitets-säkra de nationella proven att det är motiverat att undersöka möjligheten att ta fram ett särskilt mästinstrument för just det ändamålet. På så sätt skulle det, enligt myndigheten, vara möjligt att renodla de nationella provens betygsstödjande syfte och ändå skapa nationell statistik utifrån samma premisser som i de internationella studierna.

Författarna till SNS-rapporten är av samma uppfattning som Skolverket när det gäller behovet av ett särskilt mästinstrument för att följa kunskapsutvecklingen över tid. De hänvisar till ett tidigare förslag utarbetat av Skolverket och Jan-Eric Gustafsson.⁷ Det tidigare förslaget bygger på rullande, stickprovsbaserade nationella kunskapsutvärderingar som omfattar såväl provdelar där resultaten uttrycks i poäng på skalor som provdelar vilka ger information av kvalitativ art. Ett sådant system för kunskapsutvärdering kan, enligt SNS-rapporten, fånga trendmässiga förändringar i elevers kunskapsnivå. Författarna föreslår att ett sådant system införs som en försöksverksamhet inom ett par av grund- och gymnasieskolans ämnen.

Krav som bör uppfyllas av ett instrument för trendmätning

Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan⁸ anser inte heller att nationella prov med sin nuvarande utformning lämpar sig som underlag för trendmätning. I sitt betänkande⁹ anger utredningen ett antal krav som måste vara uppfyllda för att ett prov ska kunna utgöra grund för trendmätning. Dessa är att:

- proven är stabila över tid och att de innehåller ett antal uppgifter som har ingått i tidigare prov, s.k. ankaruppgifter

⁷ Skolverket (2006). Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen. Rapport 286; Gustafsson, J-E. (2006). Ramverk för ett system för uppföljning av kunskapsutvecklingen i grundskolan.

⁸ Kommittédirektivet Förbättrade resultat i grundskolan (dir. 2012:53).

⁹ Betänkandet Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12).

- antalet uppgifter räcker för att täcka in tillräckligt mycket av ämnets eller kursens innehåll
- innehållet i kurs- och ämnesplaner och utformningen av betygsystemet i huvudsak är stabila över tid, så att det är samma kunskaper och kunskapsnivåer som jämförs.

I betänkandet anges vidare att dagens nationella prov inte svarar mot samtliga dessa krav, eftersom proven i första hand inte är utformade för trendmätning. Dessutom står några av kraven ovan i konflikt med delar av provens andra syften.

De nationella proven innehåller, enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan, för få uppgifter för att de ska kunna användas för trendmätning. Om proven ska fungera för detta syfte måste de innehålla många uppgifter som täcker in de väsentliga delarna av kurs- och ämnesplanerna. Så många uppgifter kan en och samma elev av tidsskäl inte besvara på ett prov. Därför behöver ett prov för trendmätning utformas så att olika elever löser olika uppgifter, samtidigt som den samlade bilden blir tillförlitlig.

Dessutom har såväl kurs- och ämnesplaner som betygsskalan förändrats vilket, enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan, försvårar trendmätning med hjälp av nationella prov.

Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan föreslår att ett system med stickprovsbaserade undersökningar för trendmätning införs som ett komplement till de internationella studierna. Ett sådant system skulle, enligt utredningen, förbättra möjligheterna att följa kunskapsutvecklingen i den svenska skolan. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan föreslår att en annan utredning får i uppdrag att utforma systemet för trendmätning och samtidigt undersöka hur det passar in i ett framtida utvärderingssystem av kunskapsresultat i sin helhet.

OECD riktar kritik mot att Sverige förlitar sig helt på nationella prov och betyg

OECD¹⁰ konstaterar att Sverige har en rad verktyg för att följa elevernas kunskapsutveckling på nationell nivå, t.ex. aggregerade resultat på nationella prov och betyg, kvalitetsgranskningar från Statens skolinspektion samt uppföljningar och utvärderingar från Skolverket. Dessa redovisningar av elevresultat grundar sig nästan uteslutande på prov bedömda av och betyg satta av enskilda lärare.

OECD hänvisar till studier där likvärdigheten i bedömningen och betygssättningen ifrågasätts. På grund av den bristande likvärdigheten är de aggregerade resultaten på proven och betygen, enligt OECD, inte lämpliga för att följa upp elevernas kunskapsutveckling på olika nivåer. Dessutom menar forskare som OECD har haft kontakt med att de nationella proven inte är framtagna för att följa kunskapsutvecklingen över tid. Det finns för få ankaruppgifter och provens svårighetsgrad varierar från år till år.

I rapporten från OECD föreslås ett antal alternativ för att tillhandahålla ett mer tillförlitligt nationellt utvärderingssystem. Ett förslag är att någon typ av extern bedömning av nationella prov utvecklas. Ett annat att i mindre utsträckning använda öppna provuppgifter med omfattande elevsvar. Ytterligare ett förslag från OECD är att införa ett särskilt nationellt utvärderingssystem i form av en stickprovsundersökning.

Utredningens intressenter har olika uppfattningar om hur den nationella kunskapsutvecklingen kan följas över tid

Några av de intressenter vi har träffat framför synpunkten att det behövs ett särskilt system för att följa den nationella kunskapsutvecklingen över tid. Några andra anser att de nationella proven ska ha detta syfte i stället för att fungera som ett stöd för betygssättningen.

¹⁰ OECD (2011). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden.

5.2.2 De internationella studierna

De internationella studierna är utformade för trendmätning

En andra informationskälla om den nationella kunskapsutvecklingen utgörs av de internationella studierna, t.ex. PIRLS¹¹, PISA¹², TIMSS och TIMSS Advanced¹³. Dessa är utformade för att möjliggöra stabila och rättvisande jämförelser över tid, dvs. de ger trendbeskrivningar. Dessutom ger de möjlighet att jämföra olika länders utbildningssystem och svenska elevers kunskapsnivå i förhållande till elever i andra länder. Däremot ger de inga underlag för mer lokala bedömningar.

De internationella studierna utgör den säkraste informationskälla som finns i dag när det gäller att följa kunskapsutvecklingen på nationell nivå över tid. Det har sin grund i att studierna i många avseenden håller en hög kvalitet, bl.a. genom omsorgsfulla kvalitetskontroller, representativa urval och instrument med goda mättegenskaper.

I de internationella studierna får varje elev endast lösa en mindre del (10–20 procent) av den totala mängd uppgifter som ingår i provet. Eftersom de olika provhäftena är länkade till varandra genom att vissa uppgifter är gemensamma, kan alla elevers resultat ändå överföras till en gemensam förmågeskala. Nackdelen med denna testmetodik är att resultatet för en enskild elev blir osäkrare. Resultaten på nationell nivå blir dock säkrare genom att provet kan täcka av en större del av de kunskaper som den internationella studien avser att mäta.

¹¹ I PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) undersöks läsförståelsen hos elever i årskurs 4.

¹² I PISA (Programme for International Student Assessment) undersöks femtonåriga elevers förmågor inom tre kunskapsområden: matematik, naturvetenskap och läsförståelse.

¹³ I TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) undersöks kunskaper i matematik och naturvetenskap hos elever i årskurserna 4 och 8 i grundskolan. I TIMSS Advanced undersöks kunskaper i avancerad matematik och fysik hos elever som går sista året i gymnasieskolan.

Kopplingen till de olika ländernas styrdokument är i vissa fall tveksam i de internationella studierna

De internationella studierna är alltså främst skapade för att mäta förändring över tid och deras mättekniska kvalitet är hög. Däremot kan provens innehållsliga relevans för de olika ländernas nationella kursplaner i vissa fall vara tveksam. Detta gäller i synnerhet proven i PISA som inte är konstruerade med utgångspunkt i de deltagande ländernas läro- och kursplaner utan i kompetenser som antas vara viktiga i yrkes- och samhällslivet.

Skolverket har i en serie undersökningar analyserat hur väl de svenska kurs- och ämnesplanerna stämmer överens med de internationella studiernas ramverk och prov. För läsning är det god överensstämmelse med PIRLS-undersökningen för de yngre eleverna i grundskolan¹⁴ och med PISA-undersökningen för de äldre eleverna. När det gäller matematik och naturvetenskap i slutet av grundskolan är överensstämmelsen inte perfekt mellan de svenska kursplanerna och innehållet i PISA och TIMSS. Dessa två internationella studier kompletterar dock varandra. TIMSS överensstämmer väl med indelningen i ämnesstoff i de svenska styrdokumenten i matematik. Ramverket i PISA stämmer väl överens med de svenska kursplanerna i naturvetenskap genom att det betonar processer inom det naturvetenskapliga kunnandet. Sammantaget representerar TIMSS och PISA därför väl de svenska styrdokumenten.¹⁵

För de tidiga åren i grundskolan finns endast TIMSS i årskurs 4 att tillgå inom matematik och naturvetenskap, och Skolverket¹⁶ konstaterar att den kompletterande funktionen som finns hos PISA därmed uteblir. En jämförelse med det tidigare ämnesprovet i årskurs 5 visade också en större ämnesmässig bredd i TIMSS, men Skolverket konstaterade att denna bredd inte är oförenlig med de svenska styrdokumenten.

¹⁴ Skolverket (2012). Med fokus på läsande: Analys av samstämmigheten mellan svenska styrdokument, ämnesprov i svenska och PIRLS 2011. Skolverkets aktuella analyser 2012.

¹⁵ Skolverket (2006). Med fokus på matematik och naturvetenskap. En analys av skillnader och likheter mellan internationella studier och nationella kursplaner. Skolverkets aktuella analyser 2006.

¹⁶ Skolverket (2008). Med fokus på matematik och naturvetenskap. En jämförelse mellan TIMSS 2007 för årskurs 4 och de nationella målen för årskurs 5. Skolverkets aktuella analyser 2008.

Skolverket¹⁷ drar slutsatsen att ramverket i matematik i PISA huvudsakligen överensstämmer med de svenska styrdokumenten. Alla förmågor och aspekter av matematiken i de svenska styrdokumenten prövas dock inte i PISA. Jämfört med de nationella proven finns också relativt stora skillnader i hur proven och uppgifterna är utformade.

Skolverket¹⁸ har även undersökt överensstämelsen mellan TIMSS Advanced och svenska kursplaner och nationella prov i matematik och fysik för gymnasieskolan. Av undersökningen drar myndigheten slutsatsen att överensstämelsen är god.

Elevernas motivation kan påverka resultaten från de internationella studierna

Ett potentiellt problem i de internationella studierna är att eleverna kanske inte fullt ut är motiverade att göra sitt bästa eftersom resultaten från studierna inte påverkar deras betyg. Några belägg för att sjunkande motivation hos svenska elever till någon större del skulle förklara de försämrade PISA-resultaten finns dock inte enligt Skolverket.¹⁹

De internationella studierna ger en begränsad bild

Även om de internationella studierna bidrar med mycket värdefull information om kunskapsutvecklingen i den svenska skolan är det samtidigt viktigt att inse att de inte ger hela resultatbilden. Studierna behandlar endast ett begränsat antal ämnen och bara vissa områden inom dessa ämnen. Det är således enbart läsning, matematik och naturvetenskap som undersöks bland elever i vissa åldrar med kortare intervall om tre till fem år. Inom de olika ämnesområdena är det också endast vissa delområden som undersöks.

¹⁷ Skolverket (2015). Med fokus på matematik. Analys av samstämmighet mellan svenska styrdokument och den internationella studien PISA. Skolverkets aktuella analyser 2015.

¹⁸ Skolverket (2009). Hur samstämmiga är svenska styrdokument och nationella prov med ramverk och uppgifter i TIMSS Advanced 2008? Fördjupningsstudie till rapport 336.

¹⁹ Skolverket (2015). Att svara eller inte svara. Svenska elevers motivation att genomföra PISA-provet. Skolverkets aktuella analyser 2015.

5.2.3 Nationell utvärdering

Skolverket har genomfört ett antal nationella utvärderingar

I mitten av 1980-talet presenterade dåvarande Skolöverstyrelsen på initiativ av regeringen ett förslag till en nationell utvärdering. Syftet var att ge generella och för hela landet giltiga beskrivningar och analyser såväl av utvecklingen av kunskaper och färdigheter över tid, som av likvärdigheten i utbildningen. Den första undersöningen genomfördes 1989 (NU 89) i årskurserna 2 och 5.

Skolöverstyrelsen hade planerat att uppföljningarna av 1989 års utvärdering skulle ske vart tredje år med början 1992. Skolverket fortsatte arbetet efter nedläggningen av Skolöverstyrelsen 1990. Under vårterminen 1992 gjorde Skolverket en datainsamling inom ramen för den andra nationella utvärderingen (NU 92) men med en delvis förändrad inriktning. NU 92 var en bredare undersökning som skulle ge en samlad bild av skolans verksamhet och av elevernas kunskaper.²⁰ Tyngdpunkten låg på årskurs 9, och tio procent av landets skolor med elever i årskurs 9 deltog.

Under 1990-talet genomfördes därefter en tredje utvärderingsomgång (UG 95) och tre år senare en fjärde (US 98). Den senare hade ett delvis annorlunda upplägg. I den undersöktes fem ämnesövergripande läroplansmål eller kompetensområden med kvalitativ metodik vid ett mindre antal skolor. Varken undersökningsens upplägg eller metodik var dock utformade för att medge trendmätning av elevernas kunskapsnivåer.

År 2003 genomförde Skolverket en femte utvärderingsomgång (NU 03). Utvärderingens syften var att²¹:

- ge en helhetsbild av måluppfyllelsen i grundskolan, ämnesvis och i ett övergripande perspektiv
- visa förändringar sedan den nationella utvärderingen 1992
- peka på behov av insatser.

Skolverket gick därmed tillbaka till ursprungstanken med den nationella utvärderingen. Undersökeningen 2003 lades upp för att i

²⁰ Skolverket (1992). Den nationella utvärderingen av grundskolan 1992.

²¹ Skolverket (2004). Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Sammanfattande huvudrapport.

så stor utsträckning som möjligt upprepa NU 92 för att man därigenom skulle kunna göra jämförelser över tid. Antalet uppgifter som tillät jämförelser var dock begränsat.

För- och nackdelar med de tidigare nationella utvärderingarna

De nationella utvärderingar som har genomförts sedan 1989 har bidragit med mycket information bl.a. om undervisningen inom olika ämnen och dess förutsättningar och genomförande. Utformningen av kunskapsmätningarna har dock inte gjort det möjligt att studera utvecklingen av kunskaper över tid. En anledning till detta är att kunskapsmätningarna har omfattat ett begränsat antal uppgifter i varje ämne. En annan anledning är att uppläggningen av undersökningarna inte har styrts av ett gemensamt ramverk. Därför har det funnits skillnader både mellan de lärosäten som ansvarade för de olika ämnena och mellan de olika undersökningsomgångarna. Som Skolverket²² påpekat har det inte heller funnits någon långsiktig plan för att genomföra denna typ av nationella studier med vissa intervall.

Skolverket genomför fortfarande vissa nationella ämnesutvärderingar

Skolverkets arbete med nationella utvärderingar har delvis fortsatt. I september 2015 redovisade myndigheten resultat från en nationell ämnesutvärdering av bild, musik och slöjd i årskurs 6 och 9.²³ Syftet med ämnesutvärderingen var att ge en nationell bild av undervisningens förutsättningar och genomförande samt av elevernas kunskaper och betygsresultat i dessa tre ämnen.

Denna ämnesutvärdering ger intressant information om uppläggningen av undervisningen i de tre ämnena. Dessutom redovisas utifrån enkätmaterial och bedömningar av en omfattande elevuppgift slutsatser om förändringar sedan NU 03. Dessa slutsatser blir dock av naturliga skäl tämligen grova och osäkra.

²² Skolverket (2006). Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen. Rapport 286.

²³ Skolverket (2015). Bild, musik och slöjd i grundskolan. En sammanfattande analys av de nationella ämnesutvärderingarna. Rapport 426.

5.3 Internationella erfarenheter av stickprovsbaserade system för nationell kunskapsutvärdering

Stickprovsundersökningar liknande de som har utvecklats inom de internationella studierna skulle kunna ge information om kunskapsutvecklingen över tid med en relativt begränsad resursinsats i form av elev- och lärtid. Därför ges nedan en översikt över internationella exempel på system som bygger på stickprovsundersökningar. System som undersöker kunskapsutvecklingen över tid för samtliga elever i ett land (totalundersökningar) ingår inte i översikten.

5.3.1 USA

Det första systemet för nationell kunskapsutvärdering infördes i USA under slutet av 1960-talet. Systemet betecknas *National Assessment of Educational Progress* (NAEP)²⁴.

Innehåll och uppgifter

NAEP var på många sätt innovativt när det infördes. Ett tiotal brett definierade innehållsområden avgränsades. Dessa områden representerade hela skolans verksamhet men svarade inte direkt mot enskilda skolämnen.

Medan de standardiserade testsystem som användes vid denna tid fokuserade på att ge säkra resultat för enskilda elever var huvudsyftet med NAEP att ge en bestämning av resultaten på nationell nivå. Eftersom elevresultaten i sig inte var intressanta kunde urval göras både av elever och av uppgifter (s.k. matrissampling), vilket innebar att olika elever besvarade delvis olika uppgifter. Härigenom kunde många uppgifter användas så att en god täckning gavs av de brett definierade innehållsområdena utan att den arbetsmässiga belastningen på enskilda elever blev alltför stor.

²⁴ En mer omfattande beskrivning och diskussion av NAEP ges i Gustafsson, J.-E. (2006). Ramverk för ett system för uppföljning av kunskapsutvecklingen i grundskolan. Bilaga till Skolverket (2006). Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen. Rapport 286.

Det faktum att urvalen av elever var relativt små gjorde det möjligt att inte endast använda flervalsuppgifter utan även uppgifter med elevproducerade svar som krävde mer komplexa bedöningar.

Resultatredovisning

Resultaten från NAEP redovisades för tre åldersdefinierade populationer (9, 13 och 17 år), för en population unga vuxna samt för olika demografiska grupper. Redovisningen gällde den nationella och regionala nivån, och det gick inte att få resultat på lägre nivåer som t.ex. delstat eller skola.

Erfarenheterna av NAEP under 1970-talet visade att systemet kunde ge nationellt och regionalt representativa data om det amerikanska utbildningssystemet. Men samtidigt pekade erfarenheterna på att NAEP hade en undanskymd plats i den utbildningspolitiska diskussionen. En av anledningarna till det var att NAEP:s sätt att rapportera resultaten var mer lämpat för ämnesexperter än för beslutsfattare och allmänhet. Huvudfokus i rapporteringen låg på enskilda uppgifter. Detta var en enkel form av rapportering som inte krävde komplicerade analyser och där resultatpresentationerna var enkla att förstå på detaljnivå. Presentationerna gav dock inte en sammanfattande överblick över resultaten och det var svårt att göra jämförelser över tid. Rapporteringen av resultat på uppgiftsnivå gjorde det också svårt att få överblick över skillnader i resultat för olika grupper av elever, t.ex. med olika etnisk, språkmässig eller socioekonomisk tillhörighet.

Metodutveckling

Under 1980-talets början kom NAEP att få en ny design som baserades på landvinnningar inom den pedagogiska mätläran. Genom s.k. *item response theory* (IRT) blev det då möjligt att föra över resultat på en och samma mätskala även om eleverna delvis besvarat olika uppgifter. Detta gjorde det möjligt att dra nytta av matris-samplingsteknikens fördelar.

Införandet av IRT hade dock ett pris i form av en betydligt ökad komplexitet i utvecklingen och genomförandet av proven och i

analysen av data. För att kunna få ut den information som efterfrågades var det också nödvändigt att utveckla nya, mycket komplexa analytikniker. De nyutvecklade teknikerna visade sig vara mycket användbara för att skapa överblickbara resultat, och de gjorde det möjligt att undersöka förändringar i elevernas kunskapsnivå över tid. För att kunna göra en korrekt bestämning av förändringarna över tid ställdes höga krav på enhetlighet vid olika undersökningstillfällen. Det enklaste och säkraste var att använda samma uppgifter vid de olika mätstillfällena. Därför har man bevarat en del av de ursprungliga uppgifterna från 1970-talets början (s.k. *long-term trend NAEP*, LTT NAEP). Samtidigt har innehållsområdena i sig förändrats, vilket medför att det är nödvändigt att byta ut och förnya uppgifter. Erfarenheterna från NAEP från slutet av 1980-talet och framåt visar att det går att få information om förändringar, åtminstone under avgränsade tidsperioder, även om de ingående uppgifterna inte fullt ut är desamma.

Utvidgning av NAEP till delstatsnivå

Fram till slutet av 1980-talet redovisades inom NAEP huvudsakligen resultat på nationell nivå och redovisning på delstatsnivå var en kontroversiell fråga. Under 1980-talet växte emellertid intresset för att följa upp och utvärdera delstatliga utbildningsreformer. År 1990 infördes därför en frivillig utvidgning till delstatsnivån. Den omfattade ämnesområdena läsning, skrivning, matematik och naturvetenskap för årskurserna 4 och 8.

Från 2001 blev NAEP obligatoriskt på delstatsnivå i anslutning till lagstiftningen om *No child left behind*. Det innebar att NAEP skulle genomföras vartannat år på delstatsnivå i läsning och matematik i årskurserna 4 och 8. Ett år senare inleddes också en försöksverksamhet där NAEP skulle genomföras i vissa av de amerikanska storstädernas skoldistrikts (den s.k. *Trial Urban District Assessment*, TUDA). Nu är även den permanentad.

NAEP har vuxit men behållit sin grundtanke att undersöka förändring över tid

Som framgår av beskrivningen ovan har NAEP successivt utvidgats till att omfatta fler komponenter, redovisningsnivåer och syften. Utvidgningen gör att systemet har blivit mycket komplext och omfattande. Samtidigt har det bevarat en hel del av de ursprungliga idéerna, inte minst att huvudfrågan är att undersöka förändring över tid och att användning av matrissampling gör det möjligt att täcka av breda innehållsområden.

Ämnesområden

Som framgår av ovanstående beskrivning har NAEP en komplex struktur som successivt byggs ut under lång tid. NAEP har två huvudkomponenter: NAEP och LTT NAEP. Den första bedrivs både på nationell nivå och på delstatsnivå.

Ämnesområden inom NAEP på nationell nivå

NAEP på nationell nivå omfattar tio ämnesområden: matematik; läsning; naturvetenskap; skrivning; dans, teater, musik och bild (*arts*); samhällskunskap (*civics*); ekonomi; geografi; amerikansk historia samt teknik (*technology and engineering literacy*). Planer finns på att fr.o.m. 2018 utvidga NAEP på nationell nivå till att även omfatta främmande språk och världshistoria.

Av de olika ämnesområdena ägnas mest uppmärksamhet åt matematik och läsning. Mellan 1984 och 2015 har läsning undersökts 16 gånger och matematik 13 gånger, och då i allmänhet i års-kurserna 4, 8 och 12 vid varje tillfälle. Skrivning och naturvetenskap har under samma tidsperiod undersökts 6 respektive 8 gånger. Samhällskunskap, geografi och historia har undersökts 5–6 gånger vardera. Dans, teater, musik och bild har undersökts två gånger vilket även gäller för ekonomi.

De samhällsvetenskapliga ämnena har ofta varit begränsade till att omfatta årskurs 8, utom ekonomi som har avsett årskurs 12. Då NAEP introducerades var fördelningen av uppmärksamhet över olika ämnen jämnare, även om läsning och räkning initialt under-

söktes vart fjärde år. Tyngdpunkten på dessa ämnen har dock blivit än mer markerad efter 2001 då det bestämdes att dessa ämnen skulle undersökas vartannat år.

Ämnesområden inom NAEP på delstatsnivå

Inom NAEP på delstatsnivå ligger tyngdpunkten i än högre grad på matematik och läsning. Efter 2001 genomförs, som tidigare nämnts, undersökningar av dessa ämnen vartannat år. Områdena skrivning och naturvetenskap ingår också men dessa undersöks mindre regelbundet.

Inledningsvis omfattade NAEP på delstatsnivå endast års-kurserna 4 och 8 men under senare år har det utvidgats till att även inkludera årskurs 12.

Som tidigare nämnts omfattar NAEP på delstatsnivå sedan 2002 också på frivillig basis stora skoldistrikts. För närvarande deltar 21 distrikts.

Ämnesområden inom LTT NAEP

LTT NAEP går tillbaka till 1970-talet. Inom LTT NAEP används inte matrissampling och länkade prov utan moderniseringar versioner av de ursprungliga proven. Syftet är att studera utveckling över tid.

LTT NAEP genomförs i åldersgrupperna 9, 13 och 17 år. Från 2004 har undersökningen genomförts vart fjärde år i läsning och matematik. Fram till dess undersöktes även andra ämnen, med tyngdpunkt på naturvetenskap och skrivning. Den senaste LTT NAEP-undersökningen genomfördes 2012 och omfattade läsning och matematik.

Ett ramverk för varje ämnesområde

Utformningen av NAEP-proven styrs av ett ramverk för varje ämnesområde. Ramverken utgår från aktuell forskning och praktik. I ramverken anges bl.a. hur uppgifterna designas och fördelas över olika innehållsområden, hur de fördelas på olika svarstyper samt hur undersökningen genomförs. Ungefär var tionde år revideras

ramverken. Om revideringen innebär en stor förändring för proven blir en konsekvens att en ny startpunkt för mätning av kunskapsutvecklingen över tid får sättas.

Genomförande

Deltagandet i NAEP är frivilligt för den enskilda eleven. Varje deltagare förväntas lägga ner cirka 90 minuter på NAEP. I den tiden ingår dels att besvara provuppgifter (cirka 50 minuter), dels att genomföra en enkät (cirka 40 minuter).

NAEP är för närvarande huvudsakligen pappersbaserat. I undersökningen ingår flervalsuppgifter, kortsvarsuppgifter och uppgifter som kräver mer omfattande svar. Av den totala testtiden ska exempelvis inom naturvetenskap cirka hälften av tiden ägnas åt uppgifter som kräver egenproducerade elevsvar. Uppgifter som kräver mycket omfattande elevsvar undviks, dels eftersom man har konstaterat att sådana uppgifter i alltför stor utsträckning lämnas obesvarade i de frivilliga NAEP-proven, dels eftersom de kräver omfattande bedömningsinsatser.

De uppgifter som kräver mer omfattande svar och som förekommer i NAEP-proven är i allmänhet strukturerade med flera olika delfrågor. Skriftlig produktion prövas genom att eleverna under en bestämd tid får skriva en text i anslutning till en uppgift som representerar en viss genre. Texten bedöms sedan av särskilt utbildade bedömare, med kontinuerlig kontroll av bedömaröverensstämmelsen.

Från och med 2017 planeras NAEP-proven i matematik, läsning och skrivning att genomföras med hjälp av surfplattor. Under 2018 och 2019 kommer också prov inom ytterligare ämnesområden att datoriseras. Inför införandet av datorbaserade prov genomförs en försöksverksamhet. Den innebär att befintliga frågor förs över till digital form och besvaras av ett delurval av eleverna. Dessutom besvarar eleverna frågor om datorkunnande och erfarenheter av datoranvändning. I ett nästa steg är det tänkt att frågorna i större utsträckning ska dra nytta av teknikens fördelar, via t.ex. audio och video. Inom naturvetenskap kommer man också att utveckla datoriserade interaktiva och laborativa uppgifter.

Mottagande

NAEP har byggts upp under en femtioårsperiod och under denna tid har en stor mängd utvärderingar genomförts av systemet. Dessa är över lag mycket positiva, även om en återkommande kritik är att NAEP har vuxit till ett alltför komplext system och att det fått alltför många uppgifter. Andra kritiker har pekat på att utvecklingen av NAEP inneburit att många av Tylers²⁵ ursprungliga idéer om en nationell utvärdering av skolan har förfuskats genom en insnävning av uppgiftstyper, en stark fokusering på vissa ämnesområden, en abstrakt rapportering och en ökad betoning av ansvarsutkrävande funktioner. Denna kritik till trots framstår NAEP som en utomordentligt framgångsrik NKU, vilket torde ha sin grund i att man bevarat kontinuitet samtidigt som systemet successivt utvecklats och förnyats.

5.3.2 Nederländerna

År 1986 påbörjades det nederländska nationella kunskapsutvärderingsprojektet PPON (*Periodieke Peiling van het Onderwijs Niveau*). Det är ett ambitiöst europeiskt system för nationell kunskapsutvärdering som baseras på stickprovsundersökningar. Systemet har genomgått flera förändringar och visar sett över sin långa historia på flera av de utmaningar som ligger i att långsiktigt och uthålligt kunna genomföra nationell kunskapsutvärdering.

Expertorganisationen CITO (*Central Institute for Test Development*) svarar för konstruktionen av instrumentet för kunskapsutvärderingen samt för datainsamling och resultatrapporering. Värderingen av resultaten, policybetonade slutsatser och rekommendationer görs dock inte av CITO utan förutsätts i första hand ske på nationell politisk nivå.

²⁵ Ralph Tyler var ordförande för den kommitté som utvecklade NAEP på 1960-talet.

Ämnen

PPON:s undersökningar har gjorts bland tolvåringar (årskurs 8) och i vissa fall bland nioåringar (årskurs 5) inom följande ämnen:

- *Aritmetik*, som är en del av matematikämnet, har undersökts i årskurserna 5 och 8. Undersökningarna har gjorts genom att aritmetiken har delats in i 22 olika komponenter i årskurs 8 och i 13 komponenter i årskurs 5. Andra matematiska områden, t.ex. algebra och geometri, ingår inte i primärutbildningen. Mätningarna har genomförts vid fem tillfällen: 1987, 1992, 1997, 2004 och 2010/11.
- *Modersmål* har studerats utifrån fyra aspekter: läsförståelse, hörförståelse, skrivning och tal. Med start 1989 gjordes mätningar av dessa aspekter, vilka i sin tur delades in i olika komponenter, vid fyra tillfällen fram till 2000. Därefter har utvärderingar gjorts av läsning 2005 och 2011/12. Åren 2009–2012 undersöktes olika aspekter av skrivning, bl.a. handstil och grammatik.
- *Engelska* har undersökts tre gånger: 1991, 1996 och 2006. Undersökningarna omfattade bl.a. läsförståelse, ordförråd och uttal.
- Undersökningar har också gjorts av *social and natural sciences*. *Social sciences* består av historia (inklusive nutidshistoria, som är ungefär detsamma som samhällskunskap) och geografi. *Natural sciences* består av biologi, fysik och teknik. Fram till 1995 mättes historia, geografi, biologi och fysik samlat två gånger (1991 och 1995). Därefter har de undersökts separat (historia 2000, geografi 2001 och biologi 2002). Sedan har det skett en återgång till att återigen undersöka ämnena samlat. År 2008 undersöktes historia och geografi, och 2010 biologi, fysik och teknik.
- *Musik* har undersökts en gång (1997). I musik ingick bl.a. sång (individuellt och i grupp), formella tester om instrument, länder, kulturer, olika typer av orkestrar och notering samt praktiska tester, som att repetera en rytm på ett träblock. Musikutvärderingen var delvis influerad av uppgifter som utvecklades för den svenska nationella utvärderingen 1992 (NU 92).

- *Idrott* undersöktes 1994 och omfattade prestationer i cirka 25 traditionella gymnastik- och idrottsmoment som hoppa bock, springa 60 meter, höjdhopp, kullerbytta och kast med liten boll. År 2006 undersöktes idrott ytterligare en gång.
- *Bild* har ingått en gång (1996). Undersökningen omfattade såväl konstförståelse som tre praktiska teckningstester: avbildning av ett föremål, illustration av en uppläst berättelse och design av en hundraeurosedel.
- *Social kompetens* undersöktes 2010, och 2011 undersöktes *aktivt medborgarskap* och *social integration*.

PPON fungerar mindre bra för trendmätning

I de mer regelbundet återkommande delarna av PPON, dvs. läsning och matematik, används matrissampling. Resultaten i dessa delar analyseras med IRT-baserad programvara som har utvecklats av CITO.

PPON framstår dock inte som särskilt framgångsrikt i att beskriva de trendmässiga förändringarna i elevernas kunskapsutveckling över tid. En anledning till det är att systematiken brister i hur mätningarna upprepas över tid. Det finns också brister i redovisningen av resultaten. När det gäller aritmetik är det t.ex. svårt att få en övergripande beskrivning av hur elevernas kunskaper har förändrats över tid. Där redovisas andelen elever som uppnår olika nivåer för var och en av de ingående komponenterna. De grafiska kurvorna för de olika komponenterna ger ett mycket motsägelsefullt intryck och det är svårt att få klart för sig i vilken riktning som nederländska barns kunskaper i aritmetik har utvecklats.

Under vissa perioder har det också funnits ett sviktande intresse för PPON. En förklaring kan vara att det saknas dels analyser av de resultat som framkommer i undersökningarna, dels diskussioner om möjliga handlingsalternativ. PPON har dock inte som huvudsyfte att ge underlag för fördjupade analyser av orsakerna till de resultat som kommer fram. Därför är resultaten svåra att tolka och använda för såväl politiker som lärare. Det leder i sin tur till metodproblem i form av bortfall, vilket ytterligare undergräver systemets funktionalitet och legitimitet.

Ytterligare ett system för nationell kunskapsutvärdering i Nederländerna

År 2008 introducerades ytterligare ett system för nationell kunskapsutvärdering i Nederländerna: *the Annual Survey of Educational Levels* (JPO). Även detta system drivs av CITO. I JPO mäts läsning och matematik i årskurserna 4 och 8. Syftet är att ge mer frekvent och precis information kring kunskapsutvecklingen inom avgränsade områden som varit i fokus för reformverksamheten under senare år. Tekniken är densamma som inom PPON, med matrissampling och länkning av prov med hjälp av IRT. Ännu finns ingen rapportering om JPO på engelska.

5.3.3 Finland

Finlands nationella system för utvärdering av inlärningsresultat har som huvudsakligt syfte att stödja utvecklingen av kvaliteten inom den grundläggande utbildningen och jämligheten i utbildningen. Enligt ett ramverk fastställt av Utbildningsstyrelsen²⁶ bygger det på:

- ett system för uppföljning av inlärningsresultaten i form av nationella stickprovsbaserade undersökningar
- framtagande av indikatorer
- utvärderingsprojekt med varierande teman, som läges- eller tema-utvärderingar.

Nedan beskrivs huvuddragen i det stickprovsbaserade systemet.

Ämnen och ämnesövergripande områden

I det finländska systemet för uppföljning av inlärningsresultaten ingår undersökningar som antingen är ämnesspecifika eller omfattar ämnesövergripande områden. De ämnesövergripande områdena kan gälla ett visst tema eller en viss färdighet, som att lära sig lära.

²⁶ National Board of Education (1999). A framework for evaluating educational outcomes in Finland. Evaluation 8/1999.

Det är i första hand kommuner som ansvarar för att utvärdera sina skolor. Ofta betonas i grundskolans lägre årskurser ämnesövergripande områden. De flesta riksomfattande utvärderingarna har gällt årskurs 9 och såväl enskilda ämnen och ämnesgrupper som ämnesövergripande områden. Ungefär vartannat år undersöks i årskurs 9 modersmål och matematik. För andra ämnen och ämnesområden har undersökningar genomförts med cirka tio års mellanrum.

Uppgifter

De uppgifter som används i de finländska ämnesspecifika utvärderingarna baserar sig på beskrivningarna av mål, innehåll och kriterier i styrdokumenten. Som teoretisk grund för konstruktionen av uppgifterna används också olika beskrivningar av kravnivåer för kompetens, framför allt Blooms taxonomi²⁷ samt Anderson & Krathwohls vidareutveckling av denna²⁸. För främmande språk har man även använt den av Europarådet utarbetade gemensamma europeiska skalan för bedömning av språkfärdigheter (*Common European Framework of Reference for Languages*, CEFR).

Utvecklingen av uppgifterna och bedömningsanvisningarna görs av ämnesexperter och av lärare. I proven används såväl flervalsuppgifter som uppgifter som kräver öppna svar. En strävan är att begränsa antalet uppgifter som kräver öppna svar, eftersom det är svårt att ge enhetliga anvisningar för hur dessa uppgifter ska utföras och poängsättas. Två parallella uppgiftsomgångar konstrueras och förhandstestas. Utifrån utprövningsinformationen skapas sedan en enda omgång uppgifter som uppfyller högt ställda kvalitetskrav enligt kriterier inom såväl klassisk som modern mätlära.

²⁷ Bloom, B.S. (red.) (1956). *Taxonomy of educational objectives: The classification of educational goals. Handbook I: Cognitive Domain*.

²⁸ Anderson, L. W. & Krathwohl, D. R. (red.) (2001). *A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing: A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives*.

Urvälj av elever

Urväljet av elever som deltar i utvärderingarna omfattar vanligtvis fem–tio procent av årskurserna. Det görs så att det är representativt för landet. Skolor som inte kommer med i urvalet har möjlighet att mot en kostnad delta i undersökningen för att använda resultaten i sitt eget utvecklingsarbete. Oftast är det en kommun som bestämmer att köpa in utvärderingen till alla sina skolor. Resultaten för dessa skolor inkluderas dock inte i den allmänna redovisningen.

Genomförande och resultatredovisning

Utvärderingarna genomförs i skolorna vissa dagar. I grundskolan får ett prov med uppgifter som utförs individuellt normalt inte uppta mer än tre lektioner, dvs. 2 timmar och 15 minuter. Utöver själva proven får såväl elever som lärare och rektorer besvara enkäter. För elevernas del handlar det om attityderna till studierna och skolärlaget, vilket undersöks med hjälp av enkätpåståenden om hur nyttigt eleverna uppfattar att ämnet är, hur gärna de studerar ämnet och vad de anser om sin egen förmåga att lära sig ämnet. Lärarna besvarar enkätfrågor som rör undervisningen och läroplanerna medan rektorerna ger information om undervisningens utformning.

Ofta är det de lärare som undervisar i ämnet som bedömer elevsvaren. En del av svaren ombedöms av censorer för att säkerställa att lärarna har förstått bedömningsanvisningarna på samma sätt.

När det gäller analysen av materialet samarbetar en metodexpert och en ämnesexpert. Alla skolor som har deltagit i utvärderingen får en rapport med de egna elevernas resultat jämförda med de nationella medelvärdena. De nationella rapporterna skrivs så att de ska vara lätt att läsa för både lärare och beslutsfattare. Rapporterna innehåller information om de viktigaste resultaten i ämnet. Dessutom innehåller de data som ger information om jämligheten inom utbildningen baserat på resultatjämförelser mellan regioner, kön och språkgrupper. Omfattningen av skolskillnader framgår också av resultaten.

I de nationella rapporterna ingår även utvecklingsrekommendationer. Målgruppen för rekommendationerna är beslutsfattare på nationell nivå men de riktar sig också till utbildningsanordnare och lärare. För att resultaten ska kunna användas av så

många som möjligt läggs de nationella rapporterna ut på internet. Resultaten publiceras dock utan identifikationsinformation och det är inte möjligt att göra någon rangordning av skolorna. Rapporteringen av en undersökning sker normalt året efter dess genomförande. Utöver dessa rapporter används också data som underlag för tematiska rapporter om exempelvis könsskillnader och utbildningsresultatens likvärdighet.

Förteckning över genomförda undersökningar

En mer konkret bild av det finländska nationella kunskapsutvärderingssystemet får man genom att betrakta aktiviteterna under de senaste åren. Nedan förtecknas vilka områden som har undersökts fr.o.m. 2008:

- matematik i årskurs 6, 2008
- det andra inhemska språket, B-svenska i årskurs 9, 2008
- det andra inhemska språket, A-finska och modersmålsinriktad finska i årskurs 9, 2008
- modersmål och litteratur i årskurs 9, 2009
- konst- och färdighetsämnen, 2009
- ämnesövergripande temaområden inom den grundläggande utbildningen, 2009
- matematik och naturvetenskapliga ämnen, 2010
- samhälleliga ämnen, 2010
- främmande språk i årskurs 9, 2012
- hälsokunskap i årskurs 9, 2012
- huslig ekonomi i årskurs 9, 2013
- modersmål och litteratur i årskurs 9, 2013
- matematik i årskurs 9, 2014/15
- finska som andraspråk, 2014/15
- samiska, romani och teckenspråk som andraspråk, 2014/15.

Ämnesövergripande färdigheter

En framträdande del av det finländska systemet för uppföljning av inlärningsresultat är ämnesövergripande färdigheter. Dessa utvärderades regelmässigt på riksomfattande nivå åren 1996–2003. Därefter har det bara gjorts en riksomfattande utvärdering – 2012 (nästa planeras till 2017). Några stora kommuner har dock gjort systematiska uppföljningar av ämnesövergripande färdigheter bland alla sina elever. Särskild vikt fästs vid tre sådana färdigheter:

- *lära att lära*: förmåga att tillägna sig och bearbeta information, problemlösningsförmåga samt tilltro till den egna förmågan
- *kommunikationsförmåga*: visuell, muntlig och skriftlig kommunikationsförmåga, sociala färdigheter, förmåga att nyttja digital kommunikation samt kommunikation på främmande språk
- *motivation för egen utveckling*: vilja till livslångt lärande och egen utveckling.

De ämnesövergripande färdigheterna undersöks med hjälp av kunskaps- och problemlösningsprov. Dessa prov mäter slutledningsförmåga med bl.a. verbala och geometriska analogier, läsförståelse samt matematisk problemlösning. Enkäter används för kartläggning av bl.a. motivation, elevernas tilltro till sin egen förmåga, självkänsla, engagemang i skolarbetet och uppfattning om skolan (undervisningen, lärarna och klassen).

Det finländska systemet fungerar mindre bra för trendmätning

Det huvudsakliga syftet med de olika undersökningarna i det finländska systemet för uppföljning av inlärningsresultat är att studera i vilken utsträckning läroplanens mål uppnås. I den finländska grundskolan finns inte någon motsvarighet till de svenska nationella proven. Därför finns ingen annan informationskälla när det gäller graden av måluppfyllelse.

I de studier som genomförs i mer än en årskurs undersöks utöver måluppfyllelsen också förändringen i kunskapsutveckling över tid och mellan årskurser. Dessa studier baseras på uppgifter

som delvis är gemensamma för alla prov och redovisningen sker på uppgiftsnivå. I de finländska undersökningarna används samma teknik som i de första faserna av NAEP (se ovan). Därmed begränsas möjligheterna att studera förändringen över längre tidsperioder och att göra sammanfattande bestämningar av utvecklingen över tid.

De finländska proven bygger inte på matrissampling, utan alla elever gör samtliga uppgifter. Dock varieras i vissa fall antalet uppgifter från olika delområden inom ett ämne från en provomgång till en annan. Båda dessa omständigheter begränsar ytterligare möjligheterna att använda resultaten för att undersöka förändring över tid.

Den fortsatta utvecklingen

Tidigare har de finländska proven genomförts med papper och penna. Beslut har dock fattats om att proven ska datoriseras. Som ett led i övergången till datorbaserade prov genomfördes undersökningen 2014/15 i matematik i årskurs 9 i två delar. Uppgifterna i den första delen besvarades digitalt medan uppgifterna i den andra delen var pappersbaserade. Alla elevers resultat poängsattes digitalt. Dessutom besvarade elever, lärare och rektorer bakgrundsenkäter digitalt. Resultaten rapporteras under 2016.

Organisatoriskt har ledningen av de nationella utvärderingarna fram till 2014 legat under den finländska Utbildningsstyrelsen. År 2014 flyttades ansvaret till det nybildade Nationella centret för utbildningsutvärdering. Det är oklart om detta kommer att innebära förändringar i verksamhetens upplägg och inriktning.

5.3.4 Tyskland

Som en följd av de svaga tyska resultaten i den första PISA-undersökningen 2000 vidtogs en rad åtgärder. En kategori av åtgärder avsåg att utveckla och säkerställa kvaliteten på undervisningen och skolan. Som ett led i arbetet antogs 2004 gemensamma standarder för vilka nivåer av kunskaper som skulle krävas i olika ämnen. För elever i årskurserna 4, 9 och 12 finns standarder i tyska och matematik. I årskurserna 9 och 12 finns det dessutom standarder för det

första främmande språket, som kan vara engelska eller franska. För elever i årskurs 9 finns även standarder i naturvetenskap (biologi, fysik och kemi).

År 2006 fattades beslut om att införa ett nationellt system för kunskapsutvärdering för att regelbundet undersöka i vilken utsträckning dessa standarder uppnås inom de sexton delstaterna. Systemet är urvalsbaserat och administreras av Institute for Educational Quality Improvement (IQB) vid Humboldtuniversitetet i Berlin.

Ämnen

Undersökningar på primärnivån (årskurs 4) omfattar matematik och tyska. Dessa genomförs vart femte år. På sekundärnivån (årskurs 9) genomförs undersökningar vart tredje år. Undersökningarna alternerar mellan tyska och engelska eller franska samt mellan matematik och naturvetenskap.

Genomförda studier

Den första studien genomfördes 2009 med elever i årskurs 9. I den ingick ämnena tyska, engelska och franska. Alla elever deltog i tyska och därutöver i antingen engelska eller franska. I tyska undersöktes läsförståelse, hörförståelse och stavning. Proven i engelska och franska undersökte läs- och hörförståelse.

År 2011 genomfördes den andra studien som omfattade tyska och matematik med elever i årskurs 4. I tyska undersöktes läs- och hörförståelse. Matematiken omfattade fem olika områden: tal och aritmetiska operationer, rymd och form, mönster och strukturer, storlek och mätning samt data, frekvens och sannolikhet.

Den tredje studien 2012 avsåg matematik och naturvetenskap för elever i årskurs 9. I matematik undersöktes fem områden: tal, mätning, rymd och form, funktioner samt data och slump. Inom naturvetenskap anges standarder för fyra områden men undersökningen fokuserade på två av dessa: innehållskunskap (*content knowledge*) och vetenskaplig undersökningsmetodik (*scientific inquiry*). Det framhålls dock att innehållskunskap inte avser minneskunskap utan snarare ett aktivt bruk av vetenskapliga begrepp för att lösa specifika vetenskapliga problem. Både innehållskunskap och undersökningsmetodik mättes inom biologi, fysik och kemi.

Under 2015 genomfördes den andra språkstudien i årskurs 9. Den omfattade samma ämnen och samma områden som den tidigare studien 2009. Detta var alltså det första tillfället när det var möjligt att undersöka förändring över tid. För att kunna göra det återanvändes en del av de uppgifter som användes 2009 även i 2015 års prov.

Urval av elever

Dataunderlagen för de olika studierna har i allmänhet omfattat cirka 30 000–45 000 elever från cirka 1 300 skolor. Det relativt stora antalet deltagare motiveras av att det ska vara möjligt att göra separata skattningar av resultat för var och en av de sexton delstaterna. Urvalet görs som ett representativt skolurval, där en eller två slumpmässigt valda klasser från varje skola i landet deltar.

Uppgifter

Proven i det tyska systemet genomförs som papper-och-penna-prov. I språk används flervalsuppgifter och uppgifter som kräver korta svar i form av något eller några ord. Inom matematik och naturvetenskap används förutom dessa uppgiftstyper även uppgifter med öppna svar, exempelvis i form av kortare texter, ritningar eller grafer.

Proven är konstruerade med matrissampling med ett stort antal kombinationer av uppgifter som representerar olika ämnen och olika områden inom ämnena. För varje ämne finns ett stort antal uppgifter (cirka 300) med varierande svårighetsgrad.

Utöver provuppgifterna besvarar eleverna, lärarna och rektörerna enkäter med frågor om bakgrund och kontextuella förhållanden i skolan och klassen.

Resultatredovisning

I de resultatrapparter som har publicerats hittills redovisas skillnader mellan de sexton delstaterna när det gäller medelvärden och spridningar både totalt och för de olika delområdena. Skillnader

som avser betydelsen av familjens utbildningsnivå och migrationsbakgrund redovisas också. Dessutom presenteras samband mellan elevprestationer och olika variabler som t.ex. undervisningstid och lärarnas kvalifikationer.

5.3.5 Diskussion utifrån de internationella erfarenheterna

Den ovan redovisade översikten över ett urval stickprovsbaserade system för nationell kunskapsutvärdering visar en betydande variation när det gäller vilka ämnen som studeras, den frekvens med vilken undersökningarna genomförs och hur de läggs upp och genomförs i praktiken. Samtidigt kan utredningen konstatera att det finns gemensamma drag, inte minst i hur systemen har utvecklats över tid. För exempelvis NAEP, som initialt hade ambitionen att relativt frekvent täcka av hela bredden av ämnen, har nu läsning och matematik alltmer kommit i fokus. Detsamma gäller Nederländerna och Finland. Även det tyska systemet, som är det senast tillkomna, omfattar ett relativt begränsat antal ämnen. Betoningen på färdighetsämnena är sannolikt ett uttryck för den betydelse dessa ämnen har för kunskapsutvecklingen också inom skolans övriga ämnen. I jämförelse med ämnen som är mer innehållsberoende är det dessutom lättare att utforma pålitliga utvärderingssystem för läsförståelse och matematik – ett faktum som kan ha bidragit till denna utveckling.

Ett annat gemensamt drag i de nationella kunskapsutvärderingssystem vi har studerat är att de sedan några år befinner sig i en övergång mellan pappersbaserade och digitala prov. Denna övergång erbjuder stora utmaningar, inte minst för de sedan länge etablerade systemen som har till uppgift att fortsätta skatta redan etablerade trendlinjer med hjälp av ny teknik. Den nya tekniken kan på ännu okända sätt påverka provens egenskaper. Samtidigt erbjuder digitaliseringen en mängd intressanta möjligheter. Den kan bl.a. underlätta hanteringen av provuppgifter och provresultat samt ge möjligheter till utveckling av nya uppgiftsformat och åtminstone delvis automatiserad bedömning av elevlösningar. Vid uppbyggnad av ett nytt nationellt system för kunskapsutvärdering framstår det därför som naturligt att redan initialt ta utgångspunkt i att systemet så långt det är möjligt ska vara digitalt. Det faktum att systemet är stick-

provsbaserat och inte får konsekvenser för enskilda elever gör det också lämpligt att användas för utprovning av ny teknik.

I inget av de beskrivna länderna har de nationella systemen för kunskapsutvärdering i mer än begränsad utsträckning ersatt medverkan i de internationella studierna. Det finns inte heller bland dessa länder exempel på sambruk mellan nationella och internationella system för kunskapsutvärdering av det slag som har föreslagits av Skolverket²⁹. En förklaring till det kan vara att man använder de två varianterna av kunskapsutvärderingssystem för olika syften. De internationella studierna har just som syfte att ge information om det egna utbildningssystemet i ett internationellt perspektiv. Frågor om graden av överensstämmelse mellan de egna läroplanerna och de internationella studiernas ramverk blir i detta fall inte en fråga om validitet utan snarare ett informationsunderlag för diskussion om det egna utbildningssystemets styrkor och svagheter i ett större perspektiv.

Av beskrivningen av de olika nationella kunskapsutvärderingssystemen framgår att dessa är tekniskt komplexa och att de kräver betydande resursinsatser. Detta är en viktig anledning till att det förutom i USA endast är det kompetens- och resursstarka Tyskland som har byggt upp ett system som på ett liknande sätt som de internationella studierna undersöker förändring över tid med hjälp av modern mätteori. Likaså framgår att uppbyggnad, genomförande och utveckling av nationella kunskapsutvärderingssystem kräver långsiktiga åtaganden och ställningstaganden till innehållsliga och metodmässiga frågor av betydande komplexitet. En grundläggande fråga är hur ramverk ska konstrueras så att de ger möjlighet att följa elevers kunskapsutveckling över tid samtidigt som det sker förändringar i såväl kunskapens art som i styrdokumenten för skolans verksamhet. Denna och andra frågor i anslutning till uppbyggnad och genomförande av NKU diskuteras utförligt i en bilaga till en Skolverksrapport³⁰.

²⁹ Skolverket (2006). Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen. Rapport 286.

³⁰ Gustafsson, J-E. (2006). Ramverk för ett system för uppföljning av kunskapsutvecklingen i grundskolan. Bilaga till Skolverket (2006). Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen. Rapport 286.

6 Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning och en ny begreppsapparat

I det här avsnittet lämnar utredningen förslag om ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Dessutom lämnar vi vissa övergripande förslag om de olika delarna i systemet. Förslagen innehåller i korthet följande:

- Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning ska införas.
- Systemet ska innehålla tre delar: nationella prov, nationella bedömningsstöd och nationell kunskapsutvärdering.
- Statens skolverk ska få ett samlat uppdrag att utveckla proven, bedömningsstöden och kunskapsutvärderingen samt informera om, utbilda i, följa upp och utvärdera det nya kunskapsbedöningssystemet.
- Skolverket ska fortsätta utarbeta bedömningsstöd, som ska vara betrysstödjande, diagnostiska eller formativa.

6.1 Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning

Utredningens förslag: Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning ska införas i grundskolan och gymnasieskolan. Systemet ska innehålla tre delar: nationella prov, nationella bedömningsstöd och nationell kunskapsutvärdering. Skolverket ska få ett samlat uppdrag att utveckla proven, bedömningsstöden och kunskapsutvärderingen. I uppdraget ska bl.a. ingå att

informera om och utbilda i det nya kunskapsbedömningssystemet och dess olika delar samt att följa upp och utvärdera hur respektive del används och fungerar.

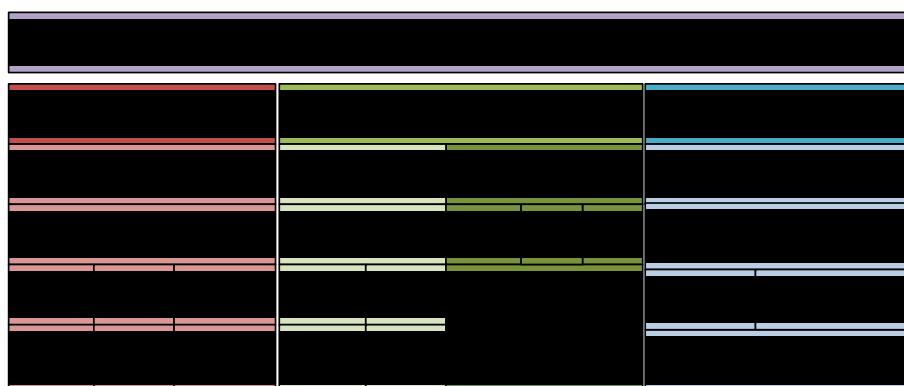
6.1.1 Det finns ett antal problem med det nuvarande provsystemet

Det nuvarande provsystemet i grundskolan och gymnasieskolan består av nationella prov och bedömningsstöd, och enligt utredningens uppfattning finns det ett antal problem med dagens system.

Ett problem är att systemet inte har skapats utifrån ett helhetsperspektiv utan att olika delar har byggts upp på olika sätt och att förändringar kan ha skett i en del utan att andra delar har konsekvensändrats. Ett annat problem är att systemet kan upplevas som komplicerat och att det kan vara svårt att förstå skillnaderna mellan prov och bedömningsstöd. Det finns exempelvis vissa oklarheter om vilket syfte proven respektive de olika bedömningsstöden har. Ytterligare ett problem med det nuvarande provsystemet är att de nationella proven, enligt vår uppfattning, har fått ett alltför stort utrymme och blivit alltför omfattande. Som exempel kan nämnas att den totala tidsåtgången för genomförandet av proven är 23 till 24 timmar per elev under vårterminen i årskurs 9 (se tabell 3.1 i avsnitt 3.3.1). Effekten har blivit att de nationella proven prioriteras på bekostnad av bedömningsstöden.

6.1.2 Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning ska införas

Mot ovanstående bakgrund föreslår utredningen att det ska införas ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning i grundskolan och gymnasieskolan. Systemet ska innehålla tre delar: nationella prov, nationella bedömningsstöd och nationell kunskapsutvärdering. I figur 6.1 illustreras det nya nationella systemet för kunskapsbedömning.



Av figuren framgår att de nationella proven ska vara obligatoriska och ha ett betygsstödjande syfte. De ska genomföras i årskurserna 6 och 9 i grundskolan, årskurserna 7 och 10 i specialskolan, i gymnasieskolan samt inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. De ämnen där det ska finnas nationella prov är engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. I gymnasieskolan ska proven vara obligatoriska endast i avslutande kurser i dessa ämnen.

Figur 6.1 visar också att de nationella bedömningsstöden antingen kan vara obligatoriska eller frivilliga för lärarna att använda. Syftet med de obligatoriska bedömningsstöden ska vara diagnostiskt. De ska göras i ämnena matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 1 och 3 i grundskolan samt i årskurs 1 och 4 i specialskolan. När det gäller de frivilliga bedömningsstöden ska de ha ett betygsstödjande, diagnostiskt eller formativt syfte.

I figuren anges dessutom förutsättningar för nationell kunskapsutvärdering. En försöksverksamhet ska införas i form av en stickprovsundersökning som syftar till att följa kunskapsutvecklingen på nationell nivå över tid. Aktuella årskurser för försöket är årskurs 9 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan. Ämnena som ska prövas är engelska, matematik, svenska,

naturorienterande (NO) ämnen, samhällsorienterande (SO) ämnen och ämnesövergripande kompetenser.

Förslag om syftena för varje del i kunskapsbedömningssystemet lämnas i avsnitt 7. När det gäller antalet nationella prov och prov som ersätts av nationella bedömningsstöd lämnar vi förslag om det i avsnitt 8. Våra förslag om nationell kunskapsutvärdering är samlade i avsnitt 14.

6.1.3 Skolverket ska få ett samlat uppdrag om kunskapsbedömningssystemet

För att etablera det nya nationella systemet för kunskapsbedömning föreslår vi att Skolverket ska få ett samlat uppdrag att utveckla de nationella proven, bedömningsstöden och kunskapsutvärderingen. I uppdraget ska bl.a. ingå att informera om och utbilda i det nya kunskapsbedömningssystemet och dess olika delar. Dessa informations- och utbildningsinsatser bör pågå under längre tid. Utbildningsinsatserna kan exempelvis bedrivas av ett eller flera lärosäten. Dessutom ska det ingå att följa upp och utvärdera hur respektive del i kunskapsbedömningssystemet, dvs. de nationella proven, de nationella bedömningsstöden respektive den nationella kunskapsutvärderingen, används och fungerar.

6.1.4 Målet är att skapa ett robust system

Vi har i utredningsarbetet träffat många intressenter för att diskutera och förankra våra förslag. Alla som vi har träffat har synpunkter på de nationella proven och utifrån våra möten kan vi konstatera att diskussionen om nationella prov och betyg, bl.a. om likvärdighet och rättvisa i bedömningen och betygssättningen, är livlig. Det kan bero på att de svenska betygen utgör underlag för antagning till såväl gymnasieskolan som högre utbildning och att det inte finns några examensprov. Med utgångspunkt i dessa förutsättningar vill vi bygga ett robust system i tre delar där varje del håller hög kvalitet. Frågor om hur en hög kvalitet på de nationella proven och bedömningsstöden kan uppnås behandlas bl.a. i avsnitt 13.

6.2 Nationella prov

Utredningens förslag: De benämningar som används i dag – ämnesprov och slutprov – ska ersättas av benämningen nationella prov.

Även om utredningen i avsnitt 8 lämnar förslag om att en del av dagens nationella prov ska ersättas av nationella bedömningsstöd är vi av uppfattningen att eleverna vid några tillfällen under sin skolgång ska göra obligatoriska nationella prov, eftersom proven ger förutsättningar för en mer likvärdig betygssättning och en ökad rättssäkerhet för eleverna. Vi föreslår att benämningen ska vara *nationella prov* både i grundskolan och i gymnasieskolan samt i motsvarande skolformer¹ som använder samma prov. Det innebär att benämningen ämnesprov utgår. Även benämningen slutprov som används inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) föreslås ersättas av benämningen nationella prov.

6.3 Nationella bedömningsstöd

Utredningens förslag: Skolverket ska fortsätta utarbeta bedömningsstöd som ska vara betygsstödjande, diagnostiska eller formativa. Den benämning som används i dag – bedömningsstöd – ska ersättas av benämningen nationella bedömningsstöd.

I dag utvecklar Skolverket olika typer av bedömningsstöd.² Dessa är mycket uppskattade av lärarna och många av de lärare som utredningen har träffat efterfrågar, i stället för nationella prov som genomförs på bestämda tider, olika former av bedömningsstöd som kan användas i undervisningen. Fördelen med sådana stöd är att lärarna kan använda dem på de sätt och vid de tillfällen som passar eleverna och undervisningen.

För att lärarna ska ha stöd för sin bedömning i olika ämnen och kurser föreslår vi att Skolverket ska fortsätta att utarbeta bedömningsstöd.

¹ Det vill säga specialskolan, sameskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

² Se även avsnitt 3.11.

ningsstöd som ska vara betygsstödjande, diagnostiska eller formativa. Uppdraget att utarbeta bedömningsstöd ska ges inom ramen för det samlade uppdraget som föreslås i avsnitt 6.1. Benämningen ska vara *nationella bedömningsstöd*, för att betona att de är framtagna av staten.

Som framgår av avsnitt 6.1 ska Skolverket följa upp och utvärdera hur respektive del i kunskapsbedöningssystemet används och fungerar. Det är särskilt viktigt för de nationella bedömningsstöden eftersom det i nuläget saknas kunskap om deras användning och kvalitet.

6.4 Nationell kunskapsutvärdering

En ny del i det nationella system för kunskapsbedömning som utredningen föreslår är *nationell kunskapsutvärdering (NKU)*. Utredningens förslag när det gäller NKU behandlas som tidigare nämnts i avsnitt 14.

7 Ett renodlat syfte för varje del i kunskapsbedömningssystemet

I det här avsnittet lämnar utredningen förslag om ett renodlat syfte för varje del i det nya nationella systemet för kunskapsbedömning, dvs. för de nationella proven, de nationella bedömningsstöden och den nationella kunskapsutvärderingen. Förslagen innehåller i korthet följande:

- De nationella proven ska endast ha ett syfte, vilket ska vara att stödja betygssättningen. Dagens andra syfte med proven, dvs. att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på olika nivåer, ska i stället bäras av den nationella kunskapsutvärderingen på nationell nivå samt av betygen och lokala utvärderingsprov på skol- och huvudmannanivå.
- De nationella bedömningsstödens syfte ska vara betygsstödjande, diagnostiskt eller formativt.
- Statens skolverk ska informera om de nationella prov och de nationella bedömningsstöd som finns samt om syftet med dessa. Dessutom ska Skolverket informera om syftet med den nationella kunskapsutvärderingen.

7.1 Betygsstödjande nationella prov

Utredningens förslag: De nationella provens syfte ska vara att stödja betygssättningen.

7.1.1 De nationella provens syften i dag

I dag har de nationella proven två syften: dels att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning, dels att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

Över tid, sedan de nationella proven började användas, har provsystemet haft fler syften och användningsområden.¹ Utöver de två angivna skulle provsystemet fram till 2008 också bidra till ökad måluppfyllelse för eleverna, vara diagnostiskt och visa elevers starka och svaga sidor samt konkretisera kursmål och betygskriterier. I de uppdrag som regeringen har gett till Skolverket har tanken varit att hela provsystemet, inbegripet de nationella proven och bedömningsstöden, skulle hantera dessa olika syften. Ibland har detta dock tolkats som att alla syften skulle bäras av de nationella proven vilket kan ha resulterat i en otydlighet.

7.1.2 Dagens syften upplevs som otydliga

Det har som redovisats ovan varit otydligt vilka syften som ska gälla för de nationella proven respektive vilka syften som ska gälla för bedömningsstöden. I dag har de nationella proven två uttalade syften. Enligt utredningens uppfattning råder det dock fortfarande oklarhet om provens syften. En del av de lärare vi har träffat vid våra skol- och huvudmannabesök känner inte till provens syften. Dessutom anser de att informationen som går ut i samband med proven inte heller är helt tydlig när det gäller syftena.

7.1.3 De nuvarande syftena ska renodlas

Dagens två syften med de nationella proven är svåra att förena i ett och samma prov. Några av de intressenter som utredningen har träffat anser att syftena är svåröverenslaga och att de därför bör renodlas. Det här lyfts också fram av Statens skolinspektion². Även

¹ Se även avsnitt 3.2.

² Skolinspektionen (2010). Kontrollräddning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2009:2796; Skolinspektionen (2011). Lika eller olika? Omräddning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2010:2643.

OECD³ kommenterar syftena med de svenska nationella proven. OECD menar att trots att proven är betygsstödjande används de för många fler syften och att de olika sätten att använda proven kanstå i konflikt med varandra. Därför betonar OECD vikten av att det avsedda syftet är tydligt och att det också är tydligt vilka oavsnittliga konsekvenser andra användningssätt kan få.

Många forskare inom prov- och bedömningsområdet poängterar att prov måste konstrueras med specifika syften. En av dessa är den engelske professorn Paul E. Newton.⁴ Han menar att olika syften ställer olika krav på hur ett prov konstrueras. Därför måste provkonstruktören i samråd med beslutsfattaren definiera provets primära syfte. Ett prov som svarar väl mot ett specifikt syfte kan inte nödvändigtvis uppfylla andra syften. När ett prov väl har utvecklats för ett visst syfte är nästa utmaning, enligt Newton, att säkerställa att provet inte används för andra, mindre lämpliga syften. Provkonstruktören bör inte bara identifiera vilket syfte provet är avsett att uppfylla utan också informera om de syften som inte är möjliga att uppnå. När provresultaten sedan publiceras har provkonstruktören nämligen inte längre kontroll över hur dessa används av exempelvis politiker, rektorer, lärare och föräldrar.

Den amerikanska Gordonkommissionen⁵, som är tillsatt för att förbättra bedömningspraktiken i USA, tar också upp frågan om provs syften.⁶ Kommissionen anser att ett bedömningsystem kan och behöver svara mot flera olika syften. Däremot är det inte säkert att ett och samma prov kan bära alla syftena i bedömningsystemet. Ett enskilt prov bör, enligt Gordonkommissionen, inte användas för andra syften är det som provkonstruktören avsåg.⁷

Mot denna bakgrund kan vi konstatera att det är svårt att förena flera syften i ett och samma prov. Därför är vår slutsats att de nationella provens syften ska renodlas. Proven ska framöver konstrueras med ett avsett syfte.

³ OECD (2015). Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.

⁴ Newton, Paul E. (2007). Clarifying the purposes of educational assessment. Qualifications and Curriculum Authority, UK. Assessment in Education, Vol. 14, No. 2, July 2007, s. 149–170; Newton, Paul E. (2007). Evaluating assessment systems. Regulation and Standards Division. Qualifications and Curriculum Authority (QCA).

⁵ www.gordoncommission.org/

⁶ The Gordon Commission on the Future of Assessment in Education (2013). To Assess, To Teach, To Learn: A Vision for the Future of Assessment.

⁷ Frågan om provs syften behandlas också i bilaga 3 ur ett historiskt perspektiv.

7.1.4 De nationella proven fungerar mindre bra för uppföljning på olika nivåer

I flera sammanhang⁸ framhålls att de nationella proven är bristfälliga som verktyg för uppföljning på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå samt för trendmätning av resultat över tid. Resultaten på proven är svåra att jämföra från år till år, svårighetsgraden varierar, proven prövar inte hela kurs- och ämnesplanerna och proven innehåller för få återkommande uppgifter.

OECD⁹ pekar på ytterligare en svaghet när det gäller de nationella provens lämplighet för att följa upp elevernas kunskapsutveckling på olika nivåer, nämligen att provresultaten ganska ofta grundar sig på prov som är bedömda av enskilda lärare. Flera studier visar en bristande likvärdighet i bedömningen av proven. Därigenom är de aggregerade resultaten på proven inte lämpliga för trendmätning.

Mot denna bakgrund anser utredningen att de nationella proven inte längre ska konstrueras med syfte att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå. I stället ska detta syfte på nationell nivå bäras av den nationella kunskapsutvärdering (NKU) som vi föreslår i avsnitt 14. Där återkommer vi med förslag om syftet med NKU.

På skol- och huvudmannanivå ska i första hand betygen bärä syftet att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls. I dag kritiseras betygen, liksom de nationella proven, för att inte fungera särskilt väl för uppföljning. Med våra förslag, bl.a. om stabilare prov och bedömningsstöd av hög kvalitet (se avsnitt 13), en tydligare relation mellan prov och betyg (se avsnitt 12) och ett ökat inslag av extern bedömning och medbedömning (se avsnitt 10 och 11), anser vi att bättre förutsättningar ges för likvärdiga betyg. Därmed blir betygen ett mer verkningsfullt instrument för uppföljning. Som komplement till betygen kan lokala utvärderingsprov användas som baseras på utbytta NKU-

⁸ Se t.ex. Gustafsson, J-E., Cliffordson, C. & Erickson, G. (2014). Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. SNS Utbildningskommision; OECD (2011). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden; Betänkandet Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12).

⁹ OECD (2011). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden.

uppgifter. Vad som menas med utvärderingsprov och hur dessa kan användas återkommer vi till i avsnitt 14.

7.1.5 De nationella provens syfte ska vara betygsstödjande

De lärare som genomfört nationella prov har en övervägande positiv syn på proven. Många av dem anser att proven ger ett gott stöd vid bedömning och betygssättning. Även eleverna uppskattar proven och det stöd de ger för likvärdighet och rättvisa i betygssättningen.

Några av de intressenter som utredningen har träffat anser att de nationella proven bör fortsätta vara betygsstödjande som i dag. Andra menar att proven i stället bör användas som stöd för lärarnas kontinuerliga och formativa bedömning. För det senare behövs dock inte, enligt vår uppfattning, obligatoriska nationella prov som i princip genomförs vid samma tillfälle i hela landet. I stället kan lärarna använda bedömningsstöd som utgör en integrerad del av deras undervisning för det syftet.

För att stärka en likvärdig betygssättning och elevernas rättsäkerhet föreslår vi att de nationella provens syfte ska vara att stödja betygssättningen. Likvärdigheten och rättssäkerheten är viktiga eftersom betygen har så stor betydelse för individen, särskilt i årskurs 9 och gymnasieskolan där antagning till olika utbildningar ofta sker på grundval av betygen. Vi återkommer till frågor om provens kvalitet i avsnitt 13.

7.2 Betygsstödjande, diagnostiska och formativa nationella bedömningsstöd

Utredningens förslag: Syftet med de nationella bedömningsstöden ska tydliggöras och begreppet bedömningsstöd ska renodlas. Stödagens syfte ska vara betygsstödjande, diagnostiskt eller formativt.

7.2.1 Syftet med de nationella bedömningsstöden ska tydliggöras

De bedömningsstöd som Skolverket utvecklar i dag varierar mycket i sin utformning. En del bedömningsstöd är uppbyggda på liknande sätt som de nationella proven medan andra snarare kan kategoriseras som undervisningsstöd eller stöd för att tolka kurs- och ämnesplaner.¹⁰ På grund av variationen är det svårt att överblicka vilka bedömningsstöd som finns. Dessutom är det oklart vad respektive bedömningsstöd har för syfte. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att syftet med de olika nationella bedömningsstöden ska tydliggöras. Bedömningsstöden ska vara obligatoriska eller frivilliga för lärarna att använda.

7.2.2 Obligatoriska nationella bedömningsstöd med ett diagnostiskt syfte

De obligatoriska nationella bedömningsstöden (se även avsnitt 8.1.8) ska ha ett diagnostiskt syfte, dvs. de ska användas för att bestämma elevernas kunskapsnivå med utgångspunkt i kursplanerna och kunskapskraven samt visa elevernas starka och svaga sidor i respektive ämne.

7.2.3 Frivilliga nationella bedömningsstöd med ett betygsstödjande syfte

Frivilliga nationella bedömningsstöd ska antingen ha ett betygsstödjande, ett diagnostiskt eller ett formativt syfte.

I dag finns det exempel på betygsstödjande bedömningsstöd i form av frivilliga prov som främst är utarbetade i gymnasiekurser i bl.a. fysik, historia, matematik, franska, spanska och tyska. Dessa liknar de nationella proven. De ger stöd för betygssättningen men är frivilliga för lärarna att använda när det passar in i undervisningen. Liksom de nationella proven anger de betygsstödjande bedömningsstöden betygsgränser för olika betyg.

¹⁰ Se även avsnitt 3.11.

De frivilliga betygsstödjande nationella bedömningsstöd som utredningen föreslår kommer, på samma sätt som i dag, att ha stora likheter med nationella prov. Dessa bedömningsstöd kommer att ha motsvarande egenskaper som proven: De kommer att utformas och utprövas på liknande sätt, vara ungefär lika tidskrävande och kostsamma att utarbeta, ange betygsgränser samt kräva uppföljning, analys och kvalitetssäkring. Skillnaderna mellan de betygsstödjande nationella bedömningsstöden och de nationella proven ligger framför allt i att stöden är frivilliga och kan användas mer flexibelt i tid av lärarna.

För att kunna utarbeta, utveckla och kvalitetssäkra de betygsstödjande bedömningsstöden måste de universitet och högskolor som konstruerar stöden få återkoppling på de uppgifter som används. När de nationella bedömningsstöden är digitaliserade (se avsnitt 9.4.2) kan en insamling av elevlösningar till universiteten och högskolorna ske med automatik för de lärare som väljer att använda bedömningsstöden. Fram till dess behöver frågan om insamling hanteras så att universiteten och högskolorna kan få tillgång till den information de behöver för att kunna vidareutveckla stöden.

7.2.4 Frivilliga nationella bedömningsstöd med ett diagnostiskt eller ett formativt syfte

Utöver de frivilliga betygsstödjande nationella bedömningsstöden kan frivilliga bedömningsstöd ha ett diagnostiskt eller formativt syfte. Som tidigare nämnts innebär ett diagnostiskt syfte att stöden ska användas för att bestämma elevernas kunskapsnivå med utgångspunkt i kursplanerna och kunskapskraven samt visa elevernas starka och svaga sidor i respektive ämne. Med ett formativt syfte avses att bedömningsstöden framför allt är tänkta att användas för lärarnas kontinuerliga bedömning i undervisningen.

7.2.5 Begreppet bedömningsstöd ska renodlas

Skolverket ska i framtagandet av nationella bedömningsstöd tydliggöra vilket syfte bedömningsstödet har – om det är betygsstödjande, diagnostiskt eller formativt. Material som snarare kan

klassas som undervisningsstöd, t.ex. kommentarmaterial till kurs- och ämnesplanernas kunskapskrav samt inspirationsmaterial, ska inte räknas in bland de nationella bedömningsstöden.

7.2.6 Publicering av nationella bedömningsstöd

I dag erbjuder Skolverket många av sina bedömningsstöd i en bedömningsportal. Där finns både öppet och skyddat material.¹¹ Åtminstone de betygsstödjande bedömningsstöd som vi föreslår bör vara lösenordsskyddade. Sannolikt bör även de diagnostiska stöden kräva inloggning. Formativa bedömningsstöd bör däremot, enligt vår uppfattning, ofta kunna vara öppet publicerade.

7.3 Informationen om syftet för varje del i kunskapsbedömningssystemet ska tydliggöras

Utredningens förslag: Skolverket ska informera om de nationella prov och de nationella bedömningsstöd som finns samt om syftet med dessa. Dessutom ska Skolverket informera om syftet med den nationella kunskapsutvärderingen.

I dag informerar Skolverket bl.a. på sin webbplats om de nationella provens och bedömningsstödens syften. Det finns dock lärare som anser att informationen om syftena är otydlig. När utredningen nu föreslår ett renodlat syfte för de nationella proven och för de olika typerna av bedömningsstöd behövs en omfattande informationsinsats för att etablera de nya syftena. Därför anser vi att Skolverket ska informera om de nationella prov och de nationella bedömningsstöd som finns samt om syftet med dessa.

Skolverkets information bör rikta sig till de olika grupper som berörs av provens och bedömningsstödens förändrade syfte. Det kan handla om lärare som är de främsta användarna av själva proven och stöden, men också om huvudmän och rektorer som bl.a. använder sig av provresultaten för att se om proven uppfyller sin betygsstödjande funktion. Förutom informationen om vilket syfte

¹¹ Se även avsnitt 3.11.

proven och bedömningsstöden har bör Skolverket även informera om att det är olämpligt att använda proven för andra syften är de avsedda.

Utöver att informera om de nationella proven och de nationella bedömningsstöden ska Skolverket dessutom informera om syftet med den nationella kunskapsutvärdering (NKU) som föreslås i avsnitt 14.

Den information som ges ska ingå som en del i Skolverkets informations- och utbildningsinsatser för det nya nationella systemet för kunskapsbedömnning och det samlade uppdraget om utvecklingen av proven, bedömningsstöden och kunskapsutvärderingen (se avsnitt 6.1).

Genom våra förslag får varje del i kunskapsbedömningsystemet ett tydligt syfte. Vi håller isär syften för olika delar och renodlar dagens syften. Därigenom skapas ett robust och tydligt system. Det går dock inte att renodla ett syfte fullt ut. Som tidigare nämnts är det t.ex. svårt att styra hur provresultaten används och om användningen följer det avsedda syftet.

8 Ett minskat antal nationella prov

I det här avsnittet lämnar utredningen förslag om att minska antalet nationella prov. Dessutom föreslår vi andra insatser som kan minska elevernas upplevda stress och lärarnas arbetsbelastning med anledning av proven. Förslagen innebär i korthet följande:

- Obligatoriska diagnostiska nationella bedömningsstöd, som ersätter de nuvarande nationella proven, ska utarbetas i matematik, svenska och svenska som andraspråk för årskurs 3 i grundskolan.
- Obligatoriska nationella prov ska finnas i årskurs 6 och 9 i grundskolan i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk.
- Frivilliga betygsstödjande nationella bedömningsstöd, som ersätter de nuvarande nationella proven, bör utarbetas i natur- och samhällsorienterande ämnen för årskurs 9 i grundskolan.
- Proven i gymnasieskolan ska vara obligatoriska endast i den högsta avslutande kursen i studievägen.
- Muntliga delprov i matematik bör ersättas av frivilliga betygsstödjande nationella bedömningsstöd. I engelska, svenska och svenska som andraspråk bör de muntliga delproven på sikt spelas in.
- Tidsomfattningen av de nationella proven bör ses över.
- Insamlingen av resultaten på proven bör underlättas.
- Rektorer och lärare bör vidta åtgärder för att underlätta elevernas arbetssituation under provperioderna.

8.1 Nationella prov och nationella bedömningsstöd

Utredningens förslag: Statens skolverk ska utarbeta nationella bedömningsstöd i matematik, svenska och svenska som andraspråk för årskurs 3 i grundskolan. Bedömningsstöden ska ersätta de nuvarande nationella proven. De ska vara obligatoriska för lärarna att använda. Syftet med stöden ska vara diagnostiskt. Motsvarande ska gälla årskurs 3 i sameskolan och årskurs 4 i specialskolan.

I årskurs 6 och 9 i grundskolan ska det finnas nationella prov i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Proven ska vara obligatoriska för lärarna att använda och för eleverna att genomföra. Motsvarande ska gälla i årskurs 6 i sameskolan och i årskurs 7 och 10 i specialskolan.

I gymnasieskolan ska de nationella proven vara obligatoriska för lärarna att använda och för eleverna att genomföra i den högsta avslutande kursen i studievägen i ämnena engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk med undantag för kursen svenska 2 eller svenska som andraspråk 2.

Utredningens bedömning: Resultaten på de obligatoriska diagnostiska nationella bedömningsstöden i årskurs 1 och 3 i grundskolan bör samlas in.

Skolverket bör utarbeta betygsstödjande nationella bedömningsstöd i natur- och samhällsorienterande ämnen för årskurs 9 i grundskolan. Bedömningsstöden bör ersätta de nuvarande nationella proven i dessa ämnen. De bör vara frivilliga för lärarna att använda.

Muntliga delprov bör inte ingå i de nationella proven i matematik. I stället för de muntliga delproven bör Skolverket utarbeta betygsstödjande nationella bedömningsstöd i muntlig form i matematik. Även dessa bedömningsstöd bör vara frivilliga för lärarna att använda.

De muntliga delproven i engelska, svenska och svenska som andraspråk bör på sikt spelas in.

Tidsomfattningen av de nationella proven bör ses över, bl.a. genom att konstruktörerna vid utvecklingen av proven överväger vilka förmågor som kan prövas med hjälp av någon typ av flervals- eller kortsvarsuppgift.

Skolverket bör se över sina föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmännen ska lämna när det gäller nationella prov. Dessutom bör huvudmännen utveckla sina rutiner för hur inrapporteringen av provresultaten går till.

8.1.1 Dagens nationella prov i årskurs 3

En elev i årskurs 3 genomför i dag två nationella prov uppdelade i femton delprov. Tidsåtgången för genomförandet av samtliga delprov är 11 till 12 timmar. Proven i årskurs 3 infördes 2009.¹

8.1.2 Dagens nationella prov i årskurs 6

Enligt dagens bestämmelser genomför en elev i årskurs 6 tre nationella prov uppdelade i tretton delprov. Den totala tidsåtgången för genomförandet är 13 till 15 timmar. När nationella prov genomfördes för första gången 1998 var de frivilliga i årskurs 5. Sedermore blev prov i årskurs 5 obligatoriska (2009). Vårterminen 2013 infördes obligatoriska prov i naturorienterande (NO) och samhällsorienterande (SO) ämnen i årskurs 6. Dessa blev frivilliga våren 2015 och ersattes av frivilliga bedömningsstöd fr.o.m. våren 2016.²

8.1.3 Dagens nationella prov i årskurs 9

I dag genomför en elev i årskurs 9 fem nationella prov uppdelade i fjorton delprov. Den samlade tidsåtgången för genomförandet är 23 till 24 timmar. När de nationella proven genomfördes för första gången 1998 fanns det endast prov i engelska, matematik och svenska. År 2009 infördes prov i NO-ämnena och 2013 i SO-ämnena i årskurs 9.³

¹ Se även avsnitt 3.3.1 och 3.3.3.

² Se även avsnitt 3.3.1 och 3.3.3.

³ Se även avsnitt 3.3.1 och 3.3.3.

8.1.4 Dagens nationella prov i gymnasieskolan

Hur många nationella prov som är obligatoriska för en elev i gymnasieskolan avgörs av hans eller hennes val av program och inriktning. En elev på ett yrkesprogram genomför i dag tre prov uppdelade i tio delprov sammantaget under hela sin gymnasietid. Tidsåtgången för genomförandet är 13 till 14 timmar. På ett högskoleförberedande program är antalet obligatoriska prov i allmänhet det dubbla, dvs. sex stycken, fördelade under gymnasietiden. Antalet delprov är arton och tidsåtgången 26 till 27 timmar. Utöver de obligatoriska proven kan eleverna även genomföra nationella prov som är frivilliga för lärarna att använda, t.ex. i de matematikkurser som varken är inledande eller avslutande kurser på programmet eller inriktningen. Lärarna uppmuntras i gymnasieförordningen att även använda de frivilliga proven.⁴

Sedan de nationella proven blev obligatoriska i gymnasieskolan år 2000 har antalet prov i princip varit oförändrat. Undantaget är proven i ämnena svenska och svenska som andraspråk. Där ska prov i den gymnasieskola som infördes 2011 göras i två kurser (svenska eller svenska som andraspråk 1 och 3) till skillnad från i den tidigare gymnasieskolan där prov skulle genomföras i en kurs (svenska eller svenska som andraspråk B).⁵

8.1.5 Elever uppskattar de nationella proven men anser att proven skapar stress

De nationella proven är uppskattade av elever i både grund- och gymnasieskolan. Enligt eleverna är det bra att proven finns och de upplevs som viktiga. Dessutom värdesätter eleverna det stöd proven ger lärarna i deras betygssättning. Det negativa ur elevsynpunkt är att proven skapar stress. Många elever upplever framför allt vårterminen i årskurs 9 som betungande på grund av anslingen av nationella prov.⁶

⁴ Se även avsnitt 3.3.2.

⁵ Se även avsnitt 3.3.3.

⁶ Se även avsnitt 3.14.4.

8.1.6 Lärare anser att de nationella proven är bra men att arbetet med proven tar mycket tid

I dag har lärare som genomför nationella prov en övervägande positiv syn på proven. Många anser att proven ger ett gott stöd vid bedömning och betygssättning. Det lärarna främst upplever som negativt är att arbetet med de nationella proven är tidskrävande. Enligt lärarna tar såväl genomförandet och bedömningen av elevlösningarna som inrapporteringen och uppföljningen av resultaten mycket tid.⁷

Det är svårt att få enhetliga uppskattningar av lärares tidsåtgång för att bedöma elevlösningar av de nationella proven. Enligt de källor utredningen har tagit del av och de lärare vi har träffat⁸ tar det cirka 45 till 90 minuter att bedöma en elevlösning av ett nationellt prov. Enstaka källor eller lärare anger att det går snabbare och enstaka att det tar längre tid. De prov som är mest tidskrävande att bedöma är oftast de i svenska och svenska som andraspråk. Matematikproven tar i allmänhet något kortare tid att bedöma.

Lärarna menar att provperioderna påverkar den ordinarie undervisningen. Mycket av lärarnas tid går åt till att förbereda, genomföra och bedöma de nationella proven och andra delar av undervisningen kan få stå tillbaka. Lärarförbundet har ställt frågor till lärare i grund- och gymnasieskolan om de nationella proven.⁹ En av frågorna handlade om hur de tillfrågade lärarna tycker att undervisningens kvalitet påverkas under den tidsperiod när de nationella proven genomförs och bedöms. Mer än 60 procent av lärarna anser att undervisningen påverkas på ett negativt sätt under denna period. Allra mest kritiska är grundskollärarna, där två lärare av tre menar att undervisningens kvalitet påverkas negativt.

⁷ Se även avsnitt 3.14.3.

⁸ Se även avsnitt 3.14.3.

⁹ Lärarförbundet (2014). Lärarna: nationella prov tar tid från undervisningen. Bilaga på www.lararförbundet.se/artiklar/nationella-prov-far-lärare-och-elever-att-ga-på-knana

8.1.7 Antalet nationella prov bör minska

Frågan om antalet nationella prov har tagits upp av flera av de intressenter som utredningen har träffat. Det finns i princip ingen som uttrycker att antalet bör öka. Flera av intressenterna, särskilt de organisationer som företräder lärare, elever och föräldrar, anger snarare att antalet prov bör minska. Såväl Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund som Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd och Sveriges elevråd – SVEA anser att antalet prov och delprov samt den tidsåtgång som proven kräver behöver minska. Denna uppfattning delas bl.a. av Friskolornas riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting samt Sveriges Skolledarförbund. Sameskolstyrelsen uppger dock att de vill att samiska införs som provämne och Sveriges Dövas Riksförbund är positivt till att undersöka möjligheten att utarbeta nationella prov i teckenspråk.

Vi är, liksom flertalet av våra intressenter, av uppfattningen att antalet nationella prov bör minska, trots att proven är uppskattade av både elever och lärare, att de kan ersätta andra prov som lärare annars skulle behöva konstruera, genomföra och bedöma samt att de är utprövade i stor skala. Vi har sett hur tidskrävande arbetet med proven är för lärarna och hur stressiga provperioderna kan vara för eleverna. Proven tar mycket tid i anspråk och innebär avbrott i undervisningen. Eftersom antalet prov har ökat i grundskolan har tiden för såväl genomförande som bedömning av proven blivit för omfattande.

Vår slutsats är att lärarna vill ha stöd för sin bedömning och betygssättning, men många vänder sig emot det stora antalet nationella prov som ska genomföras på bestämda tider och den anhopning av prov som blir på vårterminerna och i slutet av kurserna. I stället för prov efterfrågar flera lärare olika former av bedömningsstöd som de kan använda i undervisningen när det är lämpligt. Fördelen med sådana stöd är att lärarna kan använda dem på de sätt och vid de tillfällen som passar eleverna och undervisningen. Genom att ge lärarna möjlighet att välja när och hur de använder bedömningsstöden kan lärarna i större utsträckning själva styra planeringen av undervisningen och påverka dess innehåll. Det är en viktig förutsättning för att de ska kunna agera professionellt.

Det finns inte heller i forskning något egentligt stöd för att fler prov förbättrar undervisningen. Ett alltför omfattande provsystem

tycks snarare vara kontraproduktivt och få negativa effekter för undervisningen och elevernas lärande. Det här behandlas bl.a. av den brittiska professorn Wynne Harlen.¹⁰

Mot denna bakgrund anser vi att antalet obligatoriska nationella prov bör minska och att en del av proven bör ersättas av nationella bedömningsstöd. Denna process har regeringen redan påbörjat genom att göra de tidigare obligatoriska proven i NO och SO i årskurs 6 till frivilliga bedömningsstöd. Även i vissa andra länder är tendensen att antalet prov minskar. Som exempel kan nämnas England som under senare år har minskat antalet prov. Det är dock svårt att dra bestämda slutsatser som är giltiga för svenska förhållanden utifrån erfarenheter från andra länder. Varje lands kontext är unik och proven har olika syften och används på olika sätt.

Att minska antalet prov kan göras på flera olika sätt. En möjlighet är att ta bort något eller några prov. En annan att genomföra proven mindre ofta. Ytterligare en möjlighet är att lyfta ut någon eller några av de förmågor som prövas i proven. Dessutom kan man minska tidsomfattningen på proven eller sprida ut dem över läsåret eller kursen. Vi har prövat olika alternativ i syfte att minska lärares arbetsbelastning och elevers upplevda stress med anledning av proven samtidigt som en likvärdig bedömning och betygssättning upprätthålls. I nedanstående avsnitt beskrivs vad vi har kommit fram till.

Eftersom vi anser att antalet obligatoriska nationella prov bör minska har vi inte gått vidare och utrett frågan om huruvida prov ska införas i fler ämnen, t.ex. i samiska som Sameskolstyrelsen vill eller i teckenspråk i enlighet med vad Sveriges Dövas Riksförbund lyfter fram.

8.1.8 De nationella proven i årskurs 3 ska ersättas av obligatoriska diagnostiska nationella bedömningsstöd

De nuvarande nationella proven i årskurs 3 ska användas för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven. Proven har en annan roll än i årskurs 6 och 9 där betyg sätts. Redan i dag används proven i årskurs 3 ibland för att diagnostisera elevers

¹⁰ Se t.ex. Harlen, W. (2007). The Quality of Learning: assessment alternatives for primary education. Cambridge: University of Cambridge Faculty of Education.

lärande och identifiera stödbehov. De fungerar delvis som en del av lärares undervisning och kontinuerliga bedömning. Genomförandet av proven avviker också från övriga nationella prov eftersom det i årskurs 3 finns en provperiod då proven ska genomföras i stället för fasta provdatum.

OECD¹¹ anser att de nationella proven i årskurs 3 har vissa begränsningar när det gäller att diagnostisera elevers behov. Begränsningarna handlar om att provperioden ligger under värterminen, vilket innebär att resultaten på proven inte är tillgängliga förrän sent under läsåret. Både lärare och elever skulle, enligt OECD, vara mer betjänta av att få resultaten tidigare.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Skolverket ska utarbeta nationella bedömningsstöd i matematik, svenska och svenska som andraspråk för årskurs 3 i grundskolan. Bedömningsstöden ska ersätta de nuvarande nationella proven. De ska vara obligatoriska för lärarna att använda. Motsvarande ska gälla årskurs 3 i sameskolan och årskurs 4 i specialskolan. Hur man sedan hanterar resultaten och vilka åtgärder som ska sättas in är en fråga som bl.a. utreds av Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti.¹²

Bedömningsstöden i årskurs 3 ska ha ett diagnostiskt syfte

Syftet med bedömningsstöden i årskurs 3 ska vara diagnostiskt, dvs. de ska användas för att bestämma elevernas kunskapsnivå med utgångspunkt i kursplanerna och kunskapskraven för årskurs 3 samt visa elevernas starka och svaga sidor i respektive ämne. För att kunna fullfölja sitt diagnostiska syfte bör stöden genomföras i början av årskurs 3. Därigenom ges möjlighet att utifrån resultaten sätta in insatser under den tredje årskursen.

Det bör vara möjligt att följa elevernas kunskapsutveckling från årskurs 1 där obligatoriska bedömningsstöd ska användas fr.o.m. den 1 juli 2016.¹³ Även för bedömningsstöden i årskurs 1 bör syftet vara diagnostiskt. Därigenom får grundskolans årskurser 1–3 två obligatoriska mätpunkter. Stöden i årskurs 1 kan också utgöra en

¹¹ OECD (2011). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden.

¹² Kommittédirektivet En läsa-skriva-räkna-garanti (dir. 2015:65).

¹³ Se även avsnitt 3.11.2.

första mätpunkt för en eventuell läsa-skriva-räkna-garanti om en sådan föreslås införas¹⁴. I årskurs 3 införs en andra obligatorisk mätpunkt som kan användas för att säkerställa att garantin ger resultat. För elever vars behov av stöd inte har kunnat kartläggas tillfredsställande under årskurs 1 och 2 kan bedömningsstöden i årskurs 3 även fungera för att identifiera elevers stödbehandling.

Utöver att diagnostisera elevers behov av stöd och följa deras kunskapsutveckling kan bedömningsstöden i årskurs 3 också ge läraren återkoppling på den egna undervisningen, och de svårigheter som eleverna uppvisar i diagnosen kan utgöra utgångspunkt för lärarens undervisning.

Några av de lärare som vi har träffat vid våra skol- och huvudmannabesök anser att de nationella proven i årskurs 3 ligger på en för låg nivå i dag. Denna synpunkt har också framkommit från några av våra andra intressenter. Det här kan bl.a. visa sig genom att elever som uppfyller kraven för godtagbara kunskaper på proven ändå kan vara i behov av stödinsatser och sakna de kunskaper som behövs för senare årskurser. Av denna anledning fungerar proven mindre bra för att diagnostisera elevers stödbehandling. För att kunna identifiera elever som behöver stöd bör såväl nivån på som innehållet i de bedömningsstöd som vi föreslår för årskurs 3 ses över jämfört med dagens nationella prov. Det innebär inte att bedömningsstöden blir generellt svårare utan att variationen i innehåll och svårighetsgrad ökar, vilket gör att träffsäkerheten och det prognostiska värdet ökar.

De nuvarande proven i årskurs 3 består av flera delprov¹⁵. När proven ersätts av bedömningsstöd är det möjligt att det inte längre behövs en uppdelning i olika delar och om en uppdelning behövs kan antalet delar eventuellt minska. Målsättningen är att lärarna kan använda bedömningsstöden på ett mer flexibelt sätt än proven och vid de tillfällen som passar eleverna och undervisningen.

Vi anser att resultaten på de obligatoriska diagnostiska nationella bedömningsstöden i årskurs 1 och 3 bör samlas in. Utifrån vad de diagnostiska bedömningsstöden visar kan individuella behov hos eleverna och strukturella behov i undervisningen identifieras. För att tillmötesgå dessa behov behöver rektorer och huvudmän

¹⁴ Kommittédirektivet En läsa-skriva-räkna-garanti (dir. 2015:65).

¹⁵ Se avsnitt 3.3.1.

planera för och sätta in lämpliga insatser. Resultaten på bedömningsstöden ger ett underlag för dessa insatser. Dessutom skulle resultatinsamlingen kunna ge en grund för att följa upp en läsa-skriva-räkna-garanti om en sådan föreslås införas¹⁶.

8.1.9 Inga förändringar av antalet nationella prov i årskurs 6

I årskurs 6 är nationella prov i dag obligatoriska i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Så sent som våren 2015 blev proven i NO- och SO-ämnena, som tidigare nämnts, frivilliga. De frivilliga proven genomfördes av ungefär hälften av eleverna enligt uppgifter från Skolverket. Från och med våren 2016 erbjuds inte heller frivilliga prov i NO och SO i årskurs 6. I stället har Skolverket utarbetat frivilliga bedömningsstöd som lärarna kan använda som stöd för sin betygssättning.

Utdredningen anser att åtgärder redan är vidtagna i årskurs 6 för att minska antalet prov. Därför lämnar vi inga förslag om ytterligare förändringar av antalet prov i denna årskurs. Vi lämnar inte heller några förslag om förändringar av de frivilliga nationella bedömningsstöden i NO och SO i årskurs 6 utan förutsätter att Skolverket regelbundet fortsätter att utarbeta sådana i syfte att stödja betygssättningen.

Vi har i vårt arbete prövat möjligheten att helt ta bort de obligatoriska nationella proven i årskurs 6, dvs. att även låta proven i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk ersättas av frivilliga bedömningsstöd. I årskurs 6 i grundskolan har betygen inte samma betydelse för individen som i årskurs 9 och i gymnasieskolan. Av detta skäl är betygsstödjande prov också mindre viktiga. Samtidigt anser vi att lärarna redan i årskurs 6 har behov av obligatoriska nationella prov som stöd för sin betygssättning. I denna årskurs sätts betyg för första gången. Vi menar också att det är viktigt att eleverna får delta i nationella prov innan proven genomförs i årskurs 9. Av dessa skäl, och för att åtgärder redan är vidtagna i årskurs 6 för att minska antalet prov, har vi inte gått vidare med möjligheten att helt ta bort de obligatoriska proven. I nästa avsnitt (8.1.10) återkommer vi med motiv för varför nation-

¹⁶ Kommittédirektivet En läsa-skriva-räkna-garanti (dir. 2015:65).

ella prov är särskilt viktiga i just ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk.

8.1.10 De nationella proven i NO och SO i årskurs 9 bör ersättas av frivilliga betygsstödjande nationella bedömningsstöd

De nationella proven i NO och SO i årskurs 6 har alltså ersatts av frivilliga bedömningsstöd. När det gäller årskurs 9 är proven i dessa ämnen fortfarande obligatoriska. Utredningen har i sitt arbete sett problem med NO- och SO-proven. Problemen handlar bl.a. om att eleverna och lärarna inte vet i vilket NO- respektive SO-ämne provet ska göras¹⁷, att NO- och SO-ämnena är innehållsberoende samt att proven tenderar att vara för språkberoende. Vi utvecklar detta nedan.

Det är inte känt i vilket NO- och SO-ämne provet ska göras

När nationella prov genomförs i NO-och SO-ämnena tilldelas skolorna ett NO-ämne respektive ett SO-ämne som prov ska göras i. Eleverna prövas således bara i ett av de tre NO-ämnena och ett av de fyra SO-ämnena.¹⁸

Införandet av NO-proven motiverades i en departements-promemoria.¹⁹ Där föreslogs att ämnesproven i biologi, fysik och kemi inom en treårsperiod skulle användas en gång per ämne. Skolverket föreslogs årligen meddela närmare föreskrifter om vilka huvudmän eller skolor som skulle använda proven i ett visst ämne. Det angavs dock inga skäl till att proven enbart skulle genomföras i ett av ämnena.

Flera av de elever och lärare som utredningen har träffat uttrycker missnöje med att NO- och SO-proven endast avser ett av ämnena. De anser att det är frustrerande att inte veta vilket ämne provet kommer att gälla. Samtidigt är det av tidsskäl inte möjligt att

¹⁷ I NO ingår ämnena biologi, fysik och kemi. I SO ingår ämnena geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap.

¹⁸ Se även avsnitt 3.3.1.

¹⁹ Utbildningsdepartementet (2008). Fler obligatoriska nationella ämnesprov i grundskolan m.m. (U2008/4707/S).

genomföra prov i alla sju ämnen. Utredningen inser att det kan vara frustrerande för eleverna och lärarna att inte veta vilket ämne provet kommer att handla om förrän några veckor före genomförandet. Om skolorna har denna vetskaps tidigare finns dock risken att lärarna alltför mycket styr sin undervisning mot det aktuella provämnet.

NO- och SO-ämnen är innehållsberoende

Utöver att det ämne som skolan tilldelas är avgörande spelar det också roll vilka innehållsområden ett NO- eller SO-prov behandlar. Dessa prov är, liksom kurs- och ämnesplanerna i NO- och SO-ämnen, innehållsberoende. Flera elever som utredningen har träffat anger att innehållet i proven påverkar vilket resultat de får på provet. Om ett visst innehållsområde har behandlats utförligt i undervisningen har man som elev en stor fördel av det. Proven i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk upplevs i större utsträckning handla om generella färdigheter och själva innehållet i provet är av mindre betydelse för hur väl eleverna lyckas.

Att NO- och SO-ämnen är innehållsberoende syns också i Skolverkets rapport om hur reformerna i början av 2010-talet togs emot.²⁰ Av rapporten framgår att dessa ämnen är mer innehållsbaserade än andra ämnen, t.ex. svenska.

NO- och SO-proven tenderar att vara alltför språkberoende

Innehåll i NO-proven

De nationella proven i NO består av två delprov, ett skriftligt (delprov A) och ett laborativt (delprov B). Det skriftliga delprovet är i sin tur indelat i tre delar (A1, A2 och A3).

I A1 ska eleverna besvara ett antal uppgifter (8–12 stycken i de frisläppta proven från 2013). De flesta uppgifterna är öppna frågor där eleverna t.ex. ska beskriva, resonera, förklara, motivera och ge

²⁰ Skolverket (2015). Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014. Rapport 418.

förslag. Några uppgifter (mellan en tredjedel och en fjärdedel) är flervalsuppgifter.

A2 är en mer omfattande skrivuppgift där eleverna ska använda naturvetenskaplig information samt ta ställning och motivera sitt ställningstagande.

I A3 ska eleverna planera en naturvetenskaplig undersökning genom att skriva en instruktion för hur de steg för steg ska genomföra sin undersökning.

I delprov B ska eleverna sedan genomföra och utvärdera sin undersökning.

Innehåll i SO-proven

På samma sätt som NO-proven består SO-proven av två delprov (A och B). Båda delproven är skriftliga. Proven i SO skiljer sig åt mer mellan ämnena än vad NO-proven gör. Gemensamt för alla de fyra proven är dock att de innehåller uppgifter som är omfattande och indelade i deluppgifter. Dessutom används ord som beskriva, resonera, förklara, motivera, argumentera, dra slutsatser och ge förslag i likhet med i NO-proven. Detaljerna om de olika ämnesproven i SO är hämtade från de frisläppta proven från 2013.

Geografiprovet innehåller totalt 24 uppgifter, varav 14 i delprov A och 10 i delprov B. Drygt hälften av uppgifterna i delprov A är olika typer av flervalsuppgifter. I delprov B är nästan alla uppgifter öppna frågor där eleverna själva skriver sina svar.

I provet i historia ingår totalt 22 uppgifter, varav 12 i delprov A och 10 i delprov B. Ungefär en tredjedel av uppgifterna är av flervalskaraktär. Resten är öppna frågor. Till respektive delprov följer ett texthäfte med källor, material och hjälpmeningar för att eleverna ska komma igång med att svara på uppgiften.

Provet i religionskunskap innehåller totalt 25 uppgifter, varav 16 i delprov A och 9 i delprov B. Ungefär tre fjärdedeler av uppgifterna i delprov A är olika typer av flervalsuppgifter. Delprov B består huvudsakligen av öppna frågor (cirka två tredjedeler). Det finns också ett texthäfte med källor som gäller för båda delproven.

I samhällskunskapsprovet ingår totalt 30 uppgifter, varav 15 i varje delprov. Båda delproven består främst av flervalsuppgifter (cirka två tredjedeler). Resten är öppna frågor.

NO- och SO-proven är språkberoende

Utredningens genomgång av innehållet i NO- och SO-proven visar att dessa prov är skriftligt språkberoende. För att eleverna ska kunna visa sina kunskaper behöver de bl.a. i text beskriva, resonera, förklara, motivera, argumentera och dra slutsatser. Det här ska ofta göras i form av öppna uppgifter där eleverna ska lämna utförliga svar.

Flera av de intressenter som vi har träffat ställer sig frågande till vad som egentligen prövas i NO- och SO-proven: Är det inte snarare elevernas läs- och skrivförmåga än deras kunskaper i ämnena? Frågan om den språkliga nivån lyfts också fram i svaren på de enkäter som lärarna fyller i när proven genomförs.²¹

I lärarenkäterna som följer med SO-proven anser vissa lärare att eleverna får skriva för mycket och att de öppna uppgifterna är för skrivkrävande för eleverna. Uppgifter där eleverna ska föra utförliga resonemang anses också ibland vara svåra. Dessutom menar vissa lärare att språket i provmaterialet är för svårt för svaga läsare och för elever som inte har svenska som modersmål. En slutsats som dras av lärarenkäterna är att förbättringar behövs för att den språkliga nivån inte ska lägga hinder i vägen för vissa elever att visa sin förmåga.

Vi håller med om att proven i NO- och SO-ämnena är språkberoende och att elevernas förmåga att läsa och skriva sannolikt får ett för stort genomslag i provresultaten. Samtidigt är kursplanerna i dessa ämnen formulerade på sådant vis att eleverna ska visa kunskaper genom att exempelvis beskriva, föra resonemang, förklara, dra slutsatser, motivera och argumentera. Kursplanerna anger dock inte att detta ska göras skriftligt som i proven.

²¹ Se rapporter från de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov – Umeå universitet. Ämnesproven i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Biologi, fysik och kemi. Årskurs 9. Vårterminen 2014; Uppsala universitet. Ämnesprov i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Geografi. Årskurs 9. Vårterminen 2014; Malmö högskola. Ämnesproven i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Historia. Årskurs 9. Vårterminen 2014; Göteborgs universitet. Provrappport för Nationellt Prov Religionskunskap Årskurs 9 våren 2014; Göteborgs universitet. Ämnesproven i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Provrappport Samhällskunskap. Årskurs 9. Vårterminen 2014.

De laborativa delproven anses tidskrävande att genomföra

I de laborativa delproven i NO ingår, liksom i kursplanerna, att eleverna ska kunna planera, genomföra och utvärdera undersökningar. Dessa delar ingår i proven eftersom de styr undervisningen mot ett område som anses särskilt viktigt. Samtidigt som de laborativa delproven överensstämmer väl med ämnenas innehåll upplevs de, av flera av de lärare som utredningen har träffat, som tidskrävande att genomföra. Vi menar att vikten av att utföra undersökningar i undervisningen i biologi, fysik och kemi inte nog kan betonas. Däremot anser vi att det är lättare för lärarna att bedöma elevernas förmåga att laborera och utföra undersökningar i undervisningen än i ett nationellt prov. Då kan lärarna dessutom själva avgöra när i tid en viss undersökning lämpar sig utifrån det man arbetar med i undervisningen.

De nationella proven i NO och SO i årskurs 9 ska utgå

I det ovanstående har utredningen beskrivit ett antal problem med de nationella proven i NO och SO. Sammantaget anser vi att problemen antyder att det är svårt att pröva kunskaper i dessa ämnen i nationella prov. Sett i ett internationellt perspektiv är det också mindre vanligt att prov genomförs i NO- och SO-ämnen. Särskilt i SO-ämnena är nationella prov mindre vanliga. De ämnen som oftast ingår i nationella prov i de europeiska länderna är undervisningsspråket och matematik följda av främmande språk och naturvetenskap.²² Storskaliga prov i USA behandlar också oftast de grundläggande färdigheterna att läsa, skriva och räkna²³, och mindre ofta natur- och samhällsvetenskapliga ämnen.²⁴

När nationella prov i NO- och SO-ämnena ifrågasätts brukar ett argument för att behålla dessa vara att det annars blir en tillbakagång till en treämnesskola. Vid införandet av NO-proven var behörighetsreglerna till gymnasieskolan andra än de som finns i dag. Då krävdes att en elev hade godkända betyg i engelska, mate-

²² Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (2009). National Testing of Pupils in Europe: Objectives, Organisation and Use of Results.

²³ Brukar omtalas som "the three r's: reading, (w)riting and (a)ritmetics".

²⁴ The Gordon Commission on the Future of Assessment in Education (2013). To Assess, To Teach, To Learn: A Vision for the Future of Assessment.

matik och svenska eller svenska som andraspråk. I dag måste en elev ha lägst betyget E i dessa tre ämnen samt i ytterligare fem (för yrkesprogram) eller nio (för högskoleförberedande program) för att komma in på ett nationellt program i gymnasieskolan. Eftersom behörighetsreglerna har ändrats anser vi att risken för en återgång till en treämneshägskola är liten.

Ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk är delvis annorlunda än NO- och SO-ämnena. Dessa ämnen handlar om generella basfärdigheter i att läsa, skriva och räkna. Dessutom används basfärdigheterna i andra ämnen. Därför har ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk en särställning och är mer lämpade att pröva i nationella prov.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det i årskurs 9 ska finnas nationella prov i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Proven ska vara obligatoriska för lärarna att använda och för eleverna att genomföra. De nuvarande obligatoriska NO- och SO-proven föreslås utgå. Motsvarande ska gälla i årskurs 10 i specialskolan.

Vårt förslag innebär att antalet nationella prov som en elev ska genomföra minskar jämfört med i dag. I årskurs 9 i grundskolan ska en elev i dag genomföra fem obligatoriska prov, vilket minskar till tre enligt förslaget.

Frivilliga nationella bedömningsstöd i NO och SO i årskurs 9 bör utarbetas som stöd för betygssättningen

Trots de problem som finns med de nationella proven i NO- och SO-ämnena finns det också många fördelar. De flesta lärare som genomför NO- och SO-proven i årskurs 9 har en positiv inställning till dem.²⁵

För att lärare fortfarande ska ha tillgång till stöd för en likvärdig och rättvis bedömning i NO- och SO-ämnena anser utredningen att

²⁵ Umeå universitet. Ämnesproven i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Biologi, fysik och kemi. Årskurs 9. Vårterminen 2014; Malmö högskola. Ämnesproven i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Historia. Årskurs 9. Vårterminen 2014; Göteborgs universitet. Provrappport för Nationellt Prov Religionskunskap. Årskurs 9 våren 2014; Göteborgs universitet. Ämnesproven i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Provrappport Samhällskunskap. Årskurs 9. Vårterminen 2014; Uppsala universitet. Ämnesprov i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Geografi. Årskurs 9. Vårterminen 2014.

Skolverket bör utarbeta nationella bedömningsstöd i dessa ämnen för årskurs 9. Bedömningsstöden bör vara frivilliga för lärarna att använda. Vi har prövat möjligheten att stöden ska vara obligatoriska. Vår bedömning är dock att de problem som finns med proven i så fall kvarstår, varför vi anser att bedömningsstöden bör vara frivilliga. Att de nationella bedömningsstöden är frivilliga för lärarna att använda innebär att staten inte ställer krav på lärarna att använda dem. Det finns dock inget som hindrar att en huvudman beslutar att bedömningsstöden ska användas i de egna skolorna.

Syftet med de frivilliga nationella bedömningsstöden i NO och SO i årskurs 9 bör vara att stödja betygssättningen. Stöden bör vara uppbyggda på liknande sätt som proven och hålla en hög kvalitet i hur de utformas, utprovats, följs upp, analyseras och kvalitetssäkras. Dessutom bör bedömningsstöden ange betygsgränser för olika betyg. Därigenom ges även fortsättningsvis ett betygsstöd i NO- och SO-ämnena.

Genom att ersätta de nationella proven med frivilliga betygsstödjande nationella bedömningsstöd får lärarna en större frihet att använda stöden på de sätt och vid de tillfällen som är lämpliga utifrån undervisningen. Lärarna får fortsatt åtkomst till bedömningsstöd som bygger på de prov som många lärare uppskattar, men användningen är inte låst i tid och man kommer ifrån problemet att det inte är känt i vilket ämne provet ska göras. Därigenom slipper skolorna, såväl lärarna som eleverna, den osäkerhet och stress som följer av att de inte vet i vilket ämne provet kommer att ges eller vilket innehåll det kommer att ha. I stället kan lärarna använda bedömningsstöden när man arbetar med det aktuella området i undervisningen. Bedömningsstöden bör fortsatt innehålla olika uppgiftstyper och även laborativa delar. Dessutom kan muntliga uppgifter ingå. Därigenom öppnas upp för fler laborativa och muntliga uppgifter. Det ger elever större frihet att visa sina kunskaper och lärare utökade möjligheter att bedöma de förmågor som beskrivs i kursplanerna. För de lärare som inte kommer att använda de frivilliga bedömningsstöden blir dock stödet för betygssättningen i NO och SO svagare än i dag.

Att bedömningsstöd införs i NO och SO i årskurs 9 ger en signal om att det är viktigt med ett betygsstöd i dessa ämnen, även om de nationella proven utgår. Därigenom kommer frivilliga stöd att finnas tillgängliga i NO och SO i såväl årskurs 6 som årskurs 9.

Det ger ett enhetligt system i grundskolan där betygsstöd i NO och SO erbjuds i form av frivilliga nationella bedömningsstöd i den första och sista årskursen där betyg sätts. En lärare kan välja om hon eller han använder bedömningsstöden och i så fall i vilka av NO- eller SO-ämnen de används. Dessutom kan läraren själv avgöra när det passar in i undervisningen att använda ett stöd.

Det finns visst belägg²⁶ för att NO- och SO-proven på ett positivt sätt har bidragit till att lärarna har förändrat sitt sätt att planera och genomföra undervisningen så att den bättre överensstämmer med kursplanerna, bl.a. genom att lärarna fokuserar på alla delar i kursplanerna. Dessutom har proven, enligt både lärare och elever, medverkat till att NO- och SO-ämnen upplevs som betydelsefulla. Även av dessa skäl anser vi att det är viktigt att i årskurs 9 införa betygsstödjande nationella bedömningsstöd som kan bidra till en fortsatt utveckling av undervisningen och till att hjälpa lärare att tolka kursplanerna i NO- och SO-ämnen.

Av avsnitt 6.3 framgår att vi föreslår att Skolverket ska följa upp och utvärdera hur bedömningsstöden används och fungerar. Det bör även gälla de nya bedömningsstöden i NO och SO i årskurs 9.

Alternativa lösningar

De universitet och högskolor som utvecklar de nationella proven har lämnat två skrivelser till utredningen. I den första skrivelsen²⁷ ges en alternativ lösning för hur antalet prov kan minska i årskurs 9 utan att något av provämnen ersätts av nationella bedömningsstöd. Universiteten och högskolorna föreslår att alla nuvarande nationella prov ska genomföras varje år men att alla elever inte gör alla prov. En tänkbar modell som de beskriver är att proven i

²⁶ Skolinspektionen (2015). Undervisningen i historia. Kvalitetsgranskning; Skolinspektionen (2010). Fysik utan dragningskraft. En kvalitetsgranskning om lusten att lära fysik i grundskolan.

²⁷ Skrivelse angående omfattningen av de nationella proven, skickad 2015-12-01 av Per Eliasson, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i historia, Malmö högskola; Kristoffer Larsson, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i religionskunskap, Göteborgs universitet; Anna Lind Pantzare, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i biologi, fysik och kemi, Umeå universitet; Arne Löfstedt, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i samhällskunskap, Göteborgs universitet; Lena Molin, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i geografi, Uppsala universitet; Maria Nordlund och Astrid Pettersson, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i matematik, Stockholms universitet samt Maria Westman, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i svenska, Uppsala universitet.

engelska, matematik, svenska/svenska som andraspråk, ett NO-ämne och ett SO-ämne betraktas som en grund, men att varje skolenhet bara genomför fyra av dessa fem prov under ett år. Skolenheten genomför alltså fyra av proven varje år, och på två år har den genomfört prov i alla ämnen.

Vi har övervägt den lösning som universiteten och högskolorna förordar. Dock anser vi att den inte åtgärdar de problem som NO- och SO-proven uppvisar. Som tidigare nämnts är det inte känt i vilket NO- och SO-ämne det nationella provet ska göras förrän några veckor före genomförandet. Den problematiken kvarstår i den modell som universiteten och högskolorna föreslår. Detsamma gäller för problemen att NO- och SO-proven är innehålls- och språkberoende. Vi har också argumenterat för att ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk har en särställning. Med den modell som universiteten och högskolorna föreslår ges inte ett betygsstöd i dessa ämnen varje år. Vårt förslag innebär att samtliga ämnen har ett betygsstöd varje år: engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk i form av nationella prov samt NO och SO i form av nationella bedömningsstöd. Tillgången till bedömningsstöd i NO och SO är inte bara viktig för att ge ett betygsstöd. De nuvarande proven är uppskattade av lärarna som anser att proven har bidragit till att utveckla undervisningen och hjälpa lärarna att tolka kursplanerna. Dessa funktioner kvarstår i ett bedömningsstöd, men man slipper de nackdelar som uppstår när NO- och SO-ämnena prövas i form av tidsbundna prov.

Dessutom uppger flera av de intressenter som vi har träffat, såväl olika organisationer som elever, lärare och rektorer, att de nationella proven i NO och SO årskurs 9 bör ersättas av bedömningsstöd i likhet med i årskurs 6. Vi anser således, trots den skrivelse som universiteten och högskolorna har tagit fram, att vårt förslag är väl motiverat och förankrat.

Av den andra skrivelsen²⁸ som de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov har lämnat till oss framgår att projekt-

²⁸ Skrivelse angående förslag om nationellt bedömningsstöd, skickad 2016-02-23 av Per Eliasson, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i historia, Malmö högskola; Kristoffer Larsson, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i religionskunskap, Göteborgs universitet; Arne Löfstedt, projektledare för ämnesprov årskurs 9, samhällskunskap, Göteborgs universitet; Lena Molin, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i geografi, Uppsala universitet samt Anna Lind Pantzare, projektledare för ämnesprov årskurs 9 i biologi, fysik och kemi, Umeå universitet.

ledarna för NO- och SO-proven anser att nationella bedömningsstöd inte kan ersätta de nuvarande nationella ämnesproven i NO och SO. Eftersom nationella bedömningsstöd kan utformas på olika sätt har projektledarna dock gett synpunkter på utformningen. Det är framför allt tre områden som enligt deras uppfattning bör beaktas:

- För det första behövs ett betygsstödjande bedömningsstöd som utformas i likhet med de frivilliga kursprov som finns i dag i t.ex. fysik, kemi, engelska och historia. Det ställer bl.a. krav på att bedömningsstödet förnyas regelbundet varje år och att det utprövas, kravgränssätts och kvalitetssäkras på samma sätt som de nationella proven.
- För det andra behövs en digitaliserad inrapportering och återrapportering av resultat på de nationella bedömningsstöden för att kunna göra denna kvalitetssäkring.
- För det tredje bör även bedömningsstödens formativa funktion utvärderas.

De synpunkter som lyfts fram av universiteten och högskolorna när det gäller de nationella bedömningsstödens utformning i NO och SO i årskurs 9 har i huvudsak beaktats i våra förslag²⁹.

8.1.11 Nationella prov ska endast vara obligatoriska i avslutande kurser i gymnasieskolan

Antalet obligatoriska nationella prov bör minska i gymnasieskolan

I gymnasieskolan har antalet nationella prov, som tidigare nämnts, varit oförändrat med undantag av ämnena svenska och svenska som andraspråk där ytterligare ett kursprov har tillkommit. När utredningen har träffat elever i årskurs 9 och i gymnasieskolan är det främst grundskoleeleverna som upplever att vårterminen är provtung. Gymnasieeleverna upplever också stress i slutet av kurserna men den är även beroende av andra faktorer än just de obligatoriska

²⁹ Se även avsnitt 7.2.3.

nationella proven. Särskilt för elever på de högskoleförberedande programmen är antalet prov, utöver de obligatoriska nationella proven, liksom antalet inlämningsuppgifter omfattande i slutet av kurserna. Förutom de obligatoriska nationella proven genomför eleverna också i de flesta fallen övriga nationella prov, dvs. i mellanliggande matematikkurser.

De gymnasielärare som vi har träffat har, i likhet med grundskollärarna, en omfattande arbetsbelastning med anledning av de nationella proven eftersom de ofta undervisar i olika kurser och årskurser.

Sammantaget anser vi att antalet obligatoriska nationella prov bör minska även i gymnasieskolan. Vi har inte funnit några skäl för att förändra det antal prov som finns i dag. Det innebär att det fortfarande ska finnas nationella prov i kurserna engelska 5 och 6, matematik 1, 2, 3 och 4 samt svenska och svenska som andraspråk 1 och 3. Det som vi funnit skäl att se över är vilka av proven som ska vara obligatoriska för lärarna att använda och för eleverna att genomföra.

Proven ska endast vara obligatoriska i den högsta avslutande kurserna i studievägen

I dag är de nationella proven i såväl inledande som avslutande kurser på programmet och inrikningen obligatoriska. För flertalet elever på yrkesprogram är den inledande kurserna i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk också den avslutande. På högskoleförberedande program läser eleverna minst två kurser i engelska och tre i svenska eller svenska som andraspråk. I matematik läser vissa elever bara en kurs medan andra läser minst fyra.

Med utgångspunkten att antalet obligatoriska nationella prov bör minska har vi frågat oss i vilken av kurserna – den inledande eller den avslutande – eleverna och lärarna är i störst behov av ett betygsstöd. Eftersom gymnasieskolan är kursutformad är betygen i varje kurs avgörande för elevernas slutbetyg och möjlighet att komma in på universitet och högskola. Högre kurser i engelska och matematik är dock extra viktiga, eftersom de utöver att ingå i behörigheten också kan ge meritpoäng. Av detta skäl föreslår vi att de nationella proven ska vara obligatoriska för lärarna att använda och för eleverna att genomföra i den högsta avslutande kurserna i

studievägen i ämnena engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk med undantag för kursen svenska 2 eller svenska som andraspråk 2. I övriga kurser får proven användas på frivillig basis. Dessutom kommer det, precis som i dag, att finnas frivilliga bedömningsstöd som är betygssstödjande och liknar de nationella proven. I dag finns dessa stöd bl.a. i fysik, historia, matematik, franska, spanska och tyska.

För de flesta elever på högskoleförberedande program halveras antalet obligatoriska nationella prov

För högskoleförberedande program innebär förslaget att proven i kurserna engelska 6 och svenska eller svenska som andraspråk 3 blir obligatoriska på alla programmen. Dessutom blir ett kursprov i matematik obligatoriskt. Av tabell 8.1 framgår vilket matematik-prov som blir obligatoriskt på vilket program och vilken inriktning om eleven läser de kurser som är obligatoriska i studievägen.



³⁰ Design och produktutveckling, Informations- och medieteknik, Produktionsteknik samt Samhällsbyggande och miljö.

Förslaget att proven ska vara obligatoriska endast i den högsta avslutande kursen medför att antalet obligatoriska prov halveras för de flesta elever på högskoleförberedande program jämfört med i dag, från sex till tre prov.

För de elever som väljer till ytterligare matematikkurser utöver de obligatoriska kan konsekvensen bli att eleverna måste genomföra två eller fler obligatoriska prov i matematik. Ett exempel är en elev på Humanistiska programmet där enbart den första matematikkursen är obligatorisk. Eleven genomför alltså provet i matematik 1, eftersom det är den avslutande kursen i hans eller hennes studieväg. Senare väljer eleven att även läsa matematik 2, som då blir avslutande kurs i studievägen, och därmed är också det provet obligatoriskt. Om eleven redan får början vet att hon eller han kommer att läsa två kurser i matematik så ingår båda kurserna i studievägen och provet är bara obligatoriskt i den avslutande kursen, dvs. matematik 2 i exemplet.

För elever på yrkesprogram är antalet prov i princip oförändrat

För yrkesprogram innebär förslaget att de nationella proven i kurserna engelska 5, matematik 1 och svenska eller svenska som andraspråk 1 blir obligatoriska för flertalet elever. Det innebär ingen skillnad av antalet prov på yrkesprogrammen jämfört med i dag. Undantaget är Hotell- och turismprogrammet där provet i engelska 6 kommer att vara obligatoriskt med utredningens förslag. I dag är både proven i engelska 5 och 6 obligatoriska på det programmet.

Elever på yrkesprogram kan välja att läsa fler kurser i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Om en elev väljer till en kurs där det finns ett nationellt prov ska provet i den högsta kursen vara obligatoriskt. För de elever där tillvalet görs senare i utbildningen, när provet i den första kursen redan är genomfört, blir effekten att eleverna måste göra två prov i ämnet. I de fall båda kurserna, dvs. såväl den obligatoriska som den tillvalda, ingår i studievägen innan det första provet är genomfört behöver eleven bara göra provet i den avslutande kursen.

Den 19 mars 2015 tillsatte regeringen en gymnasieutredning³¹, vilken ska redovisa sina förslag den 31 oktober 2016. Av Gymnasieutredningens direktiv framgår att utredaren ska analysera och föreslå hur elevernas rättighet att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan³² kan stärkas. I dag ger yrkesprogrammen inte grundläggande behörighet till högskolan om inte eleverna själva väljer till de ytterligare kurser i svenska och engelska som krävs för behörighet. Alla nationella program i gymnasieskolan bör, enligt Gymnasieutredningens direktiv, i fortsättningen erbjuda en bred gemensam kunskapsbas som ger grundläggande högskolebehörighet.

När vi lämnar våra förslag har Gymnasieutredningen ännu inte presenterat sina förslag om hur elevernas rätt att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan kan stärkas. Gymnasie- och kunskapslyftsminister Aida Hadzilalic har dock i några sammanhang³³ uttalat sig om hur denna rättighet skulle kunna stärkas. En lösning som hon har pekat på är att återintroducera den grundläggande högskolebehörigheten på yrkesprogrammen så att de ämnen som krävs för behörighet ingår i utbildningen till att börja med. Om en elev verkligen inte vill läsa dessa ämnen kan hon eller han aktivt välja bort dem.

Ett förslag som det gymnasie- och kunskapslyftsministern har lyft fram skulle innebära att nationella prov i andra kurser i regel skulle vara obligatoriska på yrkesprogrammen. Avslutande kurser skulle vara engelska 6 och svenska eller svenska som andraspråk 3. Om en elev aktivt väljer bort dessa högre kurser i engelska och svenska efter att de inledande kurserna är avslutade skulle effekten kunna bli att eleven inte genomför något nationellt prov alls i engelska och svenska eller svenska som andraspråk. Det vore, enligt vår uppfattning, olyckligt.

Gymnasieutredningen överväger olika alternativ när det gäller att stärka elevernas rättighet att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan och ska, som nämnts ovan,

³¹ Kommittédirektivet En attraktiv gymnasieutbildning för alla (dir. 2015:31). Tilläggsdirektiv 2015:82 och 2015:141.

³² För grundläggande behörighet till högskolan krävs bl.a. att eleven har läst t.o.m. kurserna engelska 6 och svenska eller svenska som andraspråk 3.

³³ Se t.ex. 16 § Svar på interpellation 2015/16:108 om situationen för elever inom gymnasieskolans yrkesprogram i riksdagens protokoll 2015/16:26; Ekots lördagsintervju 2015-01-31, <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/495066?programid=3071>

redovisa sina förslag först i oktober 2016. Eftersom Gymnasieutredningen ännu inte har lagt fram sina förslag är det i nuläget inte möjligt att överblicka vilka konsekvenser deras förslag kommer att få för de nationella proven på yrkesprogrammen i gymnasieskolan.

Även i andra situationer skulle en effekt av vårt förslag kunna bli att en elev inte genomför något prov alls i ett eller flera av provämnen. Om en elev byter från ett högskoleförberedande program till ett yrkesprogram och redan har slutfört de inledande kurserna utan att göra proven kan denna effekt uppstå. På det högskoleförberedande programmet skulle eleven ha läst högre kurser och gjort proven i de avslutande kurserna i engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk. På yrkesprogrammet är de inledande kurserna, som eleven redan har slutfört, också de avslutande. Endast om eleven i exemplet väljer till fler kurser efter programbytet kommer hon eller han att genomföra nationella prov. Vi anser, som tidigare nämnts, att det är olyckligt om en elev inte genomför något prov alls i provämnen. Denna situation borde dock inte uppstå alltför ofta, dels eftersom den förutsätter programbyte, dels eftersom många elever sannolikt kommer att delta i nationella prov som lärare genomför även i de kurser där proven är frivilliga.

För kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå föreslås inga förändringar av vilka prov som är obligatoriska

Gymnasieskolans prov i kurserna engelska 5 och 6, matematik 1, 2, 3 och 4 samt svenska och svenska som andraspråk 1 och 3 ska också användas inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Precis som i dag ska proven vara obligatoriska i de av de uppräknade kurserna som en elev läser. Utredningen lämnar alltså inga förslag om förändringar när det gäller vilka prov eleverna i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska genomföra.

Proven i vissa matematikkurser kommer enbart att vara obligatoriska inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

De tre inledande matematikkurserna har parallella spår för olika program. För yrkesprogrammen finns ett a-spår (matematik 1a och 2a). För EK, ES, HU och SA³⁴ finns ett b-spår (matematik 1b, 2b och 3b). För NA och TE³⁵ finns ett c-spår (matematik 1c, 2c och 3c). Varje variant av kurserna har ett nationellt prov. Det innebär att det finns tre prov i matematik 1: ett för kurs 1a, ett för kurs 1b och ett för kurs 1c. I matematik 2 finns också tre prov medan matematik 3 har två prov: ett i kurs 3b och ett i kurs 3c.

Som tidigare nämnts har utredningen inte funnit några skäl att förändra det antal prov som finns i dag, vilket innebär att det fortfarande ska finnas nationella prov i bl.a. kurserna matematik 1, 2, 3 och 4. Vi har inte heller funnit några skäl för att se över det faktum att de olika matematikspåren har olika prov. Vårt förslag att proven endast ska vara obligatoriska i den högsta avslutande kursen i studievägen får dock konsekvenser för vissa av proven. Några prov, t.ex. i kursen matematik 1c, kommer inte att vara obligatoriska på några av programmen eller inriktningarna i gymnasieskolan. Däremot kommer det att finnas elever inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som läser dessa kurser. För de här eleverna kommer proven därmed att vara obligatoriska. Inom gymnasieskolan kan de prov som inte är obligatoriska genomföras på frivillig basis.

8.1.12 Förändringar bör genomföras för de muntliga delproven

Samtliga förmågor och allt innehåll i kurs- och ämnesplanerna kan inte prövas i de nationella proven

De nuvarande nationella proven prövar stora delar av kurs- och ämnesplanernas förmågor och centrala innehåll. Dock prövas inte hela kurs- och ämnesplanerna. Proven är alltså inte slutprov eller

³⁴ Ekonomiprogrammet (EK), Estetiska programmet (ES), Humanistiska programmet (HU) och Samhällsvetenskapsprogrammet (SA).

³⁵ Naturvetenskapsprogrammet (NA) och Teknikprogrammet (TE).

examensprov, utan en del av en lärares samlade information om en elevs kunskaper.³⁶

Flera av de intressenter som utredningen har träffat anger farhågor om de nationella proven skulle fungera som slutprov eller examensprov. Några av farhågorna är att när proven får större betydelse för enskilda elever skapas än mer stress runt dem. Det skulle också, enligt intressenterna, vara olyckligt om man fattar avgörande beslut på underlag av ett enda prov. I ett slutprov eller examensprov får mätsäkerheten stor betydelse för individens fortsatta skolgång. Den här ståndpunkten har även stöd i forskning.³⁷ I forskningen betonas vikten av upprepade mätningar, dvs. att en bedömning inte bör baseras på ett enskilt prov utan på flera olika underlag.

Om proven skulle fungera som slutprov eller examensprov anger dessutom intressenterna att det finns elevgrupper, t.ex. elever med funktionsnedsättning, som skulle ha väldigt svårt att prestera på ett enskilt, stort prov.

När det gäller gymnasieskolan finns det intressenter som har svårt att se ett system med slut- eller examensprov i en kursutformad skola. Om sådana prov skulle införas behöver de kanske prova hela ämnet och inte bara sista kursen. En ytterligare farhåga från intressenterna är att slutprov eller examensprov gör att vissa ämnen (provämnen) betonas på bekostnad av andra (t.ex. yrkesämnen).

Av Gymnasieutredningens tilläggsdirektiv³⁸ framgår att frågan om att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan ska utredas, men även om ämnesbetyg skulle införas kvarstår flertalet av de ovanstående farhågorna gentemot examensprov.

I stället för att öka omfattningen av vad som prövas i de nationella proven bör omfattningen begränsas, uppger några intressenter. Det kan, enligt intressenterna, göras genom att vissa av de förmågor som prövas i dag utgår ur proven. Ett exempel på en del som skulle kunna utgå är, enligt dessa intressenter, de muntliga momenten.

³⁶ Se även avsnitt 3.3.4.

³⁷ Se t.ex. American Educational Research Association (AERA), American Psychological Association (APA) & National Council on Measurement in Education (NCME) (2014). Standards for Educational and Psychological Testing. Se även avsnitt 3.13.1.

³⁸ Kommittédirektivet Tilläggsdirektiv till Gymnasieutredningen, U 2015:01 (dir. 2015:141).

Muntliga delprov anses tidskrävande att genomföra

De befintliga nationella proven i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk innehåller muntliga delprov. Från och med läsåret 2015/16 ska de muntliga delproven i årskurs 6 och 9 genomföras redan på hösten utlagda under en begränsad tidsperiod. I gymnasieskolan ska de muntliga delproven, som tidigare, genomföras i slutet av kurserna.

Enligt flera av de intressenter som utredningen har träffat tar de muntliga delproven mycket tid i anspråk. De ska dessutom genomföras i mindre elevgrupper, vilket innebär att övriga elever blir lärlösa eller får vikarie. Ofta anses genomförandet av delproven vara mer tidskrävande än vad lärarna får tillbaka i form av stöd för sin bedömning av elevernas kunskaper. Det här bekräftas också av de lärarenkäter som lärarna får fylla i när de genomför nationella prov. Enligt lärarenkäten i svenska och svenska som andraspråk³⁹ är det muntliga delprovet mest tidskrävande och svårast att få till schematekniskt.

Kritiken mot de muntliga delproven gäller i större utsträckning ämnet matematik än ämnena engelska, svenska och svenska som andraspråk. I matematik utgör det muntliga en mindre del av ämnet än i språk. Lärare anser att förmågan att kommunicera matematik lämpligare prövas i undervisningen än i ett nationellt prov. De muntliga delproven är tidskrävande utan att de i tillräcklig utsträckning bidrar till att lärarna får ett utökat bedömningsunderlag. Dessutom menar vissa av intressenterna, framför allt lärare som vi har träffat vid våra skol- och huvudmannabesök, att de muntliga delproven i matematik ibland ligger på en för låg nivå. Det är för lätt för eleverna att uppnå betyget E på den muntliga delen. Samtidigt som de muntliga delproven i matematik möter kritik anser vissa av våra intressenter att de har haft en positiv effekt på matematikundervisningen och inneburit att den har blivit mer kommunikativ⁴⁰. Muntliga prov är också positiva för att elever ska få visa sina kunskaper på olika sätt, särskilt elever som är skrivsvaga.

³⁹ Uppsala universitet (2014). Sammanställning av uppgifter från lärarenkät vid ämnesprovet i svenska och svenska som andraspråk i åk 9, vt 2014.

⁴⁰ Se även avsnitt 3.14.2.

Muntliga delprov i matematik bör ersättas av betygsstödjande nationella bedömningsstöd

Utredningen delar intressenternas uppfattning att de muntliga delproven tar för mycket tid i anspråk i förhållande till vad de ger tillbaka i form av ett utökat bedömningsunderlag. I engelska, svenska och svenska som andraspråk utgör det muntliga innehållet en stor del av respektive ämne. Därför anser vi att muntliga förmågor måste komma till uttryck även i de nationella proven. Ämnet matematik har dock inte samma betoning på muntligt innehåll. Det är förvisso viktigt med kommunikation i matematik och det är positivt att eleverna får visa sina kunskaper på olika sätt. Vår slutsats är dock att vi måste prioritera en rimlig arbets situation för både lärare och elever.

Mot denna bakgrund anser vi att muntliga delprov inte bör ingå i de nationella proven i matematik. I stället för de muntliga delproven bör Skolverket utarbeta betygsstödjande nationella bedömningsstöd i muntlig form i matematik. Bedömningsstöden bör vara frivilliga för lärarna att använda.

Därigenom får lärare tillgång till frivilliga bedömningsstöd som kan användas i undervisningen när lärarna anser det lämpligt. Stöden ger också en signal om att kommunikation är viktigt i matematik men att förmågan prövas bättre på annat sätt än genom ett nationellt prov. Som nämnts i avsnitt 6.3 ska Skolverket följa upp och utvärdera hur bedömningsstöden används och fungerar. Det bör även gälla de nya bedömningsstöden för de muntliga delarna i matematik.

När lärarna sätter betyg i matematik måste de dock beakta de muntliga förmågor som lyfts fram i kurs- och ämnesplanerna. Dessutom måste de låta eleverna visa sina kunskaper på olika sätt, eftersom läroplanerna kräver att lärarna gör en allsidig bedömning av elevernas kunskaper.

Muntliga delprov i engelska, svenska och svenska som andraspråk bör även fortsättningsvis genomföras på hösten

Som tidigare nämnts genomförs fr.o.m. läsåret 2015/16 de muntliga delproven i årskurs 6 och 9 i grundskolan redan på hösten utlagda under en begränsad tidsperiod. Utredningen anser att det finns

goda skäl att låta de muntliga delproven i engelska, svenska och svenska som andraspråk i dessa årskurser ligga kvar på hösten. Tidigare låg de muntliga delproven utlagda under lång tid, i princip hela vårterminen. Nu är de förlagda till en betydligt kortare period sent under höstterminen. Med den nya förläggningen blir det mer lika mellan skolor när delproven genomförs. Dock är det inte längre möjligt att genomföra de muntliga proven sent i årskursen. Det kan tyckas orättvist eftersom eleverna inte ges optimala förutsättningar att utveckla sina muntliga förmågor innan provet genomförs. Vi gör dock bedömningen att fördelarna överväger, framför allt eftersom både elever och lärare får en rimligare vårtermin när ett av de mest tidskrävande delproven förläggs på höstterminen.

Med anledning av de skäl som vi har lyft fram anser vi att muntliga delprov i engelska, svenska och svenska som andraspråk i års-kurs 6 och 9 även fortsättningsvis bör genomföras på hösten utlagda under en begränsad tidsperiod.

Muntliga delprov bör på sikt spelas in

I dag bedömer de flesta lärare själva elevernas prestationer på de muntliga delproven.⁴¹ Det finns ingen reglering vare sig av att proven ska bedömas av fler än en lärare eller av att de muntliga delproven ska spelas in. I lärarinformationen till proven i engelska finns dock en rekommendation om att de muntliga delarna bör spelas in. Om de muntliga delproven inte spelas in måste den eller de lärare som ska göra bedömningen sitta med vid provtillfället. Det försvårar sam- eller medbedömning, eftersom det är väldigt tidskrävande om fler än en lärare ska delta. Dessutom är det svårt som elev att kunna granska och ifrågasätta en lärares bedömning om det helt saknas dokumentation av provtillfället.

I engelska finns uppgifter om hur stor andel av lärarna som spelar in de muntliga delproven. När det gäller 2015 års prov var det 57 procent av lärarna i årskurs 9 som spelade in dessa delar.⁴² För matematik, svenska och svenska som andraspråk saknas motsvarande uppgifter. När det gäller proven i svenska och svenska

⁴¹ Se även avsnitt 3.5.1.

⁴² Göteborgs universitet. Lärarenkät, Äp 9 engelska, 2015.

som andraspråk nämner många lärare att det har varit till stöd att spela in diskussionerna för att sedan kunna lyssna igenom dem på nytt.⁴³

För att det ska finnas en dokumentation av de muntliga delproven och för att underlätta medbedömning av dessa delar anser utredningen att de muntliga delproven i engelska, svenska och svenska som andraspråk på sikt bör spelas in. I avsnitt 9 föreslår vi en stevvis digitalisering av de nationella proven. Från och med det att alla prov är datorbaserade och genomförs i en digital provplattform bör inspelningar kunna hanteras automatiskt av systemet. En sak som plattformen också bör kunna hantera är lagring och arkivering av inspelningarna. När ett digitalt system finns framme bör de muntliga delproven i engelska, svenska och svenska som andraspråk spelas in. Detta bör regleras i Skolverkets föreskrifter. Innan dess bör lärarna rekommenderas att spela in de muntliga delproven men på frivillig basis. Liknande skrivningar som den som finns i lärarinformationen till proven i engelska bör införas även för svenska och svenska som andraspråk i avvaktan på den digitala plattformen och regleringen att de muntliga delproven bör spelas in.

De inspelningar vi tänker oss är ljudinspelningar, inte film. Vissa elever kan uppleva det som känsligare och mer pressat att bli inspelade än att lämna skriftliga lösningar. Det gäller dock framför allt om det handlar om filminspelningar. Även vid ljudinspelningar kan vissa elever uppleva situationen som stressande. Vår bedömning är då att det är viktigt att informera eleverna om syftet med inspelningen, dvs. att den är till för att stärka elevernas rättssäkerhet och möjliggöra medbedömning. På samma sätt som att skriftliga elevlösningar måste lagras på ett säkert sätt måste även ljudinspelningarna av de muntliga delproven göra det.

8.1.13 Tidsomfattningen av de nationella proven bör ses över

De nuvarande nationella proven ska genomföras sent i årskursen eller kursen, med undantag för de muntliga delproven. Läsxåret 2015/16 genomförs proven i svenska och svenska som andraspråk i

⁴³ Uppsala universitet. Sammanställning av uppgifter från lärarenkät vid ämnesprovet i svenska och svenska som andraspråk i åk 9, vt 2014.

årskurs 9 i mars, proven i engelska genomförs i april och matematikproven i maj.⁴⁴ För gymnasieskolans del ligger proven något senare: i november eller december samt i april eller maj.⁴⁵

När utredningen nu föreslår att provens syften ska renodlas till ett – det betygsstödjande – är det möjligt att proven kan förläggas ännu senare under vårterminen eller i kursen. Därför finns det en risk för fortsatt provträngsel trots att antalet obligatoriska prov minskar.

Mot denna bakgrund anser vi att tidsomfattningen av de nationella proven bör ses över. Strävan bör vara att elevernas totala provtid ska minska jämfört med i dag. Det kan göras genom att t.ex. minska antalet delprov eller tiden per delprov eller att ändra fördelningen mellan olika typer av uppgifter i proven.

Dagens nationella prov består av olika typer av uppgifter. Det kan t.ex. vara flervalsuppgifter, kortsvarsuppgifter, uppgifter där eleverna ska redovisa lösningar eller resonemang, uppsatser, muntliga uppgifter och laborativa uppgifter. Några av dessa uppgiftstyper kräver endast korta elevsvar och är mer lättbedömda (t.ex. flervals- och kortsvarsuppgifter). Andra kräver mer omfattande elevsvar och mer komplexa bedömningar (t.ex. uppsatser, muntliga uppgifter och uppgifter där eleverna ska redovisa lösningar).

De uppgiftstyper som kräver mer omfattande elevsvar tar längre tid att genomföra och bedöma. Därför behöver antalet uppgifter i varje prov ofta begränsas. Eftersom antalet uppgifter begränsas blir provet mindre mätsäkert än ett prov med många uppgifter. Ett mer svårbedömt prov ger också i större utsträckning olika resultat för olika bedömare. Samtidigt prövar sådana här mer komplexa uppgifter väl de förmågor som betonas i de svenska kurs- och ämnesplanerna och de speglar läroplanernas kunskapssyn. Att komplexa uppgifter ingår i proven visar också att uppgifterna utgör en viktig del av det som ska behandlas i undervisningen. Prov tenderar att påverka undervisningen och då är det viktigt att proven överensstämmer med ämnes- eller kursinnehållet. Annars riskerar proven att snäva in undervisningens innehåll.⁴⁶

⁴⁴ Se även www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/provdatum/grundskola/arskurs-9/provdatum-for-de-nationella-proven-i-arskurs-9-1.199523

⁴⁵ Se även www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/provdatum/gymnasieskola/provdatum-1.163274

⁴⁶ Se även avsnitt 3.14.2.

Utredningen anser att de nationella proven bör ha en rimlig balans mellan olika uppgiftstyper för att åstadkomma prov som är mätsäkra och relativt lättbedömda men också stämmer överens med kurs- och ämnesplanernas innehåll. I dag innehåller vissa prov få flervals- eller kortsvarsuppgifter⁴⁷, trots att forskning visar att även mer komplexa förmågor, som analys, reflektion och värdering, går att pröva med flervalsuppgifter⁴⁸. Detta bidrar till att dessa prov brister i mätsäkerhet och bedömaröverensstämmelse⁴⁹ samt att bedömningen blir mer tidskrävande för lärarna. När nationella prov utvecklas anser vi därför att konstruktörerna bör överväga vilka förmågor som kan prövas med hjälp av någon typ av flervals- eller kortsvarsuppgift. Om en förmåga kan prövas med en sådan uppgiftstyp bör den användas. Sedan finns det också förmågor i kurs- och ämnesplanerna som inte kan prövas med denna typ av uppgifter. Genom dessa överväganden tror vi att en del av dagens öppna uppgifter kan ersättas av olika typer av mer eller mindre komplexa flervals- eller kortsvarsuppgifter. Dessutom kan antalet sådana uppgifter öka genom att fler uppgifter läggs till i proven som helhet. Därigenom blir proven mer lättbedömda och en kommande digitalisering med automaträttnings underlättas. Mer komplexa uppgifter, t.ex. uppsatser, muntliga uppgifter och uppgifter där eleverna ska redovisa sina lösningar, bör dock fortfarande ingå i proven. Skälen för det är att proven bör spegla bredden i kurs- och ämnesplanerna och läroplanernas kunskapsynt samt att undvika att proven snävar in undervisningens innehåll.

Frågor om hur olika uppgiftstyper ska användas i de nationella proven bör hanteras i arbetet med det gemensamma ramverk som vi i avsnitt 13.1 föreslår ska införas. I ramverksarbetet bör också behandlas frågor om vilka andra åtgärder som kan vidtas för att minska tidsomfattningen av de nationella proven, t.ex. att minska antalet delprov eller tiden per delprov.

⁴⁷ Se även avsnitt 3.13.2.

⁴⁸ <http://link.springer.com/article/10.1186%2F1472-6920-7-49#page-1>;

<http://images.pearsonassessments.com/images/tmrs/CriticalThinkingReviewFINAL.pdf>;

http://researchnetwork.pearson.com/wp-content/uploads/assessing_21st_century_skills_ncme.pdf

⁴⁹ Se även avsnitt 3.5.3.

8.1.14 Insamlingen av resultat på de nationella proven bör underlättas

I dag är skolor skyldiga att lämna uppgifter om resultaten på de nationella proven till Statistiska centralbyrån (SCB) som på Skolverkets uppdrag samlar in och sammanställer statistik på olika nivåer. Uppgifterna lämnas för samtliga elever från huvudmännen eller skolenheterna. Det är inte reglerat vem hos huvudmannen eller skolenheten som ska rapportera in resultaten.⁵⁰

Enligt de lärarenkäter som lärarna får fylla i när de genomför nationella prov⁵¹ upplevs inrapporteringen av resultatet på de nationella proven som tidskrävande. Eftersom lärarna upplever det här som en arbetsuppgift som tar tid är det sannolikt så att flera lärare hanterar inrapporteringen själva. Detta bekräftas även av de lärare och rektorer som vi har träffat vid våra skol- och huvudmanna-besök.

För att kunna se om de nationella proven fungerar som betygss-töd bör resultaten på proven även fortsättningsvis samlas in nationellt. Provresultaten behövs också för att kunna tydliggöra relationen mellan proven och betygen, vilket vi i avsnitt 12 föreslår ska göras. Samtidigt finns en risk med insamlingen i att den kan medföra att provresultaten används på ett inte avsett sätt, dvs. på ett sätt som strider mot provens syfte att stödja betygssättningen. Vår bedömning är dock att fördelarna med insamling överväger.

I dag ska många uppgifter lämnas till SCB, inte bara uppgifter om elevernas resultat på proven utan också omkringliggande uppgifter. Särskilt i gymnasieskolan är de omkringliggande uppgifterna omfattande.⁵² För att underlätta inrapporteringen av resultaten på de nationella proven och minska tidsåtgången för den anser vi att Skolverket bör se över sina föreskrifter⁵³ om vilka uppgifter som huvudmännen ska lämna. Utgångspunkten för översynen bör vara att enbart de data som är nödvändiga och som används samlas in. Det kan innebära att en del av det som samlas in i dag inte längre behöver samlas in, men också att andra uppgifter samlas in för att

⁵⁰ Se även avsnitt 3.6.3 och 3.6.4.

⁵¹ Skolverket (2014). Så tycker lärarna om de nationella proven 2013. Rapport 404.

⁵² Se även avsnitt 3.6.3.

⁵³ Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2011:142).

de är nödvändiga och behöver användas. Vi har t.ex. fått signaler från några av våra intressenter (framför allt från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU) att poäng, när sådana finns, bör samlas in både på uppgiftsnivå och på provet som helhet, inte bara provbetygen. På sikt, när ett digitalt provsystem finns framme, bör resultatet kunna samlas in automatiskt på olika sätt och för olika nivåer. Då kan man med enkelhet samla in såväl provpoäng som provbetyg och få resultatet för allt från enskilda uppgifter eller delar av uppgifter till delprov och hela prov.⁵⁴

Det behöver enligt vår uppfattning inte vara lärare som hanterar inrapporteringen av resultatet. När proven genomförs digitalt kommer inrapporteringen att kunna ske med automatik via det digitala provsystemet. Fram till dess anser vi att huvudmännen bör utveckla sina rutiner för hur inrapporteringen av provresultaten går till. Det kan t.ex. vara så att en administratör eller assistent sköter inrapporteringen så att lärarna får fokusera på bl.a. bedömningen av proven.

Utöver insamlingen till SCB görs en insamling av provresultat till de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov.⁵⁵ Den görs av lärarna i dag. När inrapporteringen kommer att kunna ske digitalt bör även insamlingen till universiteten och högskolorna kunna ske med automatik. Då behöver lärarna inte längre vara involverade i rapporteringen.

8.2 Åtgärder för att underlätta elevernas arbets situation under provperioderna

Utredningens bedömning: Rektorer och lärare bör vidta åtgärder för att underlätta elevernas arbets situation under provperioderna.

Eleverna upplever, som tidigare nämnts, att provperioderna är stressiga. För att eleverna ska kunna hantera stressen och prestera så bra som möjligt är det viktigt att de mår bra och har en fungerande arbetsmiljö, både fysiskt och psykosocialt. Det här

⁵⁴ Utredningen lämnar förslag om provens digitalisering i avsnitt 9.

⁵⁵ Se även avsnitt 3.6.4.

betonas av flera intressenter som utredningen har träffat, särskilt av elev- och föräldraorganisationerna.

Utöver att elever upplever stress inför själva provsituationen blir de också pressade av att inte alltid veta vad som kommer att krävas av dem i provsituationen. Vi har träffat elever som säger att de inte vet hur ett nationellt prov ser ut eller vad det avser att pröva. Provsituationen upplevs av dessa elever som väldigt oförutsägbar.

Under intensiva nationella provperioder, t.ex. vårterminen i årskurs 9, menar vissa elever att de samtidigt har många andra prov och inlämningsuppgifter. Ibland upplever eleverna att det saknas samordning och det är svårt för dem att prioritera vad som är viktigt.

Såväl skollagen⁵⁶ som konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) betonar barnets bästa. I läroplanen för grundskolan⁵⁷ finns skrivningar om hur en god miljö för utveckling och lärande kan uppnås. Dessutom anges att läraren tillsammans med eleverna ska utveckla regler för arbetet i gruppen och planera undervisningen. Liknande skrivningar finns i läroplanerna för specialskolan⁵⁸, sameskolan⁵⁹ och gymnasieskolan⁶⁰.

Även om vi föreslår att antalet obligatoriska nationella prov ska minska i årskurs 9 och gymnasieskolan kan åtgärder vidtas också på huvudmanna- och skolnivå för att bättre svara upp mot bestämmelserna i skollagen, barnkonventionen och läroplanerna. Mot denna bakgrund anser vi att rektorer och lärare bör vidta åtgärder för att underlätta elevernas arbets situation under provperioderna. Åtgärder som bör vidtas är att eleverna i god tid får information om de nationella proven, vad proven avser att pröva och vad som krävs av eleverna. Eleverna bör också få ta del av exempel på uppgifter från tidigare nationella prov. Dessutom bör lärarna noga planera hur de lägger ut andra prov och inlämningsuppgifter under de nationella provperioderna. I provämnen bör lärarna även försöka begränsa andra prov och inlämningsuppgifter under den

⁵⁶ 1 kap. 10 § skollagen (2010:800).

⁵⁷ Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

⁵⁸ Förordningen (SKOLFS 2010: 250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁵⁹ Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁶⁰ Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

period som de nationella proven genomförs. För att underlätta för eleverna är det viktigt med en ämnes- eller kursövergripande planering på lång sikt.

9 En stegvis digitalisering av nationella prov

I det här avsnittet lämnar utredningen förslag om hur de nationella proven stegvis kan digitaliseras. Förslagen innehåller i korthet följande:

- En digitalisering av de nationella proven ska påbörjas och ske stegvis.
- Elever ska skriva uppsatser på dator.
- En försöksverksamhet med datorbaserade prov ska inledas 2018 och pågå t.o.m. 2021.
- Målsättningen ska vara att nya digitala prov kan börja användas i full skala 2022, dvs. att alla prov då ska vara digitaliserade. I samband med införandet bör rektorer och lärare erbjuda utbildning, och det bör finnas provuppgifter som eleverna kan förbereda sig på.
- De nationella bedömningsstöden bör vara digitaliserade vid samma tidpunkt som de nationella proven, dvs. 2022.

9.1 En digitalisering av de nationella proven ska påbörjas och ske stegvis

Utredningens förslag: En digitalisering av de nationella proven ska påbörjas. Den ska ske stegvis och ges tillräckligt med tid innan den är fullt utbyggd.

9.1.1 Dagens nationella prov är pappersbaserade

I dag hanteras, genomförs och bedöms de svenska nationella proven med hjälp av papper och penna. Många andra länder, t.ex. Danmark och Norge, har redan digitaliserat vissa av sina prov. I Finland pågår en digitalisering av proven.¹ Proven i PISA genomfördes också helt datorbaserat 2015.² För svensk del har datorbaserade prov bara genomförts i skarpt läge vid ett tillfälle. Det var proven inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) som var datorbaserade perioden 2009–2012.³ Utöver sfi-proven har ett antal svenska pilotstudier bedrivits, bl.a. i engelska och matematik 2009.⁴ Dessutom har Statens skolverk gjort en utprövning av digitala provuppgifter 2015.⁵

9.1.2 Fördelar med datorbaserade prov

Det finns många fördelar med datorbaserade prov.⁶ Några av dem handlar om hanteringen av proven; ofta underlättas hanteringen, t.ex. genom papperslös distribution och förenklad datainsamling och resultatsammanställning.

En annan fördel är att delar av digitala prov kan automaträttas.⁷ I dag kan olika typer av flervalsuppgifter rättas automatiskt. Kortsvarsuppgifter där eleverna anger ett eller några ord, eller ett tal kan ofta också rättas automatiskt. När det gäller uppsatser och långa skriftliga svar finns det automatiska bedömningsprogram även för dessa uppgiftstyper. Programmen kan dock inte bedöma innehållet i texterna, och kan därför inte helt ersätta manuell bedömning. Muntliga prov kan delvis bedömas automatiskt. Det finns automatiska rättningsprogram som kan bedöma korta svar och uttal, men mer komplexa talade svar och interaktion kan inte bedömas automatiskt. För matematikuppgifter är det svårt att bedöma elevernas redovisningar av svar, uttryck och grafer.

¹ Se även avsnitt 4.5.

² Se även avsnitt 4.6.3.

³ Se även avsnitt 4.7.1.

⁴ Se även avsnitt 4.7.2.

⁵ Se även avsnitt 4.7.3.

⁶ Läs mer om för- och nackdelar med datorbaserade prov i avsnitt 4.4.

⁷ Se även avsnitt 4.4.13.

Innehållet i proven kan också påverkas av digitaliseringen. En fördel är att nya sätt att prova kunskaper kan införas.⁸ Användningen av datorer möjliggör t.ex. att det ingår mer av bilder och ljud i proven, att proven är interaktiva samt att uppgifterna kan vara mer autentiska. Dessutom kan man i digital form utveckla fler typer av och mer komplexa flervalsuppgifter, t.ex. genom att använda datorns dra-och-släpp-funktion. När PISA övergick till digital form lades fler uppgifter av flervalskaraktär in i proven, eftersom datoriseringen möjliggjorde att även mer komplexa för-mågor prövades genom denna uppgiftstyp. I Danmark och Norge innehåller de digitala proven nästan uteslutande olika typer av flervalsuppgifter. För de danska proven innebär det t.ex. uppgifter där eleverna ska kryssa i ett eller flera rätta svar, lucktexter, uppgifter där eleverna ska matcha ord och bilder med varandra, tallinjer där eleverna ska pricka in ett visst tal samt s.k. *hot spots* där eleverna ska klicka på rätt svar i form av exempelvis en bokstav, siffra, figur eller yta. När det gäller de norska proven framgår av utredningens samtal med representanter från Utdanningsdirektoratet att de är säkra på att rätt saker prövas även om provuppgifterna består av olika typer av flervalsuppgifter som rättas automatiskt.

Ytterligare fördelar med digitalisering av prov handlar om en ökad säkerhet, t.ex. en minskad risk för fusk när proven distribueras elektroniskt, och ekonomiska vinster på sikt. Dessutom kan elever bli mer motiverade när de får göra prov på dator och dator-baserade prov kan även öka användbarheten och tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning.

9.1.3 Utmaningar i införandet av datorbaserade prov

Samtidigt som det finns många fördelar med datorbaserade prov finns det också flera utmaningar när sådana prov ska utvecklas och införas.⁹ Några av de fördelar som har behandlats kan även innehålla utmaningar, t.ex. frågor om säkerheten och kostnaderna. Som tidigare nämnts kan säkerheten öka men det finns också säkerhetsrisker med digitala prov. Exempel på risker är att nya typer av

⁸ Se även avsnitt 4.4.3.

⁹ Läs mer om för- och nackdelar med datorbaserade prov i avsnitt 4.4.

fusk, t.ex. med hjälp av internet, uppstår eller att det system som används för provgenomförandet inte är tillräckligt driftssäkert. När det gäller kostnader är datorbaserade prov generellt billigare än pappersbaserade, men införandet är förknippat med stora initialkostnader, t.ex. för att utveckla mjukvara och utarbeta uppgiftsbaner.

En annan utmaning med digitala prov handlar om elevernas förmåga att hantera datorer. Vissa elever kan fortfarande vara ovana att använda datorer. Utredningen bedömer dock att de flesta äldre elever i grundskolan och elever i gymnasieskolan är vana att hantera datorer, ofta mer vana vid det än vid att hantera papper och penna. Däremot finns det en risk att datorbaserade prov prövar elevernas förmåga att använda datorer på olika sätt i stället för deras egentliga kunskaper i respektive ämne. Felaktigt utformade kan datorbaserade prov också leda till en begränsning av vilka kunskaper som prövas och vilka uppgiftstyper som används¹⁰.

När utmaningar diskuteras kommer även frågor om bristande datortillgång, dålig prestanda på datorerna och otillräckliga internetuppkopplingar upp. Dessa frågor behandlas i nästa avsnitt.

9.1.4 Sveriges förutsättningar för en digitalisering av proven

Datortillgången är god och skolorna har internetuppkopplingar

När det gäller svenska elevers datortillgång har utredningen tagit del av ett antal undersökningar som berör frågan. Dessa har dock några år på nacken. I avsnitt 4.2.1 presenteras undersökningarna utförligare och i detta avsnitt ger vi en kort sammanfattning och drar vissa slutsatser utifrån dem.

Undersökningarna visar att alla elever i gymnasieskolan har tillgång till dator och att det går lite drygt en elev per dator. I årskurserna 7–9 i grundskolan har nästan alla elever tillgång till dator, åtminstone 90 procent. Här går det cirka två elever per dator. I årskurserna 4–6 har också nästan alla elever tillgång till dator, åtminstone 90 procent, liksom i de senare årskurserna i grundskolan. Det går cirka tre till fyra elever per dator i dessa års-kurser. För årskurserna 1–3 har vi inga uppgifter, men av de

¹⁰ Se även avsnitt 4.4.3.

tendenser man kan utläsa från undersökningarna bör det vara något färre elever som har tillgång till dator och därmed bör det gå fler elever per dator än i de högre årskurserna.

Sett över tid har datortillgången ökat. Det händer mycket på bara några år. Därför drar vi slutsatsen att datortillgången är bättre i dag än de uppgifter som redovisas i undersökningarna, vilka alltså är några år gamla. Skolverket kommer också att呈现出 nya uppgifter om datortillgången kort efter presentationen av detta betänkande. Trots att datortätheten har ökat under senare år kvarstår dock fortfarande relativt stora skillnader mellan olika skolor¹¹.

Jämfört med andra europeiska länder har svenska skolor generellt sett en god datortillgång och bra internetuppkopplingar.¹² I princip alla skolor i Sverige har internetuppkoppling och kapaciteten upplevs ofta som tillräcklig.¹³

När det gäller kommunal vuxenutbildning är datortillgången klart sämre än i gymnasieskolan. Det finns dock inga uppgifter att tillgå specifikt för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. I vuxenutbildningen finns inga fasta provdatum, utan där anges ett första provdatum för när ett nationellt prov får göras. Sedan kan provet genomföras löpande fr.o.m. detta datum. Effekten blir att eleverna inte behöver göra provet vid samma tillfälle eller ens under en begränsad tid. Därför är en god datortillgång i vuxenutbildningen inte en lika viktig förutsättning som i grund- och gymnasieskolan där alla elever i en årskurs eller kurs genomför provet vid i princip samma tillfälle.

De flesta elever använder dator i skolan, men sällan i ämnet matematik

En majoritet av eleverna använder dator i skolan. Användningen är högre för äldre elever. Ämnet matematik är det ämne där datorer används i minst utsträckning. Det här gäller både i Sverige och i övriga OECD-länder. Sverige ligger dock under OECD-genom-

¹¹ Skolverket (2013). It-användning och it-kompetens i skolan. Rapport 386.

¹² European Schoolnet (2013). Survey of Schools: ICT in Education. Benchmarking Access, Use and Attitudes to Technology in Europe's Schools. Final Study Report.

¹³ Se även avsnitt 4.2.3.

snippet när det gäller hur ofta datorer används i matematikundervisningen.¹⁴

9.1.5 Det finns ett brett stöd för datorbaserade prov

Enligt utredningens bedömning finns det ett brett stöd för att digitalisera de svenska nationella proven. Flertalet av de intressenter vi har träffat är positiva till att införa datorbaserade prov. Lärar-, elev- och skolledarorganisationerna anser att proven bör digitaliseras. Några skäl som de lyfter fram är att digitaliseringen kan minska lärarnas arbetsbelastning, underlätta distributionen och resultatsammanställningen av proven samt göra att provuppgifterna blir mer autentiska. Framför allt elever, lärare och rektorer på skolor där datorer används mycket i skolarbetet efterfrågar digitala nationella prov.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund är också positiva till datorbaserade prov av ungefär samma skäl som lärar-, elev- och skolledarorganisationerna. SKL poängterar dock att förutsättningarna för digitalisering är olika för olika kommuner, varför konsekvenserna av datorbaserade prov för olika kommuner behöver utredas och beaktas.

För elever med funktionsnedsättning kan datorbaserade prov innehåra både för- och nackdelar

De funktionshindersorganisationer som utredningen har träffat anger både för- och nackdelar med datorbaserade prov för elever med funktionsnedsättning. Det är, enligt organisationerna, viktigt att utreda om datorbaserade prov missgynnar någon grupp elever. Vissa organisationer uttrycker oro för att digitala prov ska leda till sämre möjligheter för elever med funktionsnedsättning.

Samtidigt ser flera organisationer fördelar med digitaliseringen. Exempelvis finns stora möjligheter för elever med synnedsättning, hörselnedsättning eller läs- och skrivsvårigheter. En förutsättning är dock att proven fungerar ihop med elevernas hjälpmedel och att man använder datorer även i undervisningen. Dessutom kommer

¹⁴ Se även avsnitt 4.3.

vissa hjälpmittel också fortsättningsvis att behöva ges i pappersform, t.ex. taktila bilder för elever med synnedsättning.

Skolmyndigheterna förordar en digitalisering av de nationella proven

Digitaliseringskommissionen föreslog 2014¹⁵ att Skolverket skulle få i uppdrag att utreda hur digitalt baserade nationella prov kunde införas i grund- och gymnasieskolan.

Vid några tidigare tillfällen¹⁶ har Skolverket framhållit behovet av en övergång till datorbaserade nationella prov. Enligt myndigheten möjliggör digitala prov en utveckling av innehåll och uppgiftstyper i proven. Digitaliseringen medför också en påtaglig administrativ lättnad på skolorna och leder till snabb och användbar återrapportering till lärare, föräldrar, rektorer och skolhuvudmän. Att införa datorbaserade prov är dock, enligt Skolverket, en långsiktig process.

Statens skolinspektion¹⁷ ser också vinster med att de nationella proven genomförs digitalt. Det skulle, enligt myndigheten, underlätta och förbättra bedömningen och hanteringen av proven. Dessutom skulle det bli lättare att identifiera elevlösningar och elever i behov av särskilt stöd, t.ex. elever med dyslexi, skulle ges mer lika förutsättningar.

9.1.6 En digitalisering av de nationella proven ska påbörjas

Utredningen kan konstatera att Sverige ligger efter många andra länder när det gäller digitalisering av de nationella proven. Vi anser också att det finns många fördelar med datorbaserade prov och att digitaliseringen har ett brett stöd. När det gäller huvudmäns, skolors, rektorer, lärares och elevers beredskap för att införa datoriserade

¹⁵ Betänkandet En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår (SOU 2014:13).

¹⁶ Se t.ex. Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt; Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337; Skolverket (2015). Budgetunderlag 2016–2018. Dnr 2015:292.

¹⁷ Skolinspektionen (2012). Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år. Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr U2009/4877/G.

prov är vår samlade bedömning att Sverige har tillräckliga förutsättningar för att börja utveckla sådana. Datortillgången är god i svenska skolor och det finns internetuppkopplingar i nästan alla skolor. Dessutom går det att dra nytta av erfarenheter från andra länder som redan har infört datorbaserade prov och från sfi-proven, de pilotstudier som genomfördes i engelska och matematik 2009 och den utprövning av digitala provuppgifter som gjordes 2015. Mot denna bakgrund föreslår vi att en digitalisering av de nationella proven ska påbörjas.

9.1.7 Digitaliseringen ska ske stegvis

Utredningen föreslår alltså att en digitalisering av de nationella proven ska *påbörjas* och bedömer att Sverige har goda förutsättningar för det. Fortfarande finns det dock utmaningar när det gäller exempelvis skillnader mellan olika skolor i datortillgång och frågor om säkerhet. För att kunna hantera utmaningarna och för att digitaliseringen av proven ska lyckas föreslår vi att den ska ske stegvis och ges tillräckligt med tid innan den är fullt utbyggd.

Det finns exempel på länder som har låtit datoriseringen av proven ta tid. Finland är ett sådant. Där är målet att samtliga studentexamensprov ska vara digitaliserade 2020 efter ett successivt införande som påbörjades 2016. Det finns också exempel på länder som har haft forcerade tidsplaner och där införandet av digitala prov därmed har stött på hinder. För Danmark som utvecklade datorbaserade adaptiva prov med en pressad tidsplan framkom inledningsvis kritik när proven började införas 2007. Kritiken gällde både att proven var adaptiva och att tidsplanen var pressad. Nu används de adaptiva proven i Danmark men en viktig lärdom från arbetet är att skynda långsamt i digitaliseringen av proven. Lärdomar från arbetet med digitala prov i Norge och med de svenska digitala sfi-proven bekräftar också vikten av att ge tid för införandet.

Andra faktorer som är viktiga för att lyckas med digitaliseringen av proven är bl.a. att resurser tillförs för såväl uppbyggnad eller inköp av ett nytt digitalt system som implementering av systemet och stöd till användarna. I avsnitt 15 behandlar vi konsekvenser av våra förslag, bl.a. när det gäller kostnader för att införa datorbaserade prov.

Vår slutsats är alltså att Sverige ska digitalisera proven i flera steg. Det första steget ska vara insatser som införs så snart som möjligt. Det andra handlar om en försöksverksamhet med datorbaserade prov. Steg tre rör införandet av nya digitala prov i full skala.

9.2 Steg 1: Insatser för att påbörja en digitalisering av de nationella proven

Utredningens förslag: Elever i årskurs 9 i grundskolan och års-
kurs 10 i specialskolan samt i gymnasieskolan och kommunal
vuxenutbildning på gymnasial nivå ska skriva uppsatser¹⁸ i de
nationella proven på dator. Om det finns särskilda skäl får
rektorn besluta att en elev inte behöver skriva uppsatserna på
dator.

9.2.1 I dag får vissa elever skriva uppsatser på dator, andra inte

I dag kan elever få använda dator i vissa delprov i de nationella proven, t.ex. för att skriva uppsatser. Det framgår av lärarinformationen till respektive prov om eleverna får eller inte får använda dator. En förutsättning för datoranvändning vid provtillfället är att skolan kan minimera risken för fusk, t.ex. genom att säkerställa att internetuppkopplingar inte finns. En annan förutsättning är att skolan ska ha tillgång till datorer för alla elever och att dator vanligtvis används i undervisningen.

Flera av de skolor och huvudmän som utredningen har besökt låter eleverna använda dator när de skriver uppsatser i de nationella proven. Hos skolor och huvudmän där eleverna inte får använda dator för uppsatsskrivandet upplevs detta som orättvist. Äldre elever i grundskolans högre årskurser och i gymnasieskolan anser att det är orimligt att de tvingas skriva uppsatser i de nationella

¹⁸ Med uppsats avses de delprov som handlar om skriftlig framställning. I de nuvarande proven är det delprov C i ämnena engelska, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9 samt i kurserna engelska 5, engelska 6 och svenska/svenska som andraspråk 1 som avses. I kursen svenska/svenska som andraspråk 3 är det delprov A som avses.

proven för hand, särskilt om de i andra skolsammanhang ofta använder dator för att skriva längre texter.

Det finns ingen nationellt sammanställd statistik över hur många elever som skriver uppsatserna i de nationella proven på dator. Däremot har frågan tagits upp i de lärarenkäter som lärarna får fylla i när proven genomförs. I det nationella provet i kursen svenska/svenska som andraspråk 3 i gymnasieskolan vårterminen 2015 uppgav cirka 70 procent av lärarna att alla eller de flesta av deras elever hade skrivit uppsatsen på dator.¹⁹

9.2.2 Datorskrivna uppsatser är längre och går snabbare att skriva

Det finns en del studier som har jämfört handskrivna och datorskrivna texter i ämnet svenska.²⁰ Studierna visar att de datorskrivna texterna går snabbare att skriva, är längre, har längre meningar och får en mer korrekt styckeindelning. Utöver en bättre styckeindelning är de datorskrivna texterna dock inte bättre disponenterade än de handskrivna, trots möjligheten att t.ex. flytta text med datorns hjälp. Språket är inte heller bättre i de datorskrivna texterna än i de handskrivna. Studierna påvisar alltså främst kvantitativa, inte kvalitativa, skillnader mellan de datorskrivna och de handskrivna texterna.

I en av studierna²¹ kan man se vissa kvalitativa skillnader, även om de inte är lika tydliga som de kvantitativa. Här bedöms innehållet som något bättre i de datorskrivna texterna. En förklaring som ges är att vissa elever kan koncentrera sig bättre på innehållet när själva skrivandet underlättas av en dator. Samma studie visar att de datorskrivna texterna ligger lite högre i betyg för de lägre

¹⁹ Uppsala universitet (2015). Sammanställning av lärarenkäter för Det var en gång, kursprov i svenska 3 och svenska som andraspråk 3, vt 2015.

²⁰ Widman, A-K. (2015). Skrivprov på dator eller för hand? Magisteruppsats vid Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet; Rakovic, S. (2013). Va? Ska vi skriva för hand? En kvalitativ studie av datorskrivna och handskrivna texter. Svenska 4-uppsats vid Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet; Lundberg, S. (2011). Datorn – en del av skrivprocessen? En textanalytisk undersökning av handskrivna och datorskrivna elevtexter. Svenska 4-uppsats vid Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet; Haak, A. (2010). Penna eller tangentbord? En kvalitativ studie av handskrivna och dataskrivna elevtexter. C-uppsats vid Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet.

²¹ Widman, A-K. (2015). Skrivprov på dator eller för hand? Magisteruppsats vid Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet.

betygsstegen. Det innebär att datorn har lite större betydelse för de svaga uppsatsskribenterna.

I PISA 2012 gjordes vissa delar digitalt och andra på papper. De skillnader man kunde se där var likartade, dvs. att eleverna skrev längre svar på dator men att texterna inte uppvisade några större kvalitetsskillnader.

Även i ämnet engelska har skillnader mellan handskrivna och datorskrivna uppsatser studerats. I en studie²² fick elever använda dator med stavnings- och grammatikkontroll. Resultaten visar att de flesta eleverna hade god nytta av stavningskontrollen samtidigt som det i enstaka texter fortfarande förekom många stavfel. För elever som hade få stavfel i sina handskrivna texter upplevdes ändå stavningskontrollen som en trygghet som medförde att de vågade använda mer avancerade ord och uttryck när de skrev på dator. Dessutom kunde eleverna i större utsträckning koncentrera sig på innehåll och struktur i texterna när de hade tillgång till stavningskontroll. Grammatikkontrollen visade dock inte på samma positiva effekt som stavningskontrollen, sannolikt eftersom eleverna var mindre vana att använda den.

9.2.3 Alla elever ska få skriva uppsatser på dator

Utdrödningen anser att det finns goda skäl för att elever ska få skriva uppsatser på dator. I dag är flertalet äldre elever i grundskolan och elever i gymnasieskolan mer bekväma med att använda dator än med att skriva för hand. Datorskrivna uppsatser går snabbare att skriva och är längre än handskrivna. Det finns också tendenser till att datorer gör att eleverna kan fokusera på innehållet i sin text och att svaga skribenter skriver bättre. Dessutom upplevs det som väldigt orättvist att vissa elever får skriva uppsatser på dator och andra inte.

Mot denna bakgrund föreslår vi att elever i årskurs 9 i grundskolan och årskurs 10 i specialskolan samt i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska skriva uppsatser i de nationella proven på dator. I begreppet dator ingår olika datorer,

²² Göteborgs universitet (2014). Rapport av uppdrag avseende utprövning av Focus: Writing med stavnings- och grammatikkontroll.

t.ex. stationära och bärbara datorer samt pc och Macdatorer, men också exempelvis surfplattor med tangentbord. Denna bestämmelse föreslår vi ska införas den 1 januari 2018. Fram till dess ges de skolor som ännu inte har en tillräcklig tillgång till datorer möjlighet att fullt ut bygga upp sin tekniska beredskap. Vår bedömning är att de flesta skolor har tillgång till datorer så att eleverna i årskurs 9 i grundskolan och i gymnasieskolan kan skriva uppsatserna på dator. Som tidigare nämnts går det lite drygt en elev per dator i gymnasieskolan och cirka två elever per dator i årskurserna 7–9. Det bör innebära att alla elever som läser en viss kurs i gymnasieskolan och samtliga elever i årskurs 9 i en skola kan använda datorer samtidigt för att skriva uppsatserna i proven. Problemet är dock att det finns relativt stora skillnader i dator-tillgång mellan olika skolor. Därför kan det finnas skolor som behöver investera i hårdvara för att klara kravet att eleverna ska skriva uppsatserna på dator. Som framgår av avsnitt 15.4.3 bedömer vi att sådana inköp av hårdvara inte bör bekostas av staten.

Förutom att bygga upp sin tekniska beredskap behöver skolorna kunna garantera ett säkert digitalt genomförande av uppsatserna. Det handlar bl.a. om att undvika fusk, t.ex. genom att elever får tillgång till internet eller stavnings- och grammatikkontroller.

För en del elever, t.ex. med vissa typer av funktionsnedsättning, är det inte möjligt att skriva uppsatserna på dator. Vi föreslår därför att rektorn får besluta att en elev inte behöver skriva uppsatserna på dator om det finns sådana särskilda skäl.

Utöver att det bidrar till en mer likvärdig provsituation och bedömning anser vi att förslaget att uppsatserna i proven ska skrivas på dator kommer att fungera som en startpunkt för en kommande digitalisering av proven. En reglerad rätt för eleverna att använda dator i vissa av delproven ställer krav på samtliga huvudmän och rektorer att kunna tillhandahålla datorer och att kunna garantera säkerheten i genomförandet av dessa delprov. På så sätt tjänar förslaget som en första insats i processen med en digitalisering av de nationella proven.

9.3 Steg 2: En försöksverksamhet med datorbaserade prov

Utredningens förslag: En försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov ska inledas. Försöksverksamheten ska pågå 2018–2021.

Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan²³ behandlade frågan om försöksverksamheter. Av den utredningens betänkande²⁴ framgår att ett försök gör det möjligt att identifiera och förebygga oavsedda konsekvenser. Olika föreställningar kan testas om på vilket sätt en åtgärd kommer att påverka ett visst problem och om åtgärden kommer att åstadkomma ett visst förväntat resultat. Dessutom kan en försöksverksamhet ge svar på om det finns stora variationer i hur en reform eller förändring genomförs. Enligt betänkandet finns det flera fördelar med att genomföra en försöksverksamhet inför en reform eller större förändring. Genom att pröva i liten skala kan man undvika misstag i full skala. En försöksverksamhet kan därför lämpa sig när utfallet av en åtgärd inte i förväg kan förutses genom resultat från tidigare forskning och utvärdering. I ett försök är det också möjligt att lära av de erfarenheter försöket ger och vid behov göra justeringar innan reformen eventuellt permanentas.

I många andra länder genomförs, som tidigare nämnts, datorbaserade nationella prov. Det finns alltså en hel del lärdomar att dra. Samtidigt har varje land sina egna unika förutsättningar. De nationella proven har olika syften och används på olika sätt. Därför är det svårt att förutse utfallet av en digitalisering av de svenska proven, trots att det finns internationell forskning och utvärdering.

Sverige har även inhemska erfarenhet av datorbaserade prov genom sfi-proven som var digitaliserade 2009–2012. Dessutom genomfördes 2009 en pilotstudie i engelska och en i matematik. Såväl sfi-proven som pilotstudierna ger värdefulla erfarenheter. Sfi-proven riktade sig dock mot en målgrupp som är svår att jämföra med elever i grund- eller gymnasieskolan. Både sfi-proven och

²³ Kommittédirektivet Förbättrade resultat i grundskolan (dir. 2012:53).

²⁴ Betänkandet Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12).

pilotstudierna genomfördes också för flera år sedan och när det handlar om digitalisering förändras de tekniska förutsättningarna snabbt över tid. Av dessa anledningar är det svårt att utifrån siffror och pilotstudierna dra några långtgående slutsatser av betydelse för en kommande digitalisering av de nationella proven i grund- och gymnasieskolan. Hösten 2015 genomförde Skolverket en utprövning av digitala provuppgifter. Då användes dock främst nuvarande pappersbaserade uppgifter.

Enligt utredningens uppfattning behövs mer kunskap för att Sverige på sikt ska kunna digitalisera de nationella proven i full skala. Det finns goda skäl för att börja inhämta dessa kunskaper i liten skala. Därför föreslår vi att en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov ska inledas. Försöksverksamheten ska pågå 2018–2021. I avsnitt 11 återkommer vi med förslag om utformningen av försöket.

9.4 Steg 3: Införandet av nya digitala nationella prov i full skala

Utredningens förslag: Försöksverksamheten ska utmynna i att nya digitala nationella prov kan införas i full skala. Målsättningen ska vara att alla prov är digitaliserade 2022.

Utredningens bedömning: I samband med införandet av de nya digitala proven i full skala bör rektorer och lärare erbjudas utbildning. Det bör också finnas provuppgifter som eleverna kan göra som förberedelse inför proven.

De nationella bedömningsstöden bör vara digitaliserade vid samma tidpunkt som de nationella proven, dvs. 2022. Skolverket bör ansvara för processen att digitalisera bedömningsstöden.

9.4.1 Nya digitala nationella prov i full skala fr.o.m. 2022

Försöksverksamheten ska, enligt utredningens förslag, utmynna i att nya digitala nationella prov kan införas i full skala. Det handlar då om nya digitala prov i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 6 och 9 i grundskolan samt i

gymnasieskolan. Samma prov ska användas i sameskolan i årskurs 6, i specialskolan i årskurs 7 och 10 samt inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Vi föreslår vidare att målsättningen ska vara att alla prov är digitaliserade 2022, dvs. året efter att försöksverksamheten är avslutad.

Rektorer och lärare bör erbjudas utbildning och eleverna bör ha tillgång till provuppgifter

Införandet av nya digitala prov i full skala innebär en stor förändring för såväl elever som lärare, rektorer och huvudmän. För att ge goda förutsättningar för införandet är det viktigt att rektorerna tar ansvar för förändringen och inför den bland sina lärare. Det kräver kunskap om de digitala proven, t.ex. om nya uppgiftstyper och om tekniska lösningar för genomförandet. Även lärarna behöver kunskap om dessa frågor för att kunna genomföra och bedöma proven samt förbereda eleverna på dem. Generellt uppger lärare också att de behöver utveckla sin digitala kompetens²⁵. Av dessa anledningar anser utredningen att rektorer och lärare bör erbjudas utbildning i samband med införandet av de nya digitala proven. I avsnitt 6.1 föreslår vi utbildningsinsatser kopplade till det nya systemet för kunskapsbedömning. Utbildningen som gäller digitala prov kan, om Skolverket bedömer det rimligt, ingå som en del i dessa insatser. Ett annat alternativ kan vara att genomföra utbildningen om digitala prov i samband med den kompetensutvecklingsinsats som gäller digitala lärresurser och verktyg i de nationella skolutvecklingsprogram som Skolverket har fått i uppdrag att ta fram och genomföra.²⁶

För elevernas del anser vi att det bör finnas provuppgifter som eleverna kan göra som förberedelse inför de digitala proven. Uppgifterna bör vara publicerade på internet så att eleverna kan genomföra dem på eget initiativ. En lärare kan därigenom också använda provuppgifterna i sin undervisning. I god tid innan proven genomförs digitalt 2022 bör uppgifter finnas på internet.

²⁵ Se avsnitt 4.3.

²⁶ Utbildningsdepartementet (2015). Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.

9.4.2 Nationella bedömningsstöd bör också vara digitaliserade fr.o.m. 2022

Enligt utredningens förslag kommer det i det nya nationella system för kunskapsbedömning som vi föreslår att ingå nationella bedömningsstöd.²⁷ Dessa kommer att vara obligatoriska och ha ett diagnostiskt syfte för matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 1 och 3.²⁸ I övrigt kommer de nationella bedömningsstöden att vara frivilliga och ha ett betygsstödjande, ett diagnostiskt eller ett formativt syfte.

Vi anser att de nationella bedömningsstöden bör vara digitaliserade vid samma tidpunkt som de nationella proven, dvs. 2022. Skolverket bör ansvara för processen att digitalisera bedömningsstöden. Precis som för proven finns det flera fördelar med digitala bedömningsstöd. En viktig aspekt är att ett digitalt genomförande gör att man med automatik kan få ut information om genomförandeprocessen och om hur elever har löst uppgifterna.

En fråga som Skolverket särskilt bör beakta är hur de obligatoriska diagnostiska nationella bedömningsstöden i årskurs 1 och 3 bör hanteras. I dessa årskurser är datortillgången generellt sett lägre än i de senare årskurserna. Det är också vanligare att eleverna har tillgång till surfplattor i de tidiga årskurserna i stället för datorer. Dessutom kan eleverna i dessa årskurser vara mer ovana att arbeta med datorer i undervisningen och känna sig mer bekväma med att t.ex. skriva texter och lösa matematiska uppgifter med papper och penna.

²⁷ Se även avsnitt 6.1 och 6.3.

²⁸ Se även avsnitt 8.1.8.

10 En mer likvärdig bedömning av nationella prov

I det här avsnittet lämnar utredningen förslag som kan leda till en mer likvärdig bedömning av de nationella proven. Förslagen innebär i korthet följande:

- Elevlösningar av de nationella proven ska vara avidentierade.
- En försöksverksamhet med extern bedömning av nationella prov ska bedrivas inom ramen för försöket med datorbaserade nationella prov och pågå 2018–2021. En del som ska prövas i försöksverksamheten är medbedömning av elevlösningar.

10.1 Elevlösningar av de nationella proven ska vara avidentierade

Utredningens förslag: Elevlösningar av de nationella proven ska vara avidentierade vid bedömningen i de fall proven har genomförts på dator. Om det finns särskilda skäl får rektorn dock besluta att en elevlösning inte ska vara avidentierad för den bedömande läraren.

Utredningens bedömning: Statens skolverk bör i sina föreskrifter reglera hur elevlösningar av proven ska avidentieras.

10.1.1 En oberoende bedömare ger generellt sett lägre provbetyg än den undervisande läraren

Såväl Statens skolinspektion¹ som Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)² har visat att en oberoende bedömare som inte känner till elevens identitet ger lägre provbetyg på nationella prov än den undervisande läraren.³ IFAU:s förklaring är att personliga relationer mellan läraren och eleven kan leda till en för generös bedömning av proven. Skolinspektionens förklaring är att det kan vara svårt för den undervisande läraren att förhålla sig objektiv vid bedömningen av sina egna elevers prov.

Det finns också en del forskning⁴ som tyder på att elever som tillhör grupper som i allmänhet uppvisar goda studieresultat i års-kurs 9 i grundskolan och i gymnasieskolan får något högre provbetyg av den undervisande läraren än elever som tillhör andra grupper, trots att de oberoende bedömarna anser att elevlösningarna av proven är likvärdiga.⁵

De ovanstående resultaten visar att den undervisande läraren gör generösare bedömningar av de nationella proven än en oberoende bedömare. Dessutom framkommer att det spelar roll om en elev tillhör en grupp som i allmänhet uppvisar goda studieresultat. Enligt utredningens bedömning är det vanskligt att tala om vem som gör rätt och vem som gör fel; det går inte att säga att den undervisande läraren gör en felaktig bedömning medan den oberoende bedömaren gör en korrekt. Snarare är det så att det är svårt att bedöma komplexa uppgifter. Det är också väl belagt att oberoende bedömare brukar vara strängare än undervisande lärare och att upp-

¹ Skolinspektionen (2010). Kontrollrätnings av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2009:2796; Skolinspektionen (2011). Lika eller olika? Omrätnings av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2010:2643; Skolinspektionen (2012). Lika för alla? Omrätnings av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år. Dnr 2010:2643; Skolinspektionen (2013). Olikheterna är för stora. Omrätnings av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, 2013; Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".

² Tyrefors Hinnerich, B., Höglund, E. & Johansson, M. (2010). Diskrimineras pojkar i skolan? Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2010:23.

³ Se även avsnitt 3.5.2.

⁴ Tyrefors Hinnerich, B. & Vlachos, J. (2013). Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov – en uppföljningsrapport. Stockholms universitet. Bilaga till Skolinspektionens rapport Olikheterna är för stora.

⁵ Med grupper som i allmänhet uppvisar bättre studieresultat avses här flickor, elever med svensk bakgrund, elever vars båda föräldrar är högutbildade och elever som är födda tidigt på året.

satsprov bedöms olika.⁶ Ju mer komplex en uppgift är, desto lägre blir överensstämelsen mellan olika bedömare. Lägst överensstämelse bland skriftliga uppgiftstyper har uppsatser.⁷ Samtidigt kan man inte utesluta att den undervisande läraren i viss utsträckning omedvetet låter sig påverkas av den personliga relationen till eleven eller av sina föreställningar om honom eller henne.

10.1.2 En avidentifiering av elevernas provsvar förordas

Några av de elever vi har träffat vid våra skol- och huvudmannabesök upplever att den personliga relationen till läraren påverkar bedömningen av de nationella proven. Om läraren och eleven inte kommer överens kan det, enligt dessa elever, påverka resultaten. Det kan också påverka bedömningen om eleven vanligtvis presterar bra; även om en högpresterande elev misslyckas på provet kan hon eller han få en mer generös bedömning. Eleverna anser att lärarens förutfattade meningar om en elev tycks påverka provresultaten.

Många av de elever som vi har träffat och alla elevorganisationerna är av uppfattningen att elevernas lösningar av de nationella proven bör vara avidentifierade så att läraren inte vet vilken elevs lösning hon eller han bedömer.

Även Skolinspektionen⁸ har tidigare förordat ett bedömningsförfarande där elevens identitet är okänd för den lärare som bedömer provet. Ett sådant förfarande hindrar inte, enligt myndigheten, att läraren vid ett senare tillfälle får ta del av elevens lösning och då vet vems den är. Nu har Skolinspektionen dock visat att avidentifiering har liten eller ingen effekt. I myndighetens senaste redovisning av sin ombedömning av nationella prov⁹ kan man inte se några tydliga tendenser att avidentifierade prov bedöms mindre generöst än prov där läraren känner till elevens identitet. En möjlig förklaring som

⁶ Borgström, E. & Ledin, P. (2014). Bedömarvariation: Balansen mellan teknisk och hermeneutisk rationalitet vid bedömning av skrivprov. *Språk & Stil*, (24): s. 133–165.

⁷ Se även avsnitt 3.5.3.

⁸ Skolinspektionen (2010). Kontrollrätnings av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2009:2796; Skolinspektionen (2011). Lika eller olika? Omrätnings av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2010:2643; Skolinspektionen (2012). Lika för alla? Omrätnings av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år. Dnr 2010:2643; Skolinspektionen (2013). Olikheterna är för stora. Omrätnings av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, 2013.

⁹ Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".

Skolinspektionen ger är att den undervisande läraren i många fall kan avgöra vilken elev som har skrivit provet även om det av-identifierats, t.ex. genom handstil eller uttryckssätt.

När det gäller elever med funktionsnedsättning finns det, enligt de intressenter vi har träffat, både för- och nackdelar med av-identifiering av prov. Fördelen är att elevernas kunskaper inte nedvärderas. Nackdelen att bedömaren inte känner till vilka anpassningar som har gjorts för den enskilda eleven och i många fall inte heller är bekant med funktionsnedsättningen som sådan.

10.1.3 Elevlösningar av de nationella proven ska vara avidentifierade

Trots att Skolinspektionen har visat att avidentiering i dag har liten effekt för hur generöst ett prov bedöms anser utredningen att det finns fördelar med att läraren inte känner till elevens identitet vid bedömningen. Det är, som tidigare nämnts, väl belagt att oberoende bedömare brukar vara strängare än undervisande lärare. Hur mycket av den strängheten som beror på att den oberoende bedömaren inte känner till elevens identitet är oklart, men det är möjligt att en del av den generösare bedömningen beror på dels att den personliga relationen påverkar, dels att den undervisande läraren har svårt att förhålla sig objektiv vid bedömningen av sina egna elevers prov. Dessutom upplever vissa elever bedömningen som orättvis. Enligt dessa elever kan, som tidigare nämnts, den personliga relationen till läraren påverka både positivt och negativt. Många elever och alla elevorganisationer förordar avidentiering för att bedömningen av proven ska bli, eller åtminstone upplevas som, mer rättvis.

I avsnitt 9 föreslår vi att uppsatser i de nationella proven ska skrivas på dator fr.o.m. den 1 januari 2018 och att alla prov ska vara digitaliserade 2022. När en text är skriven på dator är det svårare för läraren att identifiera skribenten. Läraren kan förvisso känna igen elevens sätt att skriva, men det finns ingen handstil som avslöjar vem som har skrivit texten. Därför anser vi att datorskrivna texter kan vara aktuella att avidentieras. För en handskriven text eller redovisad lösning tjänar avidentieringen inte sitt syfte eftersom handstilen sannolikt identifierar eleven.

Mot denna bakgrund föreslår vi att elevlösningar av de nationella proven ska vara avidentifierade vid bedömningen i de fall proven har genomförts på dator. Det innebär att den lärare som bedömer en elevlösning inte ska känna till vilken elev det gäller. Om det finns särskilda skäl får rektorn dock besluta att en elevlösning inte ska vara avidentifierad för den bedömande läraren. Ett särskilt skäl skulle t.ex. kunna vara att en elevs funktionsnedsättning gör att det missgynnar eleven att få en anonymisering bedömning.

I ett första steg innebär förslaget att elevernas uppsatser kommer att vara avidentifierade

Förslaget innebär i ett första steg att elevernas uppsatser¹⁰ i årskurs 9 i grundskolan, årskurs 10 i specialskolan, i gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå vid bedömningen ska vara avidentifierade.

I ett andra steg innebär förslaget att samtliga elevlösningar kommer att vara avidentifierade

I takt med att de nationella proven digitaliseras ges förutsättningar för att också avidentifiera alla elevlösningar. Utredningens förslag innebär i ett andra steg att samtliga elevlösningar av proven i alla årskurser ska vara avidentifierade vid bedömningen. Detta bör kunna ske senast 2022 då alla prov är tänkta att vara datorbaserade.¹¹ Dessförinnan kommer vissa delar av de nationella proven att vara digitaliseringar för de elever som ingår i försöksverksamheten med datorbaserade prov. Dessa elevlösningar ska också vara avidentifierade.

Muntliga delprov kan vara svåra att avidentifiera, bl.a. för att den bedömande läraren ofta sitter med i provsituationen och för att det i efterhand kan vara svårt att bedöma ett muntligt samtal utan att

¹⁰ Med uppsats avses de delprov som handlar om skriftlig framställning. I de nuvarande proven är det delprov C i ämnena engelska, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9 samt i kurserna engelska 5, engelska 6 och svenska/svenska som andraspråk 1 som avses. I kursen svenska/svenska som andraspråk 3 är det delprov A som avses.

¹¹ Se även avsnitt 9.4.

känna till elevernas identitet. Samtidigt vet vi inte hur muntliga delprov kommer att vara utformade i ett digitalt system, förutom att vi har angett att de muntliga delproven på sikt bör spelas in (se avsnitt 8.1.12). Kanske kommer det att vara möjligt att avidentifiera muntliga delprov i vissa delar eller i sin helhet. För elever som använder teckenspråk i de muntliga delproven kan dock en av-identifiering vara extra svår eller kanske t.o.m. omöjlig, eftersom elevens ansikte och händer behöver synas för att språket ska kunna uppfattas.

Hur elevlösningar av de nationella proven ska avidentifieras bör regleras av Skolverket

Redan i dag finns det skolor och huvudmän som avidentifierar elevlösningarna av de nationella proven, även om det inte är så vanligt. Skolinspektionen anger att cirka 15 procent av proven är av-identifierade vid bedömningen.¹² Vi har vid våra skol- och huvudmannabesök träffat några skolor och huvudmän som avidentifierar elevlösningarna. I stället för att eleverna anger sitt namn på provet får de en kod. Därigenom vet inte lärarna vem s prov de bedömer.

Vi menar att det bör vara möjligt att avidentifiera elevlösningar av de nationella proven, t.ex. genom att eleverna får en kod. När alla nationella prov är datorbaserade och genomförs i ett digitalt system bör avidentifieringen kunna hanteras automatiskt av systemet. Skolverket bör då i sina föreskrifter reglera hur elevlösningar av proven ska avidentifieras. En fråga som särskilt behöver beaktas är om och i så fall hur svar på muntliga delprov kan göras anonyma vid bedömningen.

10.2 En försöksverksamhet med extern bedömning och medbedömning av nationella prov

Utredningens förslag: En försöksverksamhet med extern bedömning av nationella prov ska bedrivas inom ramen för

¹² Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".

försöket med datorbaserade nationella prov. Försöksverksamheten ska pågå 2018–2021. Medbedömning av elevlösningar ska vara en del av det som prövas i försöksverksamheten.

10.2.1 Lärare bedömer oftast sina egna elevers nationella prov

Oftast, i cirka fyra av fem fall, är det elevernas undervisande lärare som bedömer elevlösningar av de nationella proven.¹³

10.2.2 Sambedömning av nationella prov är vanligt förekommande och kan öka likvärdigheten i bedömningen

Sambedömning innebär att lärare samarbetar om bedömning eller betygssättning, t.ex. genom att bedöma elevers prestationer tillsammans eller genom att diskutera bedömningen av elevprestationerna. I dag finns det ingen reglering som anger att lärare ska bedöma de nationella proven tillsammans med varandra, men trots det genomförs sambedömning på många skolor. Det vanligaste är att sambedömning används i skrivuppgifterna (uppsatserna) i engelska, svenska och svenska som andraspråk. För dessa delprov anger tre av fyra lärare att vissa, många eller samtliga elevprestationer har sambedömts.¹⁴

Sambedömning är ett sätt att öka likvärdigheten i bedömningen och betygssättningen. Genom att arbeta med sambedömning kan lärarna utveckla en ökad samsyn kring vad som ska bedömas, dvs. vilka krav, kriterier eller kännetecken bedömningen ska utgå från.¹⁵ Dessutom ger sambedömning mindre skillnader mellan olika bedömare.¹⁶

Lärarna själva upplever att sambedömning av nationella prov ökar likvärdigheten i bedömningarna och deras generella bedömar-

¹³ Se även avsnitt 3.5.

¹⁴ Se även avsnitt 3.5.1.

¹⁵ Skolverket (2013). Sambedömning i skolan – exempel och forskning. Stödmaterial. I stödmaterialet behandlas såväl nationell som internationell forskning. Skolverkets slutsatser bygger på denna forskningsgenomgång.

¹⁶ Enligt Skolinspektionens ombedömning, se Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll". Se även avsnitt 3.5.2.

kompetens. Många lärare känner sig tryggare i sina bedömningar när de har gjort dem tillsammans med kollegor. Också eleverna är positiva. De uppskattar en genomskinlig bedömningsprocess där flera lärare är inblandade.¹⁷

I lärarinformationen till de nationella proven anger Skolverket att lärarna kan använda sig av sambedömning för att åstadkomma en mer likvärdig och rättvis bedömning samt att öka bedömnings tillförlitlighet. Skolinspektionen¹⁸ rekommenderar att skolorna i så stor utsträckning som möjligt använder sig av sambedömning. Skolverket har tidigare föreslagit att regeringen bör överväga om sambedömning av nationella prov ska regleras.¹⁹ Då ansåg Skolverket att krav på sambedömning borde regleras men att åtgärden skulle bli kostnadshöjande för skolor och huvudmän.

10.2.3 Medbedömning ger en ökad säkerhet i bedömningen

Definition av medbedömning

Sambedömning definieras alltså som att två eller fler lärare samarbetar om bedömningen. I internationell forskning²⁰ talar man i stället ofta om *double/multiple marking*, vilket innebär att två eller fler bedömare oberoende av varandra bedömer en elevlösning och att det därmed ges ett andra utlåtande. Utredningen har valt att kalla denna form av bedömning för *medbedömning*.

¹⁷ Skolinspektionen (2013). Tillsyn av bedömning och betygssättning. Med fokus på skolor med stora avvikselser i förhållande till Skolinspektionens omrättning och i relationen mellan nationella prov och slutbetyg. Rapport T-2013:01.

¹⁸ Skolinspektionen (2012). Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år. Dnr 2010:2643; Skolinspektionen (2013). Olikheterna är för stora. Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, 2013; Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".

¹⁹ Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337.

²⁰ Se t.ex. Ofqual (2014). Review of Quality of Marking in Exams in A levels, GCSEs and Other Academic Qualifications. Ofqual (2014). Review of Marking Internationally.

Flera oberoende bedömningar ger en högre reliabilitet och bättre bedömaröverensstämmelse

Enligt internationell forskning²¹ ger medbedömning en högre reliabilitet och bättre bedömaröverensstämmelse, särskilt vid komplexa bedömningar.

Det här lyfts också fram i svenska sammanhang. I en rapport från SNS Utbildningskommission²² ifrågasätts Skolinspektionens rekommendation att använda sambedömning. För att stärka likvärdigheten bör lärarna, enligt rapporten, inte bedöma de nationella proven tillsammans. I stället bör flera lärare göra sin bedömning oberoende av varandra, dvs. medbedömning bör användas, inte sambedömning. När flera oberoende bedömningar vägs samman, t.ex. för uppsatser, ges en ökad säkerhet i bedömningarna. Även om den enskilda bedömningen har låg reliabilitet ger ytterligare bedömningar grund för en sammanfattande bedömning med hög reliabilitet.

I en undersökning²³ visar också Eric Borgström och Per Ledin från Örebro universitet att bedömarvariationen reduceras med fler bedömare. Redan med några få extra bedömare minskar variationen snabbt. Borgström och Ledin föreslår tre bedömare per uppsats, eller av kostnadsskäl två som vid oenighet utökas med en tredje.

Trots att medbedömning ger positiva effekter för bedömaröverensstämmelsen finns det studier²⁴ som pekar på att det är svårt att motivera de ökade kostnader och det merarbete som de dubbla bedömningarna medför.

²¹ Se t.ex. Ofqual (2014). Review of Quality of Marking in Exams in A levels, GCSEs and Other Academic Qualifications. Ofqual (2014). Review of Marking Internationally.

²² Gustafsson, J-E., Cliffordson, C. & Erickson, G. (2014). Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. SNS Utbildningskommission; Gustafsson, J-E & Erickson, G (2013). To trust or not to trust? – teacher marking versus external marking of national tests. Educ Asse Eval Acc. 25: s. 69–87.

²³ Borgström, E. & Ledin, P. (2014). Bedömarvariation: Balansen mellan teknisk och hermeneutisk rationalitet vid bedömning av skrivprov. Språk & Stil, (24): s. 133–165.

²⁴ Se t.ex. Ofqual (2014). Review of Double Marking Research; Ofqual (2013). A review of literature on marking reliability research.

10.2.4 Definition av extern bedömning

Utredningen har valt att definiera begreppet *extern bedömning* som att bedömningen görs av någon annan än den lärare som har undervisat eleven. Om en annan lärare på skolan bedömer de nationella proven handlar det alltså, enligt vår definition, om extern bedömning. I begreppet ligger också att bedömningen kan göras av en eller flera lärare på en annan skola eller av särskilt för uppgiften anlitade lärare. Rent definitionsmässigt kan en person som inte är lärare också utföra en extern bedömning av nationella prov.

När bedömningen sker i regi av staten, t.ex. i form av Skolinspektionens ombedömning eller om ett särskilt bedömningsinstitut skulle inrättas, handlar det också om extern bedömning. Ibland används även begreppet *central bedömning*. Vår tolkning är att det i vissa fall används synonymt med extern bedömning, i vissa fall för att beteckna att bedömningen görs av ett statligt institut eller av personer som är särskilt anlitade för uppgiften.

Medbedömning innehåller inslag av extern bedömning, eftersom åtminstone en av bedömarna är en annan person än den undervisande läraren.

Bedömning av avidentifierade elevlösningar räknas inte som extern bedömning om det är den undervisande läraren som genomför bedömningen. Om en annan lärare gör bedömningen är den förstås att beteckna som extern.

10.2.5 För- och nackdelar med att undervisande lärare bedömer sina egna elevers prov

Som tidigare nämnts är det oftast elevernas undervisande lärare som bedömer elevlösningar av de nationella proven. Enligt Skolinspektionen²⁵ uppger lärare att det kan ha både för- och nackdelar att bedöma sina egna elevers provlösningar. Fördelen är att lärarna får information om sina egna elevers kunskapsutveckling. Nackdelen är att de lägger in sina egna värderingar om eleverna i bedömningen.

²⁵ Skolinspektionen (2013). Tillsyn av bedömning och betygssättning. Med fokus på skolor med stora avvikelse i förhållande till Skolinspektionens omrättning och i relationen mellan nationella prov och slutbetyg. Rapport T-2013:01.

Flera av de intressenter som utredningen har träffat betonar vikten av att lärarna själva bedömer sina elevers nationella prov. Lärarnas egen bedömning tjänar, enligt dessa intressenter, flera syften. Ett är att proven är en informationskälla om elevernas kunskaper. Ett annat är att lärarna får återkoppling på sin egen undervisning och vilken kvalitet den håller. Dessutom är det lärarna som har det samlade ansvaret för betygssättningen, vilket gör det rimligt att de också bedömer proven. Gemensam bedömning förordas av flera intressenter, men på lokal nivå i en skola eller hos en huvudman. Det är, enligt dessa intressenter, ett bra sätt att stödja lärarnas professionsutveckling.

Trots fördelarna med att lärare själva bedömer de nationella proven anger nästan alla de intressenter vi har träffat att bedömningen av elevlösningarna är alltför tidskrävande och att tidsåtgången behöver minska. Det här bekräftas också av olika undersökningar.²⁶

10.2.6 OECD riktar kritik mot den svenska modellen

Olika aktörer, bl.a. OECD²⁷, anser att det är problematiskt att undervisande lärare i Sverige bedömer sina egna elevers lösningar av nationella prov och Sverige får kritik för att helt förlita sig på dessa bedömningar. Enligt OECD behöver Sverige öka reliabiliteten i proven, t.ex. genom att ett urval av elevlösningar bedöms externt och att svenska lärare får mer bedömarträning.

10.2.7 Varför ska nationella prov bedömas externt?

De huvudsakliga motiv som brukar framhållas för extern bedömning är dels att den främjar en likvärdig bedömning av hög kvalitet, dels att den minskar lärares arbetsbelastning. Att likvärdig bedömning främjas beror bl.a. på att eleven och den externa bedömaren inte känner varandra, dvs. att subjektiviteten i bedömningen minskar.²⁸ För att bedömningen ska vara av hög kvalitet behöver

²⁶ Se avsnitt 3.14.3.

²⁷ OECD (2015). Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective; OECD (2011). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden.

²⁸ Se t.ex. Skolverket (2008). Central rättning av nationella prov. Dnr 2008:258.

den vara såväl valid som reliabel. En valid bedömning säkerställer att rätt saker prövas på lämpligast sätt. En reliabel bedömning handlar om en elev skulle uppnå samma resultat om hon eller han t.ex. genomförde provet en annan dag eller blev bedömd av en annan lärare.²⁹ Att lärares arbetsbelastning minskar förutsätter att någon annan än lärarna svarar för den externa bedömningen.

Flera av de intressenter utredningen har träffat förordar extern bedömning. De menar att det både ger en kvalitetssäkring av bedömningen och underlättar för lärare. Det finns, enligt dessa intressenter, ingen motsättning mellan att proven bedöms externt och att läraren får en återkoppling av resultaten. Återkopplingen kan ges av den externa bedömaren, vilket ytterligare bidrar till en ökad bedömarkompetens hos lärarna.

Lärarnas Riksförbund har undersökt grundskollärares inställning till extern bedömning av nationella prov.³⁰ Undersökningen är gjord genom en webbenkät som förbundet skickade ut till 2 860 lärare i grundskolan. Av dessa var det 2 051 som svarade, dvs. en svarsfrekvens på 72 procent. På frågan om nationella prov i så stor utsträckning som möjligt bör bedömas centralt³¹ svarade hela 86 procent ja.

Tidigare har fördelar med att den undervisande läraren bedömer sina egna elevers prov lyfts fram. Dessa fördelar kan förstås vändas till nackdelar gentemot extern bedömning. Den nackdel som, utöver dessa, brukar betonas är att extern bedömning ofta innebär ökade kostnader för provverksamheten.³² Skälet till att extern bedömning kostar mer är att den undervisande läraren fortfarande ofta är inblandad i bedömningen på något sätt. I dag, när bedömningen sker på lokal nivå, ersätter staten huvudmännen för deras kostnader för arbetstiden för bedömningen. Om bedömningen i stället ska göras på någon annan nivå, t.ex. statlig, får kostnaden förflyttas. En risk som har lyfts fram av några av de intressenter vi

²⁹ Ofqual (2013). Review of Quality of Marking in Exams in A levels, GCSEs and Other Academic Qualifications.

³⁰ Lärarnas Riksförbund (2015). Prioritera rätt! Så tycker grundskollärarna i en rad aktuella skolpolitiska frågor våren 2015.

³¹ I Lärarnas Riksförbunds undersökning används begreppet *central* bedömning. Det definieras inte, men av texten framgår att det avses att bedömningen kan ske centralt antingen i kommunen eller av staten.

³² Se t.ex. Skolverket (2008). Central rättnings av nationella prov. Dnr 2008:258.

har träffat är att en extern bedömare som inte behöver stå till svars för bedömningen kanske blir lite mindre noggrann.

10.2.8 Extern bedömning och anpassning

I utredningens samtal med funktionshindersorganisationer har frågan om extern bedömning av anpassade nationella prov diskuterats. Organisationerna har olika syn på frågan.

Enligt vissa av organisationerna skulle det kunna fungera med en extern bedömare. Hon eller han måste dock ha kunskaper om anpassningar, om elevens enskilda behov och om den aktuella funktionsnedsättningen som sådan. En del organisationer förordar extern bedömning, eftersom man menar att undervisande lärare ibland nedvärderar elevernas kunskaper och har låga förväntningar på elever med funktionsnedsättning.

Andra funktionshindersorganisationer anser att undervisande lärare, dvs. den som anpassar provets genomförande för en elev, också bör vara den som bedömer elevens prov. Genomförande och bedömning hänger ihop och den som bedömer måste veta vilka anpassningar som är gjorda.

Rent generellt betonar funktionshindersorganisationerna vikten av att elevernas kunskaper bedöms, inte deras funktionsnedsättning, beteende eller relation till läraren. Här kan extern bedömning vara både till för- och nackdel.

10.2.9 Huvudmän och skolor har utarbetat olika modeller för extern bedömning

Skolinspektionen³³ anger att många skolor har någon form av organisation kring bedömningen av de nationella proven. Organisationen innebär ofta att flera lärare är involverade i bedömningen. Enligt Skolinspektionen förekommer det att lärare i samma ämne bedömer tillsammans, att lärare byter prov med varandra och inte bedömer sina egna elevers prov, att lärare bedömer själva för att

³³ Skolinspektionen (2013). Tillsyn av bedömning och betygssättning. Med fokus på skolor med stora avvikelse i förhållande till Skolinspektionens omrättning och i relationen mellan nationella prov och slutbetyg. Rapport T-2013:01.

sedan diskutera och tillsammans bedöma tveksamma fall samt att lärare bedömer helt själva utan organiserad samverkan. I en del skolor identifieras proven. Det kan göras oavsett vem som bedömer dem men är sannolikt viktigast om den undervisande läraren själv bedömer sina egna elevers prov. Extern bedömning är, enligt Skolinspektionen³⁴, betydligt ovanligare än sambedömning och förekommer för cirka ett av fem prov.

Modeller för extern bedömning

Vi har i våra skol- och huvudmannabesök stött på ett antal olika sätt att organisera extern bedömning av nationella prov. Nedan grupperar vi dessa i tre olika modeller. Den första modellen bygger på att bedömningen görs gemensamt i en kommun eller hos en enskild huvudman. I den andra modellen organiseras bedömningen inom en skolenhet. Den tredje modellen bygger på att huvudmannen eller rektorn anlitar särskilda bedömare för proven. I modellerna görs ingen skillnad mellan skolformer utan alla tre modeller är tillämpliga för såväl grundskolan som gymnasieskolan.

De skolor och huvudmän vi har besökt har ofta valts ut för att de arbetar på ett intressant sätt bl.a. med bedömningen av de nationella proven. Här beskriver vi de modeller som bygger på en mer uttalad tanke och organisation. Sedan har vi förstås också träffat skolor och huvudmän som inte har en uttalad organisation för bedömningen av proven men som tillämpar olika former av med- eller sambedömning samt extern bedömning på lärares egen initiativ.

Modell 1: Bedömningen av de nationella proven organiseras gemensamt i kommunen eller hos den enskilda huvudmannen

Den första modellen bygger på att bedömningen av de nationella proven organiseras gemensamt i en kommun eller hos en enskild huvudman. Utredningen har träffat huvudmän där alla behöriga lärare deltar i bedömningen av de nationella proven. Vi har också träffat huvudmän som väljer ut några lärare som bedömer alla prov. Ibland väljs de lärare som anses mest lämpade, t.ex. förstelärare

³⁴ Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".

eller lärare som utses av kollegor och rektorer. Ibland utses nya lärare från år till år, så att alla ges möjlighet att delta. Ibland väljs de som undervisar i den aktuella årskursen eller kursen och ibland de som nästkommande år kommer att undervisa i den aktuella års-kursen eller kursen.

Oavsett om alla eller några av huvudmannens lärare deltar i bedömningen av proven sätts lärarna ihop i bedömningsgrupper om cirka tre-fem lärare. Varje grupp bedömer vissa uppgifter, ett visst delprov eller ett visst prov för samtliga elever i kommunen eller hos den enskilda huvudmannen.

De huvudmän som tillämpar denna modell eftersträvar att lärarna inte ska bedöma sina egna elevers nationella prov. I vissa fall är strävan dessutom att lärarna inte ska bedöma prov från elever på sin egen skola. Ofta är elevlösningarna evidentierade, men inte alltid.

Bedömningen sker på särskilda bedömningsdagar. Ibland för-läggs dessa till studiedagar eller frilufts-dagar och ibland till vanliga undervisningsdagar. Vid behov ersätts de lärare som deltar i bedömningen av vikarier. Bedömningstiden varierar en hel del beroende på hur bedömningen är organiserad och hur många prov som bedöms. Mellan en och fyra dagar ägnas åt den gemensamma bedömningen av proven.

När det gäller resultatredovisningen varierar den mellan de olika huvudmännen. Det kan vara den lärare eller den grupp av lärare som har bedömt ett visst prov som rapporterar in elevresultaten, men denna uppgift kan också ligga på den undervisande läraren. Gemensamt är att alla huvudmän använder resultaten på de nationella proven på ett medvetet sätt. Vid bedömningen får lärarna ofta syn på vad elever lyckas med och vad de misslyckas med, vilket ger en värdefull återkoppling till undervisningen. Resultaten används alltså för en analys av hur undervisningen kan utvecklas. När bedömningen görs på uppgiftsnivå, dvs. att samma lärare eller grupp av lärare bedömer en viss uppgift för alla elever, ges mycket information om hur olika elever har löst uppgiften. Då får man också ett användbart underlag för att analysera t.ex. mer systematiska missförstånd som kan ha sin grund i hur lärarna undervisar om ett visst område.

Återkopplingen av elevernas resultat till den undervisande läraren sker på lite olika sätt. Ibland görs den skriftligt i form av ett

kommenterat resultat eller en kunskapsprofil, ibland görs den både skriftligt och muntligt.

Erfarenheter från skol- och huvudmannabesöken visar att det finns effektivitetsvinster med denna modell. En sådan är att samma grupp av lärare bedömer alla uppgifter, delprov eller prov av ett visst slag. Lärarna blir experter på att bedöma just sin del. Det finns också likvärdighetsvinster inom kommunen eller hos den enskilda huvudmannen. Däremot kan man inte säga något om likvärdigheten i relation till andra huvudmän. En annan fördel med modellen är att lärarna ser det som en fortbildning att bedöma tillsammans och att det ökar deras bedömarkompetens. Nackdelar är att det finns lärare som har svårt att acceptera att någon annan bedömer deras elevers prov eller som inte är nöjda med den återkoppling de får av elevernas resultat. Ibland sker den gemensamma bedömningen sent på vårterminen, vilket försvårar återkopplingen till eleverna och möjligheten att låta dem ta igen delar som de misslyckats med i proven. Dessutom är det problematiskt att hitta vikarier som ersätter de lärare som deltar i bedömningen, och kvaliteten på undervisningen kan påverkas negativt om det är vikarier som håller i den. Av detta skäl har enstaka huvudmän valt att förlägga bedömningen helt på studiedagar.

Vi har särskilt uppmärksammat två framgångsfaktorer hos de huvudmän där bedömningen av de nationella proven görs gemensamt. Den ena är att det finns en utpekad person som håller i arbetet. Det kan vara en person som arbetar på förvaltningsnivå eller motsvarande eller en lärare med avsatt tid i sin tjänst. Den andra framgångsfaktorn är att det finns en tydlig organisation för arbetet. Vi har besökt huvudmän som erbjuder gemensam information till alla lärare, bedömarträning för alla bedömare, strukturera och väl förberedda bedömningsdagar samt uppföljning och återkoppling till samtliga lärare.

För de största svenska kommunerna kan det vara svårt att hitta en kommunövergripande organisation för bedömningen av proven. Därför är erfarenheterna som ligger till grund för modell 1 ofta hämtade från mindre kommuner. Det finns dock också större kommuner som organiseras sin bedömning kommunövergripande.

Modell 2: Bedömningen av de nationella proven organiseras gemensamt inom skolenheten

Vid några av de skol- och huvudmannabesök som utredningen har gjort är organisationen runt bedömningen av de nationella proven inte gemensam hos huvudmannen utan görs inom skolenheten. Denna modell bygger dels på att bedömningen görs inom skolan, dels på att lärare inte bedömer sina egna elevers prov. Ibland är proven avidentifierade. I flera fall samarbetar lärarna inom sina ämneslag.

Ett sätt att organisera bedömningen enligt denna modell är att lärarna tillsammans går igenom bedömningsanvisningarna och sedan bedömer några prov tillsammans. Därefter gör lärarna egna eller parvisa bedömningar av de prov som de har tilldelats. Ofta bedöms varje uppsats av två lärare. Ett annat sätt är att en lärare eller en grupp av lärare bedömer en uppgift eller ett delprov i alla prov på skolan, dvs. på samma sätt som görs hos en del huvudmän i modell 1. Ytterligare ett sätt är att några lärare utses som bedömare av samtliga prov. Lärare kan också byta prov med varandra och bedöma lika många prov, men inte prov från sina egna elever. För att få en jämnare arbetsfördelning kan proven fördelas på samtliga behöriga lärare, även de som inte har elevgrupper som har genomfört proven vid det aktuella tillfället. I enstaka fall används inte bara behöriga ämneslärare, utan alla lärare i alla ämnen hjälper till att bedöma proven. De lärare som inte är ämneslärare får då bedöma mer lättbedömda delar, t.ex. de som innehåller flervalsuppgifter.

Modell 3: Huvudmannen eller rektorn anlitar särskilda bedömare för de nationella proven

Modell 3 kan fungera både gemensamt hos en huvudman och inom en skolenhet. Den bygger på att huvudmannen eller rektorn anlitar särskilda bedömare för de nationella proven. Antingen ansvarar dessa särskilt anlitade bedömare helt och hållet för bedömningen av proven eller så kompletterar de huvudmannens eller skolans egna lärare. De bedömare som tas in utifrån är oftast lärare. Det kan vara nypensionerade lärare, deltidsanställda lärare eller lärare från en

vikariepool. Ibland kan det också vara studenter som hjälper till med mer lättbedömda delar.

10.2.10 Utredningen förordar att ett ökat inslag av extern bedömning prövas

Som tidigare nämnts uttrycker flera av de intressenter som utredningen har träffat att det är viktigt att lärarna själva bedömer sina elevers nationella prov, eftersom proven ger information om elevernas kunskapsutveckling och återkoppling på lärarnas undervisning. Samtidigt förordar flera av intressenterna extern bedömning, både för att lärarna avlastas bedömningen av proven och för att den externa bedömningen kan bidra till en ökad likvärdighet och en högre rättssäkerhet för eleverna. Nedan problematiserar vi dessa synpunkter från intressenterna något och ger vår egen uppfattning i frågorna.

Information om elevernas kunskapsutveckling och återkoppling på lärarnas undervisning är möjlig även med extern bedömning

Vi anser att det är grundläggande att lärarna får information om elevernas kunskapsutveckling från de nationella proven. De nya prov som vi föreslår ska ha ett renodlat betygsstödjande syfte. Proven utgör ett av underlagen som lärarna ska använda när de sätter betyg. För att kunna göra det behöver lärarna resultaten på proven. Lärarna behöver dock inte, enligt vår uppfattning, ha bedömt sina egna elevers prov utan det kan räcka med en ordentlig återkoppling från en extern bedömare. För en ordentlig återkoppling är det dock inte tillräckligt att bara få tillbaka en betygsbokstav eller en provpoäng utan det förutsätter t.ex. skriftliga eller muntliga kommentarer och att den undervisande läraren får tillgång till elevlösningen.

När det gäller lärares behov av återkoppling på sin undervisning har vi fått flera exempel på att återkopplingen fungerar bra ihop med extern bedömning. Våra skol- och huvudmannabesök visar att resultaten på proven snarare används på ett mer medvetet sätt när bedömningen görs i enlighet med någon av de ovan beskrivna modellerna för extern bedömning.

Extern bedömning innebär inte med nödvändighet att lärarna avlastas bedömningen av proven

Uppfattningen att extern bedömning minskar lärares arbetsbelastning tycker vi är en grov förenkling. Det förutsätter att lärarna helt och hållet tas ifrån uppgiften att bedöma de nationella proven. Vi tror inte att det är realistiskt, eller önskvärt, att åstadkomma en bedömning av proven utan någon inblandning av den svenska lärarkåren. Dels är det lärarna som är bäst på bedömning. Dels är det svårt att hitta andra personer, särskilt andra lärare, som kan göra bedömningen.

I flera andra länder tillämpas extern bedömning. I bland är de undervisande lärarna inblandade i bedömningen, ibland görs den helt och hållet av externa bedömare, t.ex. censorer. Den externa bedömningen organiseras i vissa fall genom särskilda bedömningscentrum eller institut. Oftast handlar det om bedömning av examensprov när ett land organiserar sin bedömning centralt i särskilda centrum eller institut. Sverige har inte ett system med examensprov eller externa bedömare. Våra nationella prov är betrysstödjande och utgör ett av många underlag när betyget ska sättas.

Av ovanstående skäl föreslår vi inte att ett särskilt bedömningsinstitut eller motsvarande inrättas för att bedöma de nationella proven. En sådan lösning skulle innebära ett traditionsbrott, inte minst när det gäller tilltron till lärarkåren och lärarnas förmåga att göra kvalitativa bedömningar. I stället är vår slutsats att vi ska hitta andra former för extern bedömning. Även om den externa bedömningen inkluderar de undervisande lärarna är vår uppfattning att vi åtminstone i viss utsträckning kan underlätta deras bedömningsarbete.

Extern bedömning kan bidra till en ökad likvärdighet och en högre rättssäkerhet för eleverna

Utöver att underlätta lärarnas bedömningsarbete så långt det är möjligt anser vi även att extern bedömning kan bidra till en ökad likvärdighet och en högre rättssäkerhet för eleverna. Skolinspektionen har också i sin senaste ombedömning av nationella

prov³⁵ visat att den generella tendensen att ursprungsbedömaren gör en något mer generös bedömning än ombedömaren minskar eller försvinner helt när någon annan än den undervisande läraren står för ursprungsbedömningen. Extern bedömning verkar alltså ha en viss återhållande effekt på bedömningen av proven. Det är framför allt likvärdighets- och rättssäkerhetsargumenten vi vill framhålla när vi förordar att ett ökat inslag av extern bedömning prövas.

10.2.11 En försöksverksamhet med extern bedömning ska inledas

I avsnitt 9.3 föreslår utredningen att en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov ska inledas. Vi argumenterar för att det behövs mer kunskaper inför ett införande av digitala prov i full skala och för att det är lämpligt att börja inhämta dessa kunskaper i liten skala. Motsvarande skäl som anges för digitalisering är även giltiga för extern bedömning. I båda fallen finns internationella erfarenheter som är svåra att tillämpa i en svensk kontext. När det gäller digitalisering finns också inhemska erfarenheter, men inte heller de är fullt ut användbara. Extern bedömning har egentligen aldrig använts i Sverige, om man bortser från det censorsystem som tillämpades för studentexamen fram till mitten av 1960-talet.³⁶

Mot denna bakgrund föreslår vi att försök med extern bedömning av nationella prov ska genomföras 2018–2021. Enligt vår uppfattning är det inte lämpligt att genomföra alltför många försöksverksamheter parallellt, under samma period. Dessutom finns det många beröringspunkter mellan datorbaserade prov och extern bedömning. Att föreslå en separat försöksverksamhet med extern bedömning riskerar att resultera i resultat som inte är tillämpliga i ett digitalt system. Av dessa skäl föreslår vi att försöket med extern bedömning ska bedrivas inom ramen för försöket med datorbaserade nationella prov. I avsnitt 11 återkommer vi med förslag om utformningen av försöksverksamheten.

³⁵ Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".

³⁶ Petersson, O. (2010). Studentexamen. SNS Förlag.

Medbedömning av elevlösningar ska prövas i försöksverksamheten

I avsnitt 10.2.3 definieras begreppet medbedömning. Utredningen anser att det finns belägg för att medbedömning ökar likvärdigheten i bedömningen. Dessutom menar vi att medbedömning har fördelar över sambedömning. De delar av de nationella proven som är svårast att bedöma och där de största variationerna mellan olika bedömare finns är främst i uppsatserna. I årskurs 9 i grundskolan och i gymnasieskolan har en likvärdig bedömning av proven störst betydelse, eftersom proven är betygsstödjande och betygen i denna årskurs och skolform påverkar elevernas möjlighet att bli antagna till gymnasieskolan eller till högre studier. Mot denna bakgrund övervägde vi att lägga fram ett förslag om att samtliga uppsatser³⁷ i årskurs 9 i grundskolan, i årskurs 10 i specialskolan, i gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå skulle bedömas av två lärare som skulle göra sin bedömning oberoende av varandra. Vi tänkte att en av lärarna skulle utses till huvudansvarig och den andra till medbedömare. Om de två lärarna inte kunde enas om bedömningen skulle den huvudansvariga läraren avgöra vilken bedömning som skulle gälla. Syftet med att införa ett krav på medbedömning av uppsatser i dessa årskurser var att stärka likvärdigheten i bedömningen och att öka elevernas rättssäkerhet genom att den huvudansvariga läraren skulle få ett andra utlåtande av medbedömaren. Detta tänkta förslag skulle dock ha gett ökade kostnader för huvudmännen och en ökad arbetsbelastning för lärarna. Ytterligare en konsekvens skulle ha varit att lärarnas tid i större utsträckning än i dag skulle användas för att bedöma delar av nationella prov i stället för att undervisa eleverna.

Trots att det finns belägg för att medbedömning ökar likvärdigheten i bedömningen anser vi att det är svårt att uttala sig om just medbedömning får störst effekt för likvärdigheten och rättssäkerheten. I stället för att lämna ett förslag om att uppsatser ska bedömas av två lärare föreslår vi att medbedömning av elevlösningar ska vara en del av det som prövas i försöksverksamheten med

³⁷ Med uppsats avses de delprov som handlar om skriftlig framställning. I de nuvarande proven är det delprov C i ämnena engelska, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9 samt i kurserna engelska 5, engelska 6 och svenska/svenska som andraspråk 1 som avses. I kurserna svenska/svenska som andraspråk 3 är det delprov A som avses.

datorbaserade prov och extern bedömning. Därigenom ges möjlighet att undersöka dels vilka effekter medbedömningen ger, dels om de ökade kostnader och det merarbete som de dubbla bedömningarna medför är motiverade. Som tidigare nämnts återkommer vi i avsnitt 11 med förslag om utformningen av försöket.

Skolinspektionens ombedömning av nationella prov

Utifrån att vi föreslår försök med extern bedömning och medbedömning har vi ställt oss frågan huruvida Skolinspektionen ska fortsätta med sin ombedömning av nationella prov. Den försöksverksamhet vi föreslår är tänkt att genomföras på huvudmannanivå och inkludera de undervisande lärarna. Extern bedömning och medbedömning i försöket görs för att påverka bedömningen av den enskilda elevens prestation och därmed bidra till en ökad likvärdighet och en högre rättssäkerhet för eleverna. När det gäller Skolinspektionens ombedömning är den ett instrument för statlig granskning av betygssättningen. Ombedömningen görs inte som ett led i betygssättningen av den enskilda elevens kunskaper utan i efterhand för att kontrollera lärarens bedömning av elevlösningen. Det statliga åtagandet att granska provresultat och lärares bedömning kvarstår alltså även vid extern bedömning och medbedömning på huvudmannanivå. Därför kan vårt förslag om en försöksverksamhet inte ersätta Skolinspektionens ombedömning.

11 En försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning

I avsnitt 9 föreslår utredningen att en försöksverksamhet med datorbaserade prov ska inledas. Vi föreslår också i avsnitt 10 att en försöksverksamhet med extern bedömning och medbedömning av nationella prov ska bedrivas inom ramen för försöket med datorbaserade prov. Dessutom anger vi att försöksverksamheten ska pågå 2018–2021. I det här avsnittet lämnar vi förslag om utformningen av försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning. Förslagen innebär i korthet följande:

- Statens skolverk ska planera och genomföra en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning.
- I planeringsarbetet ska Skolverket besluta om riktlinjer för försöket, besluta om dess innehåll och göra andra nödvändiga förberedelser.
- Försöksverksamheten ska genomföras dels som förstudier, användartester och utprovningar, dels som ett successivt införande av nya digitala prov. Den externa bedömningen av proven ska företrädesvis organiseras mellan olika huvudmän.
- Skolverket eller någon annan aktör ska utvärdera försöksverksamheten.
- Skolverket ska lämna statsbidrag till huvudmannen för en skolenhet som omfattas av försöket.

- Skolverket ska tillsätta en utvecklingsgrupp som ska bistå myndigheten och de universitet och högskolor som utvecklar de nationella proven.
- Behandling av personuppgifter i försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning ska regleras i en särskild registerlag.

11.1 Skolverket ska ansvara för en försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning

Utredningens förslag: Skolverket ska planera och genomföra en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning.

I planeringsarbetet ska Skolverket besluta om riktlinjer för försöket och om dess innehåll. Myndigheten ska också göra nödvändiga förberedelser när det gäller exempelvis teknik, säkerhet, utveckling av nya provuppgifter, bedömning av proven och rapportering av provresultat. Dessutom ska Skolverket utse de skolenheter som ska omfattas av försöksverksamheten inom grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Såväl kommunala som enskilda huvudmän ska ingå. De årskurser där nationella prov genomförs ska finnas med i försöket. Urvalet av skolenheter ska vara representativt grundat på faktorer som skolform, årskurs, huvudmannaskap och elevsammansättning. Hänsyn ska också tas till elever med funktionsnedsättning.

Försöket ska genomföras i olika former, dels som förstudier, användartester och utprovningar, dels som ett successivt införande av nya digitala prov. Skolverket ska besluta om när och i vilken omfattning respektive form ska användas i försöksverksamheten. Den externa bedömningen av elevlösningar av proven ska företrädesvis organiseras mellan olika huvudmän.

Skolverket eller någon annan aktör ska utvärdera försöksverksamheten.

Skolverket ska lämna statsbidrag till huvudmannen för en skolenhet som omfattas av försöket.

Som ett stöd i arbetet med försöksverksamheten och med införandet av nya digitala nationella prov i full skala ska Skolverket tillsätta en utvecklingsgrupp. Gruppen ska bistå myndigheten och de universitet och högskolor som utvecklar de nationella proven.

11.1.1 Skolverket ska planera och genomföra en försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning

Riksdagen har, efter förslag från regeringen i budgetpropositionen för 2016¹, beslutat att anslå tio miljoner kronor till Skolverket för att förbereda ett införande av digitala nationella prov. Eftersom Skolverket redan är igång och har påbörjat ett arbete föreslår utredningen att myndigheten ska planera och genomföra en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning. Regeringen bör ge Skolverket ett sådant uppdrag så snart som möjligt efter att vårt betänkande har lämnats och remissbehandlats. Dessutom behöver regeringen fatta beslut om en förordning för försöket. Vi har lämnat förslag till en sådan förordning i avsnitt 1.6.

Enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan² finns det flera viktiga överväganden som behöver göras för att en försöksverksamhet ska fungera och bli utvärderingsbar. Framför allt behöver det tydligt formuleras vad det är försöket ska pröva. Den försöksverksamhet som vi föreslår ska pröva dels hur digitala prov kan införas på bästa sätt, dels om och i så fall hur inslagen av extern bedömning och medbedömning av proven kan öka. Utifrån dessa förutsättningar ska Skolverket besluta om riktlinjer för försöket och om dess innehåll. Det ingår alltså inte i försöksverksamheten att pröva frågan om huruvida digitala prov ska införas. Det ställningstagandet har redan gjorts. Försöket ska i stället söka svar på frågan om hur införandet kan gå till.

¹ Budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg. omr. 16 avsnitt 9.2.2).

² Betänkandet Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12).

11.1.2 Försöksverksamheten kräver ett omfattande planeringsarbete

För att kunna genomföra försöksverksamheten krävs ett omfattande planeringsarbete. Utredningen föreslår att Skolverket ska göra nödvändiga förberedelser när det gäller exempelvis teknik, säkerhet, utveckling av nya provuppgifter, bedömning av proven och rapportering av provresultat. Dessutom ska Skolverket utse de skolenheter som ska omfattas av försöket.

Teknik

Hårdvara

I planeringen av försöksverksamheten måste ett antal tekniska frågor hanteras. Dessa gäller bl.a. datortillgång, datorernas prestanda, internetuppkopplingar och bandbredd. När proven ska genomföras digitalt uppstår ett antal utmaningar. En sådan är hur uppkopplingarna och servrarna påverkas, särskilt om många elever ska genomföra ett prov vid i princip samma tillfälle. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) kan det vara svårt för alla skolenheter i hela landet att klara av att arbeta online eftersom de saknar tillräckligt kraftfulla uppkopplingar. En annan utmaning är hur behovet av tekniskt stöd tillgodoses vid provtillfällena. Ytterligare en utmaning är att olika skolor och huvudmän använder olika typer av datorer och surfplattor, har olika it-miljöer och använder olika it-system.

Flera av de intressenter som utredningen har träffat betonar behovet av att kunna använda olika utrustning. I dag är det t.ex. många skolor som köper in surfplattor i stället för datorer. Surfplattorna har vissa begränsningar när det gäller exempelvis skärmstorlek, tillgången till tangentbord och mus samt möjligheten att installera mjukvara. Samtidigt som behovet av att kunna använda olika sorters utrustning lyfts fram är det svårt att utveckla nationella prov som ska fungera för olika typer av hårdvara. Svårigheten ligger bl.a. i att olika krav ställs beroende på om proven ska göras på en dator av en viss typ eller på en surfplatta.

Att motsvara alla krav och att anpassa proven till olika format är problematiskt. Staten kan dock inte gå in och reglera att huvudmännen ska använda en viss typ av hårdvara, vare sig i ett försök

eller i ett genomförande i full skala. Däremot bör det i god tid inför försöket eller fullskalegenomförandet ges information om vad som krävs av de deltagande skolorna för att de digitala proven ska kunna genomföras. Därigenom får huvudmännen möjlighet att svara upp mot dessa krav. Flera av de tekniska frågorna initieras redan i försöksverksamheten men ställs på sin spets först när proven ska genomföras i full skala. Det är därför viktigt att Skolverket analyserar dessa frågor redan i förberedelserna inför försöket.

Mjukvara

För att kunna tillhandahålla och genomföra datorbaserade prov behövs tekniska lösningar. Enligt Skolverket finns det tre alternativ när en teknisk lösning för att hantera digitala prov ska väljas. Det första är att köpa in ett befintligt system som är färdigt att använda. Det andra att teckna avtal med en leverantör som förädlar befintliga system eller moduler. I dag finns det t.ex. färdiga moduler som kan användas och som omfattas av öppen källkod, vilken är gratis och tillgänglig för vidareutveckling. Det tredje alternativet är att teckna avtal med en leverantör som utvecklar ett helt nytt system. Skolverket menar att det kan vara svårt att hitta ett befintligt system som svarar mot alla krav, samtidigt som det är kostsamt och tidsödande att utveckla ett helt nytt system.

Det finns ett flertal leverantörer av digitala system för provhantering, både i Sverige och i andra länder. I utredningens arbete har vi träffat ett antal svenska leverantörer, se avsnitt 2.2.5. De flesta av dessa erbjuder webbaserade system. Skolverket har också under våren 2015 utvärderat såväl nationella som internationella system för konstruktion, tillhandahållande, bedömning och resultathantering av digitala prov.

Under hösten 2015 påbörjade Skolverket en utprövning av digitala provuppgifter. De universitet och högskolor som utvecklar de nationella proven fick i uppdrag av Skolverket att göra några av de nuvarande pappersbaserade uppgifterna digitala. I utprövningen användes frisläppta uppgifter, dvs. sådana som inte längre används i proven och som därmed inte omfattas av sekretess, eller nykonstruerade uppgifter. Uppgifterna lades in i en digital plattform. Tre olika plattformar valdes ut utifrån den utvärdering som Skolverket gjorde

under våren 2015. De plattformar som valdes ut var *Inspera Assessment* som är den plattform som används i Norge för de digitala nationella proven, *BTL surpass* som bl.a. används för några av de storskaliga proven i Storbritannien samt *TAO Testing* som är en s.k. *open source*-plattform³. Provkonstruktörer vid universiteten och högskolorna besökte sedan ett antal skolor för att pröva ut de digitala provuppgifterna. Cirka 700 elever i grundskolan, gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) deltog i utprövningen. Syftet var att ge Skolverket ett underlag för att kunna utforma en framtida kravspecifikation vid en upphandling av ett system för digitala nationella prov.⁴

Den försöksverksamhet som vi föreslår är betydligt mer omfattande än den utprövning som Skolverket har gjort. För att kunna genomföra försöket måste den eller de tekniska lösningar som ska användas eller den eller de leverantörer som ska utveckla en teknisk lösning upphandlas. En möjlighet kan vara att använda s.k. innovationsupphandling, vilken är tänkt att främja utveckling och införande av nya lösningar.⁵

Ett antal krav måste uppfyllas av den tekniska lösning som väljs för de digitala proven. Några av dessa är att systemet behöver kunna hantera användare med olika behörigheter, vara driftsäkert och tillhandahålla säkerhetslösningar så att t.ex. risken för fusk minimeras, personuppgifter hanteras korrekt och elevlösningar lagras och arkiveras enligt de bestämmelser som gäller. Systemet måste också kunna handha olika typer av uppgifter, varav en del ska kunna automaträttas. Ytterligare ett krav är att systemet ska kunna hantera resultatinsamlingar, resultatrapporter, återkoppling av resultat till elever, lärare, rektorer och huvudmän samt sammanställningar och analyser av resultaten. Dessutom bör dynamiska gränssnitt eftersträvas, så att informationen anpassas till den skärm som användaren har. Det underlättar möjligheten att använda olika typer av datorer och läsplattor. För att systemet ska kunna fungera i olika it-miljöer kan det vara lämpligt att Skolverket specificerar vad det måste klara av.

³ *Open source* innebär att plattformen är gratis och tillgänglig via internet.

⁴ Resultaten från Skolverkets utprövning av digitala provuppgifter beskrivs i avsnitt 4.7.3.

⁵ Näringsdepartementet (2012). Den nationella innovationsstrategin.

Säkerhet

Det finns många frågor som gäller en säker hantering och ett säkert genomförande av datorbaserade prov. Hanteringen rör bl.a. hur skolenheterna beställer och tar emot proven, hur och när proven distribueras från Skolverket samt hur information och bedömningsanvisningar levereras till lärare, elever och föräldrar.

Ett säkert genomförande kan exempelvis handla om att minimera risken för fusk. Med datorbaserade prov kan nya möjligheter att fuska uppstå. Skolverket bör i sitt förberedelsearbete hantera fuskfrågan. En möjlighet som kan undersökas är om olika elever bör få olika provuppgifter eller olika versioner av proven.

En annan aspekt av säkerhet gäller driftssäkerheten i den tekniska lösning som används för genomförandet. Ytterligare säkerhetsfrågor handlar om behörighet och användarhantering, provsekretess, behandling av personuppgifter samt arkivering av elevlösningar. Dessa frågor får extra stor betydelse när proven är digitala. Därför blir även de viktiga för Skolverket att analysera i planeringen av försöksverksamheten.

Införandet av ett digitalt system för nationella prov innebär en ökad datoriserad behandling av personuppgifter och en möjlighet till ökat informationsutbyte av personuppgifter mellan olika aktörer. Därmed aktualiseras en rad integritetsaspekter. I ett försök att säkerställa att hanteringen av personuppgifter inom försöksverksamheten inte kränker elevernas personliga integritet har utredningen lämnat förslag till en registerlag som ska gälla för försöket. Registerlagen ska även gälla för den försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering som vi föreslår i avsnitt 14. Förslaget till registerlag återfinns i sin helhet i avsnitt 1.8. I avsnitt 11.2 beskrivs motiven bakom registerlagen.

Utveckling av nya provuppgifter

En fördel med datorbaserade prov är att olika interaktionsformer kan användas i större utsträckning och att nya uppgiftstyper kan införas. Det kan t.ex. handla om mer komplexa flervalsuppgifter, uppgifter där bilder och ljud används, interaktiva uppgifter samt mer autentiska uppgifter. Dessa uppgifter kan möjliggöra att kunskaper prövas på nya sätt.

I övergången till digitala prov är vad-frågan viktig, dvs. att klargöra vad, vilka kunskaper och förmågor, som lämpar sig att pröva i ett digitalt prov. En del i Skolverkets planeringsarbete bör vara att analysera vad-frågan och att utveckla nya provuppgifter som använder datorns fördelar. Detta arbete bör samordnas med det ramverksarbete som utredningen föreslår i avsnitt 13.1.

När nya provuppgifter utvecklas behöver Skolverket också närra sig frågor om vad som ska vara tillåtet i de nya proven. Ska eleverna t.ex. få använda internet i provgenomförandet? Ska stavnings- och grammatikkontroll vara tillåten i samband med skrivuppgifter? Svaren på dessa frågor kan variera beroende på vilka ämnen och vilka förmågor i ämnena som proven avser att pröva.

Bedömning av proven

Redan i dag kan vissa uppgiftstyper, t.ex. flervalsuppgifter, rättas automatiskt. I ett framtidigt digitalt provsystem bör också möjligheten prövas att ta hjälp av datorer för mer komplexa bedömningar, t.ex. av uppsatser och muntliga delprov. Även om en dator inte kan ersätta manuell bedömning fullt ut kan den sannolikt underlätta också mer komplexa bedömningar, vara till hjälp för lärarna och bidra till en likvärdig bedömning. Att undersöka hur datorer kan användas för att bedöma olika uppgiftstyper i digitala prov bör ingå i Skolverkets förberedelser inför försöksverksamheten.

Dessutom bör myndigheten analysera hur elev- och lärarinformationen samt bedömningsanvisningarna till proven påverkas av att presenteras digitalt. Exempelvis kan kanske delar av information presenteras i form av filmer i stället för texter.

Rapportering av provresultat

Digital resultatrapportering har många fördelar när det gäller både att underlätta inrapporteringen av provresultat och att få ut mer användbara resultat, sammanställningar och analyser. Bland annat bör all insamling av data kunna ske automatiskt och den som sköter insamlingen kan därmed besparas denna arbetsuppgift. Med en digital hantering är det också möjligt att samla in mer data, t.ex. om hur elever har löst olika uppgifter, om resultaten på enskilda

uppgifter och om såväl provpoäng som provbetyg. Det här är av vikt såväl för lärare, rektorer och huvudmän som för forskningen.

En viktig fråga i Skolverkets planeringsarbete är hur resultatrapporteringen kan optimeras med hjälp av ett digitalt system och hur resultaten kan presenteras. Utredningen har tagit del av norska Utdanningsdirektoratets sätt att presentera provresultat.⁶ Hela deras rapportering är interaktiv och den som använder systemet kan själv styra vad hon eller han får presenterat för sig. Resultaten kan presenteras på olika nivåer: individnivå, gruppennivå, skolnivå och nationell nivå. Dessutom rapporteras osäkerhet i resultaten, t.ex. för att en viss elevgrupp är liten. Det norska sättet att presentera provresultaten kan, enligt vår bedömning, fungera som en förebild i Skolverkets arbete.

Skolenheter i försöksverksamheten

Deltagandet i försöksverksamheten ska vara tvingande

En viktig fråga att ta ställning till i en försöksverksamhet är om det ska vara tvingande eller frivilligt att delta. Enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan⁷ har de flesta försöksverksamheter inom skolans område byggt på frivillighet. I och med att deltagandet är frivilligt kan man anta att skolor som är intresserade och har förutsättningar för att ta sig an den verksamhet som ska bedrivas anmäler intresse för att delta. Det innebär att den bild som ges av försöket inte blir representativ för alla landets skolor. Sannolikt skulle fler skolor som är redo för en digitalisering eller har en uppbyggd organisation för extern bedömning och medbedömning anmäla intresse för den försöksverksamhet som vi föreslår. Konsekvensen kan bli att det är svårt att utvärdera hur skolor med olika förutsättningar tar till sig förändringen.

Mot denna bakgrund föreslår vi att deltagandet i försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning ska vara tvingande, inte frivilligt.

⁶ <http://demorapport.udir.no>

⁷ Betänkandet Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12).

Skolverket ska utse de skolenheter som ska omfattas av försöksverksamheten

Antalet skolenheter som ska omfattas av försöksverksamheten bör styras av de frågeställningar som ska besvaras. Det måste vara så omfattande att goda förutsättningar ges för utvärdering av hög kvalitet. Samtidigt bör inte fler skolenheter än nödvändigt delta för då riskerar försöket att bli onödigt kostsamt. Eftersom Skolverket ska besluta om riktlinjer för försöksverksamheten, besluta om dess innehåll och vidta andra nödvändiga förberedelser föreslår utredningen att myndigheten ska utse de skolenheter som ska omfattas av försöket.

Såväl grundskolor och specialskolor som gymnasieskolor och kommunala vuxenutbildningar på gymnasial nivå ska ingå i urvalet samt både kommunala och enskilda huvudmän. Det är viktigt att i försöksverksamheten få syn på de utmaningar som kan uppstå för de olika skolformerna och huvudmannatyperna. Som exempel kan nämnas att det är svårt att fånga de utmaningar som tvåspråkighet i form av teckenspråk och svenska innebär om inte specialskolor ingår i urvalet. Även när det gäller olika årskurser finns skillnader. Därför ska de årskurser där nationella prov genomförs finnas med i försöket. Urvalet av skolenheter ska vara representativt grundat på faktorer som skolform, årskurs och huvudmannaskap. Utöver dessa redan nämnda faktorer bör Skolverket överväga hur andra faktorer som kommun- och skolstorlek, geografisk spridning och infrastrukturella förutsättningar kan beaktas vid urvalet. Kanske går det t.ex. att identifiera skolor med olika datortillgång och datorvana.

Vi kan tänka oss att försöksverksamheten successivt utökas med fler skolenheter. I så fall skulle Skolverket inledningsvis kunna ut relativt få skolenheter för att sedan öka antalet. Fördelen med ett sådant upplägg är att man får möjlighet att börja testa i mycket liten skala för att sedan bredda volymen samtidigt som man inom ramen för försöket kan säkerställa att datorbaserade nationella prov erbjuds på ett bra sätt för olika typer av skolenheter och för olika elever.

Urvalet av skolenheter ska vara representativt grundat på elevsammansättning och ta hänsyn till elever med funktionsnedsättning

En viktig fråga när det handlar om datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning av proven är hur digitaliseringen och bedömningen påverkar olika grupper av elever, exempelvis elever med funktionsnedsättning. Därför föreslår utredningen att urvalet av skolenheter ska vara representativt grundat på elevsammansättning och att hänsyn också ska tas till elever med funktionsnedsättning. Därigenom kan förhoppningsvis datormediets eventuella negativa följer för olika elevgrupper och för elever med funktionsnedsättning minimeras vid ett införande av digitala prov. Dessutom ges möjlighet att pröva hur elevernas hjälpmedel fungerar i en digital provmiljö.

11.1.3 Försöksverksamheten ska genomföras 2018–2021

Planeringen av försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning bör göras så att genomförandet kan komma igång 2018. Samtliga frågor om teknik, säkerhet, nya provuppgifter, bedömning av proven och rapportering av provresultat behöver inte, enligt utredningens uppfattning, vara lösta för att genomförandet ska kunna inledas. Även under genomförandefasen bör Skolverket kunna arbeta med dessa frågor och vidareutveckla hur de hanteras i de digitala proven. Innan proven eller delar av dem genomförs i skarpt läge måste dock frågorna vara lösta.

Vi föreslår att försöket ska genomföras i olika former, dels som förstudier, användartester och utprövningar, dels som ett successivt införande av nya digitala prov. Det förefaller naturligt att försöksverksamheten inleds med olika förstudier. En del förstudier kan ha gjorts redan under planeringsfasen för att hjälpa Skolverket att ta ställning till vilka vägval som bör göras inför genomförandet. Andra kan göras i början av genomförandefasen. Förstudierna kan sedan övergå till användartester och utprövningar i olika omfattning. Därefter kan försöket övergå till ett successivt införande i skarpt läge.

När försöket avslutas 2021 bör skolorna vara redo för ett införande av nya digitala prov i full skala nästkommande år, dvs.

2022. Detta ställer krav på att försöksverksamheten breddas och utökas under försöksperioden. Hur försöket ska genomföras överlämnar vi dock till Skolverket. Vårt förslag innebär att myndigheten ska besluta om när och i vilken omfattning respektive form (förstudier, användartester, utprovningar och successivt införande) ska användas i försöksverksamheten.

De provämnen som är aktuella för försöket är engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Ämnena har delvis olika karaktär, är olika lätt att digitalisera och uppvisar olika bedömaröverensstämmelse. Datorer används oftare i engelska och svenska än i matematik som är det ämne där datoranvändningen är lägst i hela OECD.⁸ I andra länder är det inte helt ovanligt att man inför matematikämnet sent i processen med att digitalisera proven, eftersom det innebär särskilda utmaningar att hantera t.ex. formler, symboler och grafer. Skolverket bör avgöra i vilken takt de olika provämnen ska involveras i försöksverksamheten men alla provämnen bör ingå under försöksperioden.

Den externa bedömningen ska företrädesvis organiseras mellan olika huvudmän

Utredningen redogör i avsnitt 10.2.9 för tre modeller för extern bedömning som förekommer hos de skolor och huvudmän vi har besökt. Den första modellen handlar om att bedömningen av de nationella proven organiseras gemensamt i kommunen eller hos den enskilda huvudmannen. Den andra modellen innebär att bedömningen organiseras inom skolenheten. Den tredje modellen bygger på att huvudmannen eller rektorn anlitar särskilda bedömare för proven. Dessa modeller bör fungera som utgångspunkt för hur den externa bedömningen organiseras inom försöksverksamheten.

Redan i dag förekommer det att andra lärare än den undervisande läraren bedömer elevernas lösningar av de nationella proven. Det är dock ganska ovanligt att de andra lärarna arbetar på en annan skola.⁹ I våra skol- och huvudmannabesök har vi sett intressanta exempel på att lärare från olika skolenheter samarbetar om bedömningen. Vi har dock inte sett prov på samverkan över huvudmanna-

⁸ Se även avsnitt 4.3.

⁹ Se även avsnitt 3.5.

gränserna. Att den senare modellen inte har förekommit är ett tecken på att den är svårare att genomföra. Samtidigt ser vi gärna att man prövar ett samarbete över huvudmannagränserna för att undersöka likvärdigheten i bedömningen av proven mellan olika huvudmän. Mot denna bakgrund föreslår vi att den externa bedömningen av proven företrädesvis ska organiseras mellan olika huvudmän. Den kan också organiseras mellan olika skolenheter. Modell 2 från våra skol- och huvudmannabesök, där bedömningen organiseras inom en och samma skolenhet, behöver däremot inte prövas i försöksverksamheten.

Försöket kan organiseras med huvudmännens egna lärare eller, som i modell 3 från våra skol- och huvudmannabesök, med externa bedömare som anlitas särskilt för att bedöma elevlösningarna av proven. Om särskilt anlitade bedömare används kan det vara intressant att pröva vem som anlitas, hur dessa personer rekryteras och hur deras kompetens påverkar utfallet av bedömningen.

Eftersom den externa bedömningen görs inom ramen för ett digitalt system är det möjligt att använda datorns fördelar när bedömningen organiseras mellan huvudmännen. Det går t.ex. att slumpa ut elevlösningar mellan ett antal huvudmän så att en lärare bedömer ett antal slumptvis fördelade elevlösningar från andra elever än sina egna. Dessutom går det att hantera såväl distribution och bedömning av elevlösningar som återkoppling till undervisande lärare elektroniskt.

11.1.4 Skolverket eller någon annan aktör ska utvärdera försöksverksamheten

Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan poängterar i sitt betänkande¹⁰ vikten av att redan i uppstartsfasen tydligt formulera hur en försöksverksamhet ska utvärderas.

Vi föreslår att Skolverket eller någon annan aktör ska utvärdera försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning. Regeringen bör avgöra vem som ska hantera utvärderingen. I den förordning vi har lämnat förslag till i avsnitt 1.6 anges att Skolverket ska utvärdera försöksverksamheten. Om

¹⁰ Betänkandet Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12).

regeringen beslutar att någon annan aktör ska genomföra utvärderingen behöver förslaget till förordning ändras. Oavsett vem som ska utvärdera försöket är det viktigt att utvärderingen påbörjas tidigt och att det finns en plan för den. Av planen bör också framgå vilka krav som ställs på rapportering och uppföljning från de deltagande skolenheterna.

Syftet med utvärderingen är att kunna ta ställning till hur proven kan digitaliseras och införas på bästa sätt samt om, och i så fall hur, inslagen av extern bedömning och medbedömning kan öka ytterligare. När det gäller digitaliseringen handlar det alltså om en processutvärdering som kan ge löpande återkoppling och underlag för förbättringar av försöksverksamheten under den period den bedrivs. Målet med utvärderingen är att identifiera brister för att kunna åtgärda dem och att skapa de bästa förutsättningarna för att digitaliseringen ska lyckas.

När det gäller extern bedömning och medbedömning handlar det inte bara om att hitta former för bedömningen utan också om att ta ställning till om ytterligare insatser ska vidtas, dvs. om det är värt att införa ett ökat inslag av extern bedömning och medbedömning. Då behöver även frågor om bl.a. kvalitet, likvärdighet, tillförlitlighet, påverkan på lärares arbetsbelastning och kostnader prövas. Hur påverkas t.ex. bedömningarnas kvalitet av ytterligare inslag av extern bedömning eller medbedömning? Uppnås en ökad likvärdighet, tillförlitlighet och bedömaröverensstämmelse? Hur påverkar bedömningens organisation lärares arbetsbelastning? Finns det skillnader i kostnader, tidsåtgång eller andra resurser beroende på hur den externa bedömningen eller medbedömningen görs?

11.1.5 Statsbidrag ska ges till huvudmannen för en skolenhet som omfattas av försöksverksamheten

Eftersom deltagandet i försöksverksamheten är tvingande och kommer att innebära merkostnader föreslår utredningen att Skolverket ska lämna statsbidrag till huvudmannen för en skolenhet som omfattas av försöket. Bidraget kan t.ex. användas för att utveckla it-stöd, för att anlita externa bedömare, för att finansiera en person som leder arbetet och organisera försöksverksamheten, för att ta in vikarier eller för att utbilda lärare och it-personal i den teknik som används.

I avsnitt 15 redogör vi för konsekvenserna av våra förslag. Där finns bl.a. uppgifter om det föreslagna statsbidraget för försöket med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning.

11.1.6 Skolverket ska tillsätta en utvecklingsgrupp

Uppgiften att digitalisera de nationella proven är utmanande. Som utredningen har beskrivit ovan innebär digitaliseringen omfattande utvecklingsinsatser för att ta fram lämpliga former för digitala prov och undvika fallgropar. I detta utvecklingsarbete behöver Skolverket såväl ta tillvara erfarenheter från försöksverksamheten som undersöka datorers möjligheter när det gäller provutveckling. De universitet och högskolor som konstruerar de nationella proven är viktiga samarbetspartners för Skolverket. Utöver dem anser utredningen att det bör finnas en samarbetspartner även på övergripande nivå. Därför föreslår vi att Skolverket ska tillsätta en utvecklingsgrupp som ett stöd i arbetet med försöket och med införandet av nya digitala nationella prov i full skala. Den ska bistå myndigheten samt universiteten och högskolorna. Detta bör framgå av regeringens uppdrag till Skolverket om att planera och genomföra en försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning (se avsnitt 11.1.1).

Utvecklingsgruppen bör hjälpa till att ta tillvara erfarenheter från försöket och från andra länders arbete med att utveckla datorbaserade prov. Den bör också vara behjälplig i att utveckla nya former för de digitala proven och upphandla tekniska lösningar. Dessutom bör gruppen bistå i analysen av frågor om teknik, säkerhet, bedömning av proven och rapportering av provresultat.

Utvecklingsgruppens sammansättning

I utvecklingsgruppen bör det ingå experter med bred kompetens när det gäller såväl provkonstruktion som tekniska frågor. Syftet är att gruppen ska hitta former för kommande digitala prov och säkerställa att de lösningar som tas fram hänger med i teknikutvecklingen. Därför behöver gruppens sammansättning noga övervägas. Den kompetens som finns i dag när nationella prov utvecklas bör breddas. Utredningen ser därför ett behov av att även tillkalla

internationell expertis. Dessutom bör det finnas experter i utvecklingsgruppen som särskilt beaktar de behov som elever med funktionsnedsättning kan ha.

I konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning definieras begreppet *universellt utformad* som att en produkt, miljö eller tjänst är utformad på ett sådant sätt att den kan användas av alla i största möjliga utsträckning utan att behöva anpassas eller specialutformas. Att någonting är universellt utformat utesluter förstås inte hjälpmedel för enskilda personer med funktionsnedsättning där så behövs. Genom att i utvecklingsgruppen ha med experter som särskilt beaktar de behov som elever med funktionsnedsättning kan ha ges förutsättningar för att de nya digitala proven i så stor utsträckning som möjligt blir universellt utformade samt användbara och tillgängliga för alla elever.

Skolverket bör också överväga om det till utvecklingsgruppen även bör knytas en eller flera referensgrupper, t.ex. med organisationer som företräder huvudmän, rektorer, lärare, elever, elever med funktionsnedsättning och föräldrar eller med representanter för professionen. Frågor som kan vara relevanta att diskutera i sådana referensgrupper är exempelvis skolornas tekniska behov och kravställningar på mjukvarulösningar. När försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning avslutas och digitala prov införs i full skala kan det fortfarande finnas behov av att behålla utvecklingsgruppen som ett stöd i det reguljära arbetet. I så fall kan utvecklingsgruppen samordnas med den kvalitetsgrupp vi föreslår i avsnitt 13.4.

Internationella erfarenheter

Som tidigare nämnts anser utredningen att utvecklingsgruppen bör ta del av erfarenheter från andra länders arbete med digitala prov och att det i gruppen bör ingå internationell expertis.

I våra nordiska grannländer finns en hel del att hämta. Norge prövar inte ämneskunskaper i sina digitala prov utan man prövar grundläggande färdigheter. Även i Finland prövas generella kompetenser i proven men också ämneskunskaper. De danska datorbaserade proven är adaptiva.

Från de internationella studierna finns också värdefulla erfarenheter. I PISA används t.ex. interaktiva uppgifter och elevernas samarbetsförmåga i samspel med datorn prövas.

USA ligger långt fram när det handlar om både digitalisering och vilka förmågor som kan prövas i proven. Där pratar man bl.a. om *21st century skills* och *common core state standards*, dvs. generella kompetenser som behövs för framtiden, och hur dessa kan prövas i proven.¹¹

11.2 En registerlag om behandling av personuppgifter

Utredningens förslag: Behandling av personuppgifter i försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning ska regleras i en särskild lag. Lagen ska även gälla för den försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering som föreslås i avsnitt 14. Lagen ska benämna lagen om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning.

11.2.1 Utgångspunkter för en registerlag

Som tidigare nämnts har utredningen i avsnitt 1.8 föreslagit en registerlag som ska gälla för försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning. Registerlagen ska även gälla för den försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering som vi föreslår i avsnitt 14.

I nuläget är det svårt att dra säkra slutsatser om hur ett digitalt system för försöksverksamheterna kommer att se ut och fungera. Svårigheterna rör bl.a. systemets funktioner samt de inblandade aktörernas roller och behörigheter. Osäkerhetsmomenten när det gäller datasystemet gör det svårt att utforma en registerförfattnings. En annan försvårande faktor är kopplad till själva lagstiftningen rörande behandlingen av personuppgifter.

¹¹ Se t.ex. <http://www.p21.org>; <http://www.smarterbalanced.org>; <http://parcc.pearson.com>; <http://www.gordoncommission.org>

Inom EU pågår sedan 2012 ett arbete med en ny EU-förordning (Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter [allmän uppgiftsskyddsförordning]) som ska ersätta dataskyddsdirektivet (95/46/EG). Förordningen är planerad att antas våren 2016 och avses träda i kraft två år därefter, dvs. våren 2018. Den kommer då att vara direkt tillämplig i medlemsstaterna och ersätter personuppgiftslagen (1998:204), PUL. Exakt hur förordningen kommer att se ut vet vi inte i dag. Därutöver finns ett förslag till en myndighetsdatalag som bedöms minska behovet av särreglering av personuppgiftsbehandling på myndighetsnivå.¹² Huruvida dataskyddsförordningen fullt ut tillåter en reglering av myndigheters personuppgiftsbehandling på det sätt som föreslås i myndighetsdatalagen är inte klart. Det är således inte säkert att behovet av en registerförfattning kvarstår när försöksverksamheterna ska genomföras. Sammantaget finns det alltså flera osäkra parametrar av stor betydelse för regleringen av personuppgifter i försöksverksamheterna. Vi har, trots detta, valt att lägga fram ett förslag till registerlag. En anledning är att genomförandet av försöksverksamheterna inte ska fördöjas på grund av avsaknad av författningsstöd för behandlingen av personuppgifter. Ett annat skäl är att underlätta den fortsatta beredningen av registerlagen om behovet av en särreglering av behandling av personuppgifter kvarstår när försöksverksamheterna de facto ska genomföras.

Att vi föreslår att behandlingen av personuppgifter inom försöksverksamheterna ska regleras i lag beror i huvudsak på att vi bedömer att ett flertal aktörer med olika uppdrag, roller och behörigheter kan antas behöva behandla ett icke obetydligt antal personuppgifter i ett komplext digitalt system. Vidare kommer personuppgifterna att samlas in från, eller röra, barn och unga vuxna. Vissa av personuppgifterna kan vara av känslig natur. Därtill kommer att en elev har en skyldighet att delta i alla delar av de nationella proven om det inte finns särskilda skäl (se t.ex. 9 kap. 20 § skolförordningen) och att resultaten på proven följs upp på

¹² Betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39).

nationell nivå.¹³ Omständigheterna antas vara desamma för den nationella kunskapsutvärderingen.¹⁴

Försöksverksamheten med datorbaserade nationella prov m.m. föreslås bedrivas fr.o.m. den 1 januari 2018 medan genomförandet av stickprovsundersökningar inom försöksverksamheten med nationell kunskapsutvärdering föreslås äga rum först 2019. Vi föreslår därför att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Vi har i vårt arbete utgått ifrån nu gällande lagstiftning och ett flertal antaganden. Våra resonemang och förslag beskrivs i nedanstående avsnitt.

11.2.2 Tillämpningsområde och syfte

Utredningens förslag: Lagen om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning ska tillämpas vid behandling av personuppgifter vid Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar och skolenheter i försöksverksamheter enligt förordningen om försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning och förordningen om försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering.

Lagen ska bara tillämpas om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Syftet med lagen är dels att ge aktörerna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i försöksverksamheterna, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Utifrån hur nationella prov genomförs och används i dag, uppgifter från Skolverket och egena överväganden, bedömer utredningen att

¹³ Jämför 2 kap. regeringsformen och propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80), s. 171 ff.

¹⁴ Se avsnitt 14.

flera olika aktörer kommer att komma i kontakt med, och behöva använda, personuppgifterna i försöksverksamheterna i olika omfattning. Beroende på systemets tekniska utformning och aktörernas faktiska ålligganden är det dock inte givet vilken roll respektive aktör kommer att ha vid varje skede av behandlingen av personuppgifter i försöksverksamheterna.

Utöver att Skolverket och deltagande skolenheter kommer att vara inblandade i försöksverksamheterna bedömer vi att såväl Statistiska centralbyrån (SCB) som de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov och stickprovsundersökningar kommer att behöva tillgång till, och kunna använda, personuppgifter från systemet. Skolenheterna kan t.ex. tänkas lägga in och hantera uppgifter om elevernas person- eller samordningsnummer, klass, årskurser eller läsår och provresultat. SCB kommer att behöva uppgifter för att ta fram statistik åt Skolverket medan universiteten och högskolorna behöver hela elevlösningar för att kunna utveckla prov, provuppgifter och stickprovsundersökningar.

Det är inte självklart att Statens skolinspektion kommer att ombedöma de datorbaserade nationella proven på samma sätt och i samma omfattning som man ombedömer de pappersbaserade nationella proven.¹⁵ Vårt förslag omfattar därför inte inspektionens ombedömning. Om det skulle bli aktuellt med ett sådant uppdrag inom ramen för försöksverksamheterna ligger det enligt vår mening nära till hands att dra paralleller mellan Skolinspektionens ombedömning och universitetens och högskolornas utveckling av prov och undersökningar eftersom såväl Skolinspektionen som universiteten och högskolorna har behov av elevlösningar. Om Skolinspektionen ska ombedöma de datorbaserade nationella proven bör myndighetens roll och behov utredas närmare.

Lagen ska bara tillämpas om behandlingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier, dvs. den ska ha samma tillämpningsområde som PUL. Vi föreslår inte att automatiserad behandling av uppgifter i ostrukturerat material ska undantas från lagens tillämpningsområde (jämför

¹⁵ Avseende grunden för uppdraget om ombedömning, se central rättnings i Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolinspektion.

5 a § PUL). Anledningen till det är att vi bedömer att samlingen av uppgifter kommer att vara strukturerad på ett sådant sätt att hanteringsreglerna ska tillämpas vid behandling av alla personuppgifter som förekommer – såväl strukturerade som ostrukturerade – även om vissa personuppgifter inte har strukturerats.¹⁶

Syftet med lagen är dels att möjliggöra en ändamålsenlig behandling av de personuppgifter som förekommer i försöksverksamheterna med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning samt nationell kunskapsutvärdering, dels att skydda de deltagande eleverna mot att deras integritet kränks vid behandlingen av personuppgifter.

11.2.3 Personuppgiftsansvar

Utredningens förslag: Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar och skolenheter i försöksverksamheterna ska vara personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför.

Med personuppgiftsansvarig avses enligt 3 § PUL den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Begreppet behandling av personuppgifter infattar enligt samma bestämmelse alla åtgärder som vidtas beträffande sådana uppgifter vare sig det är fråga om insamling, registrering, lagring, sökning, bearbetning, utlämnande, radering eller någon annan åtgärd.

Enligt vår uppfattning är det mycket sannolikt att skolenheterna kommer att vidta åtgärder i fråga om personuppgifterna i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att de bör anses som personuppgiftsansvariga för sin respektive behandling. Det framstår också som sannolikt att Skolverket kommer att ha en så pass central roll i försöksverksamheterna och driften av systemet att myndigheten bör anses som personuppgiftsansvarig för de åtgärder den utför. Vi

¹⁶ Jämför propositionen Översyn av personuppgiftslagen (prop. 2005/06:173), s. 23.

föreslår därför att de nu nämnda aktörerna ska vara personuppgiftsansvariga för den respektive behandling de utför.

Vad gäller SCB samt universiteten och högskolorna får de i dag uppgifter skickade till sig från varje skolenhet. SCB översänder sedan bearbetade statistikuppgifter till Skolverket för fortsatt statistikbearbetning. Vi har därför utgått ifrån att motsvarande uppgifter kommer att behöva hanteras av dessa aktörer i ett liknande upplägg inom ett datorbaserat system. Hur sammanställdet och översändandet rent faktiskt kommer att gå till beror, återigen, på hur systemet utformas.

Ett datorbaserat system möjliggör en effektivisering av skolenheternas sammanställande och översändande av uppgifter. Systemet kan kanske utformas så att varje skolenhet med några få knapptryckningar kan sätta samman de uppgifter som SCB efterfrågar för att sedan skicka över uppgifterna i en fil. Detsamma bör kunna gälla de elevlösningar som universiteten och högskolorna efterfrågar för sitt arbete. Ett sådant upplägg torde enligt vår mening betraktas som ett utlämnande på medium för automatiserad behandling (jämför HFD 2015 ref. 61). En annan lösning bygger på att aktörerna får s.k. direktåtkomst till systemet och själva hämtar upp de uppgifter de behöver för att utföra sina arbetsuppgifter.

Direktåtkomst innebär att en aktör har tillgång till personuppgifter i ett datasystem för att t.ex. söka bland och läsa uppgifter men att aktören inte själv har några rättsliga befogenheter eller faktiska möjligheter att ändra eller komplettera de uppgifter som ingår i samlingen.¹⁷ Direktåtkomst kan också innebära att en aktör hämtar hem uppgifter från ett system för bearbetning i det egna systemet. Utlämnande på medium för automatiserad behandling innebär att utlämnandet sker t.ex. genom usb, e-post eller direkt överföring av filer via internet eller annat nätverk. Varje sådant utlämnande föregås av ett beslut om överföring av den aktör som lämnar ut uppgifterna och som regel lämnas informationen i en sådan form att mottagaren själv kan bearbeta den.¹⁸ Vidare sker, till skillnad från direktåtkomst, en prövning vid varje enskilt utlämnanade av huruvida uppgifterna kan lämnas ut eller om exempelvis

¹⁷ Jämför propositionerna Patientdatalag (prop. 2007/08:126), s. 70 och Utökat elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160), s. 57 f.

¹⁸ Jämför propositionen Utökat elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160), s. 77 och betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39), s. 124 f.

sekretessbestämmelser utgör något hinder för utlämnande (jämför avsnitt 11.2.4).

Oavsett hur uppgifterna lämnas över till SCB och till universiteten och högskolorna torde ett personuppgiftsansvar aktualiseras när uppgifterna börjar användas och bearbetas av respektive aktör, dvs. efter att uppgifterna har kommit dem tillhanda. Vi bedömer därför att varje ovan nämnd aktör kommer att komma i kontakt med och vidta sådana åtgärder avseende i vart fall vissa personuppgifter i systemet att användningen kommer att falla in under PUL:s behandlings- och ansvarsbegrepp. Mot denna bakgrund föreslår vi att dessa aktörer ska ha personuppgiftsansvar för sin respektive behandling av personuppgifter.

11.2.4 Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling

Utredningens förslag: Direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna ska endast vara tillåten i den utsträckning som anges i lag eller förordning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om de krav på säkerhetsåtgärder som ska gälla vid direktåtkomst.

Statistiska centralbyrån och de universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar ska få ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna i den mån uppgifterna behövs för att de ska kunna utföra sina uppdrag. Åtkomsten ska vara förbehållen de personalkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av sådan direktåtkomst.

Den registrerade ska få ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna, om uppgifterna avser honom eller henne själv och om de förekommer i ett datorbaserat nationellt prov eller i en stickprovsundersökning som han eller hon deltar i.

Personuppgifter ska få lämnas ut på medium för automatiserad behandling för i lagen särskilt angivna ändamål.

Direktåtkomst

Som framgått ovan innebär direktåtkomst att en aktör ges tillgång till ett system som vanligtvis innehåller ett stort antal personuppgifter. Direktåtkomst innebär också att den utlämnande aktören inte har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut vid varje åtkomstillfälle. Från integritetshänseende har det därför ansetts lämpligt att reglera tillgången till uppgifter på detta sätt genom särskilda bestämmelser om direktåtkomst.¹⁹ Utredningen har ingen annan uppfattning vad gäller försöksverksamheterna utan föreslår, för det fall systemet utformas på sådant sätt att direktåtkomst till personuppgifter aktualiseras, att utlämnande genom direktåtkomst bara ska få ske i den utsträckning som medges i lag eller förordning.

En direktåtkomst förutsätter att det finns tillräckligt säkra tekniska lösningar för att säkerställa identifieringen av den som efterfrågar uppgifter. Det måste också finnas tekniska lösningar för att t.ex. reglera tillgången till antalet uppgifter på grund av integritetskäl eller spärra tillgången till uppgifter som inte kan lämnas ut till en viss aktör på grund av sekretess. Tillgång till uppgifter genom direktåtkomst innebär nämligen att uppgifterna i sekretesslagens mening anses utlämnade till mottagaren i och med att direktåtkomsten finns.²⁰ Någon sekretesssprövning blir således aldrig aktuell vid utlämnande genom sådan åtkomst. För det fall det finns en författningsreglerad skyldighet att lämna ut uppgifter via direktåtkomst blir sekretesssprövning inte heller aktuell.²¹ Detta bör enligt vår uppfattning beaktas i det fortsatta arbetet. Vid direktåtkomst mellan myndigheter gäller enligt 11 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) dock som huvudregel att en sekretessbelagd uppgift hos den utlämnande myndigheten blir sekretessbelagd hos

¹⁹ Jämför propositionen Utökat elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160), s. 57 f.

²⁰ Jämför propositionen Utökat elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160), s. 73.

²¹ Jämför propositionen Utökat elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160), s. 74.

den mottagande myndigheten med stöd av samma sekretessbestämmelse.²²

Vilka säkerhetsåtgärder som ska anges är bl.a. beroende av systemets utformning och aktörernas behov och roller. De är därför svåra att förutse. Vi bedömer dock att det inte är rimligt att precisera dessa krav i lagen. I stället föreslår vi att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om de krav på säkerhetsåtgärder som ska gälla vid direktåtkomst.

Direktåtkomst för SCB och universitet och högskolor

Ovan har utredningen resonerat kring att det är möjligt att det datorbaserade systemet för hanteringen av försöksverksamheterna kommer att utformas på ett sådant sätt att SCB och de universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov kommer att hämta upp de uppgifter de behöver på egen hand i systemet. Vår uppfattning är att direktåtkomst endast bör tillåtas om det efter noggranna överväganden framstår som det mest lämpliga och effektiva sättet att hämta uppgifter. Vid övervägandena bör stor hänsyn tas till integritetsaspekter. Även om det inte är givet att direktåtkomst kommer att förekomma i försöksverksamheterna lämnar vi förslag till en bestämmelse som innebär att SCB samt universiteten och högskolorna får ha direktåtkomst till de personuppgifter de behöver för att kunna utföra de uppdrag de får av Skolverket. Åtkomsten ska begränsas till de personalkategorier som behöver uppgifterna för att kunna utföra sitt arbete. Den måste också falla inom lagens tillåtna behandlingsändamål. Som en ytterligare säkerhetsåtgärd föreslår vi att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av sådan direktåtkomst.

Beroende på systemets utformning samt aktörernas roller och behörigheter kan direktåtkomst möjligen vara ett alternativ till att få del av elevlösningar när skolenheter ska samarbeta om bedömning. Denna fråga bör således bevakas. En annan fråga som bör

²² Se propositionerna Offentlighets- och sekretesslag (prop. 2008/09:150), s. 326 f. och Utökat elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160), s. 74. samt Lenberg, E. & Geijer, U. m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar (den 1 juli 2015, Zeteo), kommentaren till 11 kap. 4 §.

bevakas är om det finns anledning att föreskriva att det finns en uppgiftsskyldighet mellan aktörerna vid direktåtkomst (jämför stycket Direktåtkomst ovan).

Elevers direktåtkomst

Försöksverksamheterna ska genomföras med medverkan av elever. Utredningen utgår ifrån att vissa personuppgifter kommer att finnas inlagda i systemet redan innan eleverna genomför datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar och att eleverna då kan komma att få tillgång till i vart fall några av dem. Eftersom direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna bara ska få förekomma i den utsträckning som anges i lag eller förordning föreslår vi att den enskilda eleven ska medges direktåtkomst till sådana uppgifter om honom eller henne själv som förekommer i ett datorbaserat nationellt prov eller i en stickprovsundersökning som hon eller han deltar i. Att uppgifterna ska förekomma i ett prov eller liknande som eleven *deltar i* innebär att uppgifterna endast ska vara tillgängliga för eleven vid genomförandet av provet eller stickprovsundersökningen, dvs. att åtkomsten är begränsad i tid. Tillgängligheten förutsätter givetvis också att sekretess inte gäller för personuppgifterna. Vid den tekniska utformningen av systemet bör det därför särskiljas att eleven endast kan få tillgång till de personuppgifter som omfattas av hans eller hennes behörighet och under den tid som provet eller undersökningen pågår.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

Utredningen har resonerat om att SCB och de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov kan komma att hämta ut uppgifter från datasystemet genom direktåtkomst. Som ett alternativ till ett sådant utlämnande har vi nämnt utlämnande på medium för automatiserad behandling. Såvida inte hinder för utlämnande föreligger på grund av sekretessbestämmelser finns normalt sett inget som hindrar utlämnande på medium för automatiserad behandling (jämför 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen). Av säkerhets- och integritetsskäl anser vi dock att det finns skäl att begränsa ett

utlämnande på medium för automatiserad behandling till att endast omfatta utlämnande för sådana ändamål som anges i lagen. Vi föreslår därför en sådan bestämmelse.

11.2.5 Intern tillgång till personuppgifter

Utredningens förslag: Den personuppgiftsansvarige ska begränsa sin personals tillgång till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Tillgången till personuppgifterna ska dokumenteras och kontrolleras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om intern tillgång till personuppgifter och om dokumentation och kontroll.

Utöver bestämmelser om direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling föreslår utredningen också bestämmelser om intern tillgång till personuppgifter. Med intern tillgång avses anställdas eller uppdragstagares möjligheter att elektroniskt och automatiskt få tillgång till personuppgifter som finns tillgängliga i systemet.

Sådan tillgång ska enligt vår mening begränsas till vad varje anställd behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter inom försöksverksamheterna. Detta innebär bl.a. att behörigheter ska följas upp och förändras eller inskränkas efter hand som ändringar i den enskilda arbetstagarens arbetsuppgifter ger anledning till det. Vilken behörighet arbetstagaren behöver får således avgöras från fall till fall. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att den personuppgiftsansvarige gör aktiva och individuella behörighetstilldelningar utifrån personalkategorierna och verksamheten. Även riskanalyser måste göras där hänsyn tas till olika slags risker som kan förknippas med en alltför stor tillgång till uppgifterna. Skyddade personuppgifter som är sekretessmarkerade är ett exempel på en uppgiftskategori som kan kräva särskilda riskbedömningar.

För att främja den enskildes säkerhet föreslår vi att tillgången till personuppgifter dokumenteras i någon form av logg och att den personuppgiftsansvarige åläggs att systematiskt och fortlöpande företa kontroller av om obehörig åtkomst till uppgifter om de registrerade förekommer. En sådan bestämmelse innebär bl.a. att

faktiska dataintrång med större säkerhet kommer att kunna konstateras och beivras. Bestämmelsen bör också få en avhållande verkan på personal som kan frestas att olovligen läsa uppgifter.

Vidare föreslår vi att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om intern tillgång till personuppgifter och om dokumentation och kontroll. Föreskrifterna kan t.ex. tänkas omfatta hur kontroller ska utföras, omfattningen av dokumentationen av åtkomst och hur länge den ska sparas. Dokumentationen kan t.ex. avse när och av vem en slagning gjorts i systemet.

11.2.6 Behandling av personuppgifter och samtycke

Utredningens förslag: Personuppgiftsbehandling ska få ske även om den enskilde motsätter sig behandlingen av personuppgifter.

Den registrerade ska enligt dataskyddsdirektivet i vissa fall, bl.a. när det gäller en behandling som är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige eller tredje man till vilken uppgiften har lämnats ut, ha rätt att motsätta sig behandling av uppgifter som rör honom eller henne, utom när den nationella lagstiftningen föreskriver något annat. I PUL finns en bestämmelse om att en registrerad med ett par undantag inte har rätt att motsätta sig sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt PUL.²³

Eftersom det finns en skyldighet att delta i nationella prov och nationell kunskapsutvärdering anser vi att personuppgifter behöver behandlas inom försöksverksamheterna oberoende av den registrerades inställning. Vi föreslår därför att det i lagen anges att sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt lagen får utföras även om den enskilde motsätter sig behandlingen.

²³ 12 § PUL.

11.2.7 Ändamål och personuppgifter som får behandlas

Utredningens förslag: Personuppgifter ska endast få behandlas om det behövs för att

- förbereda och genomföra datorbaserade nationella prov, extern bedömning, medbedömning och nationell kunskapsutvärdering,
- bedöma, rapportera, utvärdera och utveckla datorbaserade nationella prov, extern bedömning, medbedömning och nationell kunskapsutvärdering,
- betygssätta ett ämne eller en kurs,
- utvärdera och följa upp försöksverksamheterna,
- lämna ut uppgifter enligt vad som föreskrivs i lag eller förordning,
- framställa statistik, och
- tillgodose forskningsbehov.

I den mån det är nödvändigt för de i lagen angivna ändamålen ska följande personuppgifter få behandlas:

- uppgifter om den registrerades namn, kön och person- eller samordningsnummer,
- uppgifter om den registrerades skolenhet, årskurs, läsår, ämne eller kurs, studievägskod och undervisningsgrupp,
- uppgifter om den registrerades provtillfälle, resultat och betyg på datorbaserade nationella prov eller stickprovsundersökningar, deltagande i sådana prov och undersökningar och kurs- eller ämnesbetyg,
- uppgifter som den registrerade själv har lämnat i syfte att de ska behandlas, och
- upptagningar som den registrerade har medverkat till i syfte att de ska behandlas.

I registerförfattningar finns normalt bestämmelser om för vilket eller vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Bestämmelserna styr vilka uppgifter som får samlas in och utgör en ram för vilken behandling som är tillåten i den aktuella verksamheten.

Utgångspunkten för särregleringen av personuppgiftsbehandling i registerförfattningarna återfinns i 9 § PUL. Där framgår bl.a. att personuppgifter får samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de insamlade uppgifterna ska vara adekvata och relevanta i förhållande till de angivna ändamålen. Av bestämmelsen framgår också att fler uppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen inte får behandlas och att de personuppgifter som behandlas ska vara riktiga och, om nödvändigt, aktuella. Prövning av om en personuppgift behövs för en viss behandling eller inte måste göras kontinuerligt och inte bara när den samlas in och registreras. Även vid en senare hantering ska personuppgiften alltså behövas för ändamålet med just den senare hanteringen.

Inom försöksverksamheterna kommer en mängd personuppgifter att förekomma. För att säkerställa att inte fler uppgifter än nödvändigt samlas in och behandlas i försöksverksamheterna och för att klargöra för de registrerade vilka uppgifter som kommer att hanteras digitalt föreslås att samtliga ändamål för vilka behandling ska få ske ska anges i lagen, liksom vilka personuppgifter som ska kunna behandlas för de i lagen angivna ändamålen. Sådana bestämmelser är viktiga inte minst eftersom utredningen också föreslår att behandling av personuppgifter ska kunna utföras även om den enskilde motsätter sig behandlingen. En uttrycklig och uttömmande reglering i dessa avseenden får till följd att personuppgiftsaktörerna inte själva kan besluta om ytterligare ändamål för vilket eller vilka personuppgifter får samlas in i verksamheterna vilket ger vissa integritetsgarantier.

Vi föreslår att personuppgifter ska kunna behandlas för följande ändamål i systemet för försöksverksamheterna.

- *Punkten 1: förbereda och genomföra datorbaserade nationella prov, extern bedömning, medbedömning och nationell kunskapsutvärdering*

Vi föreställer oss att aktörerna kan komma att behöva samla, och lägga, in personuppgifter inför, och vid, genomförandet av

de olika delarna av försöksverksamheterna och föreslår därför att behandling för sådana ändamål ska vara tillåten. Begreppen datorbaserade nationella prov, extern bedömning, medbedömning och nationell kunskapsutvärdering har samma innehörd som i de föreslagna förordningarna om försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning samt om försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering.

- *Punkten 2: bedöma, rapportera, utvärdera och utveckla datorbaserade nationella prov, extern bedömning, medbedömning och nationell kunskapsutvärdering*

Elevlösningarna av de datorbaserade nationella proven kommer att bedömas av lärare, alternativt automatiskt av en dator. Sådan behandling ska således vara tillåten. Bedöma omfattar alltså både manuell och automatisk bedömning. Rapportera omfattar såväl inhämtning av provresultat för att förmedla resultaten till deltagande elever som rapportering av uppgifter till t.ex. SCB och de universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov. Vidare omfattas universitetens och högskolornas utvärdering av elevlösningar för att kunna utveckla uppgifter till proven och stickprovsundersökningarna av ”utvärdera och utveckla”.

- *Punkten 3: betygssätta ett ämne eller en kurs*

Vi anser det sannolikt att en lärare kan behöva gå in och hämta ut uppgifter om provresultat inför betygssättningen av en elev i ett ämne eller en kurs. Detta inte minst eftersom försöksverksamheterna innehåller inslag av extern bedömning och medbedömning där bedömningen av elevlösningarna kan komma att göras av någon annan än den ansvariga och betygssättande läraren. Behandling för sådana ändamål ska således vara tillåten.

- *Punkten 4: utvärdera och följa upp försöksverksamheterna*

I försöksförordningarna (se punkten 1) anges att Skolverket ska följa upp och utvärdera försöksverksamheterna. I förordningarna anges också att huvudmännen för de skolenheter som ingår i försöken är skyldiga att medverka i uppföljning och utvärdering av dem. Vi föreslår därför att personuppgiftsbehandling ska vara tillåten för sådana ändamål.

- *Punkten 5: lämna ut uppgifter enligt vad som föreskrivs i lag eller förordning*

I den utsträckning det finns en skyldighet för någon av aktörerna att enligt lag eller förordning lämna ut uppgifter till andra ska sådan behandling vara tillåten. Jämför uppgifter som kan behöva lämnas till Riksrevisionen enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Utlämnandet förutsätter dock att uppgifterna inte omfattas av sekretess. Med *andra* avses såväl myndigheter som enskilda personer.

- *Punkterna 6 och 7: framställa statistik och tillgodose forskningsbehov*

Om t.ex. skolenheterna själva har behov av att behandla uppgifter för statistikändamål finns stöd för sådan behandling i punkten 6. Personuppgifter får även behandlas för att t.ex. tillgodose berörda universitets och högskolors eventuella behov av att använda uppgifter för forskning.

Vi föreslår också vilka personuppgifter som ska få behandlas. Det är i huvudsak fråga om personuppgifter som normalt förekommer i, eller samlas in vid genomförande av, pappersbaserade nationella prov och som behövs för bl.a. statistikframställning och betygssättning (t.ex. kön, skolenhet, provresultat och betyg). Utöver sådana uppgifter föreslår vi att uppgifter som den registrerade själv har lämnat i syfte att de ska behandlas i försöksverksamheterna och upptagningar som den registrerade medverkat till i samma syfte ska få behandlas. Med *själv lämnat* avses sådana uppgifter som eleven själv lämnat i svaren på ett nationellt prov eller en stickprovsundersökning. Med upptagningar avses t.ex. bild- och ljudupptagningar.

11.2.8 Känsliga uppgifter

Utredningens förslag: Utöver vad som följer av vissa bestämmelser i PUL ska känsliga personuppgifter endast få behandlas om uppgifterna har lämnats i en elevlösning av ett datorbaserat nationellt prov eller i en stickprovsundersökning i försöks-

verksamheterna, om uppgifterna är nödvändiga för hanteringen av datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar och uppföljning av försöksverksamheterna eller om de förekommer i löpande text.

Enligt 13 § PUL är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv (s.k. känsliga personuppgifter). Trots förbjudet får sådana uppgifter behandlas i de fall som anges i 15–19 §§ PUL.

Utdredningen bedömer att det i vissa fall kan uppkomma situationer när känsliga personuppgifter kommer att behöva behandlas utöver de undantag som anges i de nu nämnda bestämmelserna i PUL. Det är t.ex. sannolikt att elever vid genomförandet av datorbaserade prov och stickprovsundersökningar kan komma att ange mer eller mindre känsliga personuppgifter i sina svar. För att den personuppgiftsansvarige ska kunna behandla prov- och undersökningsresultat som innehåller känsliga personuppgifter krävs författningsstöd. Vi föreslår därför en sådan reglering.

Därutöver föreställer vi oss att en lärare t.ex. kan komma att behöva anteckna om en provanpassning har skett eller om en elev presterade lågt på ett prov på grund av sitt hälsotillstånd eftersom sådana uppgifter kan ha betydelse vid betygssättningen i ett ämne eller en kurs (jämför vårt förslag i avsnitt 12.1). Vidare kan en elev ha varit frånvarande från ett prov av liknande anledning. Sådana uppgifter kan ha betydelse vid en uppföljning av deltagandet i försöksverksamheterna. För att möjliggöra behandling av känsliga uppgifter under sådana omständigheter föreslås att den personuppgiftsansvarige ska få behandla en känslig personuppgift om uppgiften är nödvändig för hanteringen av datorbaserade prov och stickprovsundersökningar eller för uppföljning av försöksverksamheterna.

Vidare anser vi att känsliga personuppgifter bör få behandlas i datasystemet om de förekommer i löpande text. Något krav på nödvändighet föreslås inte, eftersom ingen av aktörerna i försöksverksamheterna kan ha full kontroll över vilka uppgifter som lämnas till dem.

För att behandlingen ska vara tillåten krävs att den sker i enlighet med lagens övriga bestämmelser och att de grundläggande kraven i PUL är uppfyllda.

11.2.9 Sökbegrepp

Utredningens förslag: Sådana känsliga personuppgifter som avses i 13 § eller 21 § PUL ska inte få användas som sökbegrepp.

I ett datasystem eller annan textmassa som lagrats på medium för automatiserad behandling är det möjligt att ange ett sökbegrepp i en sökmotor och därigenom söka igenom den lagrade informationen och hitta de poster eller uppgiftskonstellationer där begreppet förekommer (enkel sökning). Genom att använda enkel sökning är det alltså ofta möjligt att snabbt göra en sammanställning av exempelvis förekomsten av vissa känsliga personuppgifter i en databas och även att göra en sammanställning av dessa uppgifter.

Om en aktörs samlingar av elektroniskt lagrade personuppgifter är tillgängliga för sökning utan några begränsningar uppkommer utan tvivel betydande risker för otillbörliga intrång i enskildas integritet. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att sökningar med känsliga sökbegrepp inte ska få förekomma. Vi anser att känsliga sökbegrepp ska omfatta känsliga personuppgifter enligt 13 § PUL och uppgifter om lagöverträdelse m.m. i 21 § samma lag. Vi föreslår därför en sådan bestämmelse. Med känsliga sökbegrepp avses också bokstäver, koder eller siffror som avslöjar eller rör sådana uppgifter och med vilkas hjälp det med en sökmotor eller liknande funktion går att ta fram ett urval av lagrade personuppgifter om en eller flera personer ur en samlad informationsmängd eller sortera personuppgifterna i informationsmängden.

11.2.10 Förhållandet till personuppgiftslagen och annan lagstiftning

Utredningens förslag: I den mån PUL innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter som saknar motsvarighet i lagen om behandling av personuppgifter inom det nationella

systemet för kunskapsbedömning, ska, enligt huvudregeln, PUL tillämpas vid behandling av personuppgifter i försöksverksamheterna. Vid Statens skolverks behandling av personuppgifter för att framställa statistik ska lagen om den officiella statistiken och anslutande författnings tillämpas i stället för lagen om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning.

PUL är generellt tillämplig inom sitt tillämpningsområde. Lagens bestämmelser tillämpas således vid behandling av personuppgifter som utförs av både myndigheter och enskilda, om det inte finns några avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning. I den utsträckning föreskrifter med avvikande bestämmelser meddelas tillämpas PUL normalt vid sidan av den avvikande regleringen. Detta gäller för flertalet registerförfattnings.

En sådan förfatningsteknik har bl.a. den fördelen att risken blir mindre att dataskyddsdirektivet inte blir fullt och korrekt genomfört på det berörda området, eftersom endast de föreslagna avvikelsen från PUL behöver prövas i förhållande till direktivets bestämmelser. Denna teknik har också fördelen att ändringar som görs i den generella lagstiftningen får direkt genomslag även på det särreglerade området.

Utdredningen anser att behandlingen av personuppgifter inom försöksverksamheterna bör regleras på detta sätt. Det innebär att den föreslagna lagen endast kommer att reglera frågor som är specifika för försöksverksamheterna och att lagen i dessa delar ersätter motsvarande bestämmelser i PUL. I den mån PUL innehåller bestämmelser som saknar motsvarighet i den föreslagna lagen ska dock PUL tillämpas vid behandling av personuppgifter i försöksverksamheterna. Detta följer också av 2 § PUL.

Eftersom en del av Skolverkets verksamhet utgörs av framställning av officiell statistik enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken föreslår vi att de särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns i den lagen, och i anslutande författnings till den lagen, ska tillämpas på sådan verksamhet hos Skolverket i stället för den föreslagna lagen.

11.2.11 Behandling i strid med lagen, information och gallring

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 28 och 48 §§ PUL om rättelse och skadestånd ska gälla för behandling av personuppgifter enligt den föreslagna lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Den personuppgiftsansvarige ska se till att den registrerade får information om personuppgiftsbehandlingen. Informationen ska innehålla upplysningar om vem som är personuppgiftsansvarig, ändamålen med behandlingen och vilka personuppgifter som får behandlas, den uppgiftsskyldighet och direktåtkomst som kan följa av lag eller förordning, de sekretess-, tystnadsplikts- och säkerhetsbestämmelser som gäller för uppgifterna och behandlingen, rätten att ta del av uppgifter enligt 26 § PUL, rätten till rättelse och skadestånd, vad som gäller i fråga om sökbegrepp, bevarande och gallring samt att registreringen inte är frivillig.

Personuppgifter ska gallras så snart uppgifterna inte längre behövs för det ändamål som de behandlas för. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska dock få meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål och att gallring ska ske senast vid en viss tidpunkt.

Rättelse och skadestånd

Bestämmelserna i 28 § PUL om rättelse gäller endast för uppgifter som har behandlats i strid med PUL eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av den lagen. Uppgifter som har behandlats i strid med den nu föreslagna lagen omfattas således av bestämmelsen i PUL endast om behandlingen också strider mot PUL eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av personuppgiftslagen. På motsvarande sätt gäller ett skärpt skadeståndsansvar²⁴, enligt

²⁴ Till skillnad från vad som gäller enligt skadeståndslagens (1972:207) allmänna bestämmelser kan ersättning enligt PUL lämnas för ren förmögenhetsskada och för kränkning av den personliga integriteten även om en brottslig gärning inte har begåtts. Skadeståndsbestämmelsen i PUL bygger på ett strikt skadeståndsansvar medan skadeståndsskyldighet enligt skadeståndslagens bestämmelser kräver ett värdslost handlande från skadevållarens sida.

48 § PUL endast för behandling av personuppgifter i strid med PUL.

För att säkerställa att felaktiga behandlingar enligt den nu föreslagna lagen kan rättas och att ersättning kan lämnas för skada och kränkning som en sådan behandling har orsakat den registrerade föreslås att bestämmelserna i 28 och 48 §§ PUL även ska omfatta behandlingar som utförs i strid med den föreslagna lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Att förslaget omfattar behandling av personuppgifter i strid med föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen beror på att bestämmelserna i lagen kan komma att kompletteras med bestämmelser på förordningsnivå eller verkställighetsföreskrifter på myndighetsnivå.

Information

I 23 och 24 §§ PUL finns bestämmelser om när och under vilka omständigheter information om personuppgiftsbehandling ska lämnas till en registrerad. Under vissa omständigheter är information inte nödvändig, t.ex. om det finns bestämmelser om registrerande eller utlämnande av personuppgift i en annan författnings. Den registrerade har samma innehörd som i 3 § PUL.

Som framkommit ovan anser utredningen det mycket sannolikt att flera aktörer kommer att vara inblandade i behandlingen av personuppgifter i försöksverksamheterna och att deras roller samt tillgång till personuppgifter kan komma att skifta beroende på vilket ansvar de har i hanteringen av prov och undersökningar. Detta torde innehålla att det blir svårare att få en överblick över den behandling som utförs samt av vem och i vilket syfte behandlingen utförs, inte minst eftersom de registrerade kommer att vara barn eller unga vuxna. Vi har också föreslagit att behandlingen av personuppgifter ska vara tillåten oavsett samtycke till behandlingen. Mot denna bakgrund framstår det som särskilt angeläget i integritethänseende att de registrerade får tydlig och uttömmande information om den personuppgiftsbehandling som utförs. Vi föreslår därför att det i lagen förs in en särskild bestämmelse om vilken information som den personuppgiftsansvarige ska lämna. Informationsskyldigheten föreslås gå utöver den grundinformation som enligt 25 § PUL ska lämnas, för att göra det tydligt för den

registrerade vilken behandling som ska utföras och vilka rättigheter som han eller hon har.

Huruvida varje personuppgiftsansvarig kommer att behöva lämna information till den registrerade eller om det kan överlätas till en eller endast några av de aktörer som utpekas som personuppgiftsansvariga, får bedömas när utformningen av datorsystemet har kommit längre och aktörernas roller är mera definierade.²⁵ Vi föreslår därför nu att den personuppgiftsansvarige ska lämna informationen.

I vilken form och på vilket sätt informationen ska lämnas bör den personuppgiftsansvarige bestämma. Den personuppgiftsansvarige bör också bestämma till vem informationen ska lämnas. Datainspektionen har uttalat att information bör kunna lämnas till den som kan tillgodogöra sig informationen även om denne är omyndig eller har förvaltare och att information normalt bör kunna lämnas till den som fyllt 15 år. Ibland kan det dock finnas skäl att informera såväl den underåriga som vårdnadshavaren.²⁶ Vi delar denna uppfattning. Dessutom anser vi att oavsett om informationen endast lämnas till den registrerade eller om den även lämnas till vårdnadshavaren så bör den personuppgiftsansvarige försäkra sig om att informationstexten har ett enkelt och lättläst språk. För det fall systemet utformas så att det finns flera personuppgiftsansvariga som ska lämna samma information, t.ex. varje skolenhet, anser vi att det är lämpligt att informationslämnandet samordnas så att information lämnas till samma personkategorier, vid samma tidpunkt, på samma sätt och i samma form.

Gallring

PUL innehåller bestämmelser om hur länge personuppgifter får bevaras. Enligt 9 § PUL ska den personuppgiftsansvarige se till att personuppgifter inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Därefter måste personuppgifterna avidentifieras eller förstöras. Ett undantag

²⁵ Jämför propositionen Personuppgiftslag (prop. 1997/98:44), s. 79 ff och Öman, S. & Lindblom, H.-O. (2011). Personuppgiftslagen. En kommentar. 4:e uppl., s. 374 ff.

²⁶ Se Datainspektionen (2000). Information till registrerade enligt personuppgiftslagen. Datainspektionens allmänna råd, s. 9.

är personuppgifter för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål. Sådana uppgifter får bevaras under längre tid. Ett annat undantag är att personuppgifter som utgör allmänna handlingar enligt 8 § PUL kan arkiveras och bevaras utan hinder av lagens övriga bestämmelser. Uppgifterna får då bevaras enligt bestämmelserna i arkivlagen (1990:782).

Enligt 3 § arkivlagen ska myndigheternas arkiv bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodosör rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Allmänna handlingar får enligt 10 § arkivlagen endast gallras om återstående arkivmaterial kan tillgodose dessa ändamål och det krävs särskilda föreskrifter eller beslut av arkivmyndigheten för att gallring ska få ske. Arkivlagens utgångspunkt är således att allmänna handlingar ska bevaras.

I registerförfattningar anges ofta att uppgifterna ska gallras senast efter en viss tid om det inte finns föreskrifter om undantag. Att det i registerförfattningarna föreskrivs att gallring ska ske motiveras i första hand av integritetshänsyn. Vid automatiserad behandling av personuppgifter uppkommer helt andra möjligheter till sökning och sammanställning av information än vid icke automatiserad behandling, vilket ökar risken för kränkningar av den personliga integriteten. Detta gäller inte minst register som innehåller stora mängder personuppgifter. En avvägning måste således göras mellan å ena sidan skyddsintresset för den personliga integriteten och å andra sidan aktörernas behov av tillgång till uppgifterna i verksamheterna.

Eftersom stora mängder personuppgifter kommer att samlas i datasystemet ökar risken för kränkningar av den personliga integriteten. Utredningen förordar därför en särskild regel om gallring.

Inom försöksverksamheterna kommer såväl förberedelser och genomförande som rapportering av datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning samt nationell kunskapsutvärdering att hanteras. Försöksverksamheten avseende datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning kommer att bedrivas parallellt med de pappersbaserade nationella proven och föranleda vissa jämförelser mellan dem. Vi föreställer oss därför att uppgifterna från de datorbaserade nationella proven och den försöksverksamheten rent allmänt kommer att vara av stort

intresse såväl under som efter verksamhetens genomförande. Det samma gäller för försöksverksamheten med nationell kunskapsutvärdering. Vissa uppgifter kommer således att behöva finnas tillgängliga under längre tid medan andra kategorier av personuppgifter kan gallras i ett tidigare skede. Vi föreslår därför inte en bestämd tidsram för när gallring ska ske utan förordar att möjligheten till gallring knyts till ändamålet med behandlingen av personuppgiften (jämför avsnitten 11.2.7 och 11.2.8). En sådan begränsning bör vara tillräcklig för att tillgodose skyddsintresset för den personliga integriteten.

En gallringsbestämmelse som anknyter till ändamålen med behandlingen innehåller dock inte samma tydliga incitament för aktörerna att gallra personuppgifter som specifika gallringsfrister. Vi förutsätter därför att det utarbetas rutiner och riktlinjer för hur gallringen av uppgifter i registret ska genomföras.

Uppgifter i registret kan även behöva behandlas exempelvis för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål, vilket innehåller att uppgifterna behöver bevaras även efter det att de inte längre behövs för de ändamål som de behandlas för. Vi föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om, eller i enskilt fall besluta om, att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål och att gallring ska få ske senast vid en viss tidpunkt.

11.3 Etiska överväganden i samband med försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning

Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan²⁷ konstaterar i sitt betänkande att etiska överväganden alltid måste göras innan en försöksverksamhet inleds. Genom ett försök utsätts elever för olika behandling eftersom några deltar i försöket, andra inte. Invändningar av etisk karaktär är att olika elever behandlas olika på grund av försöksverksamheten. Om en åtgärd leder till positiva resultat för den grupp som omfattas av den kan det anses som orättvist att

²⁷ Betänkandet Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12).

övriga elever inte får samma fördel. Om en åtgärd i stället leder till negativa resultat kan det upplevas som en orättvis behandling av de elever som ingår i försöket.

Utdredningen om förbättrade resultat i grundskolan poängterar att de etiska övervägandena ofta kan hanteras på ett ansvarsfullt sätt. I de fall en försöksverksamhet snabbt visar så stora positiva effekter att det kan uppfattas som oförsvarligt att endast låta försöksgruppen omfattas av dem, är det inget som hindrar att man beslutar att tidigarelägga genomförandet av reformen eller förändringen för samtliga elever. När en försöksverksamhet i stället visar starka oförutsedda negativa effekter kan försöket justeras så att dessa inte uppstår.

11.3.1 Etiska överväganden med koppling till datorbaserade prov

Vi är medvetna om att datorbaserade prov kan medföra såväl fördelar som nackdelar för enskilda elever. Att genomföra prov på dator kan påverka elevernas resultat i både positiv och negativ riktning. Olika elever är olika vana att använda datorer och att t.ex. läsa texter på skärm. I en försöksverksamhet med digitala prov kan tekniska problem uppstå. Som exempel kan prov vara svåra att genomföra och elevresultat kan försvinna om internetuppkopplingen bryts. Elevers motivation kan också påverkas av om ett prov görs digitalt eller med papper och penna. Dessutom kan digitala prov gynna eller missgynna olika elever eller grupper av elever.

En digitalisering av proven kan även påverka lärarna, t.ex. genom minskad administration när proven distribueras och bedöms digitalt. Datorbaserade prov ställer krav på skolorna att de är utrustade med datorer. Tillgången till datorer skiljer sig åt mellan olika skolor varför försöket kommer att ställa högre krav på vissa skolor att investera i hårdvara. Dessutom finns det skillnader i vilken typ av datorer som används, t.ex. stationära eller bärbara datorer samt surfplattor.

Således finns det en viss risk att de elever, lärare och skolor som ingår i försöksverksamheten kan bli utsatta för både positiva och negativa effekter av försöket. Vår bedömning är dock att dessa effekter är hanterbara och att värdet av att pröva datorbaserade prov i liten skala är större än de fördelar eller orättvisor som kan

uppstå med anledning av försöket. Dessutom kommer bara delar av försöksverksamheten att bedrivas i skarpt läge och sannolikt i ett senare skede av försöksperioden.

11.3.2 Etiska överväganden med koppling till extern bedömning och medbedömning

Extern bedömning och medbedömning kan medföra för- och nackdelar för enskilda elever eller grupper av elever. En fördel är att subjektiviteten i bedömningen kan minska. En nackdel kan vara att den externa bedömaren inte känner eleven och därigenom inte vet om eleven exempelvis har en funktionsnedsättning som påverkar provgenomförandet. För de elever i försöksverksamheten som eventuellt kommer att bli bedömda av en person som anlitas särskilt för uppgiften finns en liten risk att bedömaren inte är lämplig. Vår uppfattning är dock att risken är minimal.

11.3.3 Risken att försöksverksamheten får negativa effekter för enskilda elever är liten

Sammantaget anser utredningen att risken för att försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning får negativa effekter för enskilda elever är liten. Om försöket trots allt får negativa effekter för en enskild elevs provresultat kan läraren ta hänsyn till dessa omständigheter vid betygssättningen. Ett nationellt prov utgör ju endast ett av många bedömningsunderlag, även om resultatet på provet med vårt förslag (se avsnitt 12.1) särskilt ska beaktas vid betygssättningen. Läraren ska fortfarande sätta betyg utifrån sin samlade bedömning av elevens kunskaper. Om en enskild elevs provresultat t.ex. har påverkats negativt av att hon eller han har genomfört provet digitalt riskerar lärarens underlag för betygssättningen att vara av sämre kvalitet än för en elev som har genomfört provet på papper. Läraren bör då kunna ta hänsyn till detta när hon eller han sätter betyget.

Om tekniska problem uppstår skulle en hel grupp eller i värsta fall en hel skola kunna drabbas negativt. Vi bedömer dock det som osannolikt, bl.a. utifrån erfarenheterna från PISA som genomfördes helt digitalt 2015 med få tekniska missöden²⁸.

²⁸ Se även avsnitt 4.6.3.

12 En tydligare relation mellan nationella prov och betyg

I det här avsnittet lämnar utredningen förslag om de nationella provens roll för betygssättningen. Förslagen innebär i korthet följande:

- Resultatet på ett nationellt prov ska särskilt beaktas vid betygssättningen.
- Statens skolverk bör, utifrån det underlag som utredningen har tagit fram, utarbeta en modell för hur mycket nationella prov och betyg får avvika från varandra på gruppennivå.
- Frågan om den icke-kompensatoriska betygssättningen, dvs. att en elev måste ha uppfyllt hela kunskapskravet för ett visst betygssteg för att få det betyget, bör utredas vidare.

12.1 De nationella provens roll för betygen ska tydliggöras

Utredningens förslag: Vid betygssättningen i ett ämne eller en kurs där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att det inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i ämnet eller kurserna på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

12.1.1 De nationella proven ska stödja betygssättningen

De nationella proven ska, enligt nuvarande bestämmelser, bl.a. stödja betygssättningen. I nuläget finns det dock inga bestämmelser som anger i vilken grad proven ska påverka betygen utan det är läraren som tolkar hur resultaten på proven ska användas som stöd för betygssättningen.

Utdredningen föreslår att de nationella proven även fortsättningsvis ska stödja betygssättningen.¹ Dagens två syften med proven – det betygsstödjande och det uppföljande – ska renodlas till ett. De nya proven ska alltså enbart syfta till att stödja betygssättningen. Det renodlade syftet gör att det blir viktigare än i dag att tydliggöra relationen mellan provresultat och betyg. I det här avsnittet lämnar vi därför sådana förslag.

12.1.2 I dag har de nationella proven en oklar roll vid betygssättningen

Flera av de lärare som vi har träffat vid våra skol- och huvudmanabesök anser att de nationella proven har en oklar roll vid betygssättningen. Detta lyfts också fram av de elever vi har träffat. Enligt eleverna tillmäter en del lärare de nationella proven stor vikt och proven är i princip helt avgörande för betygen. Andra lärare använder proven som vilket annat bedömningsunderlag som helst. Några lärare säger, enligt eleverna, att proven bara kan höja betygen medan andra säger att proven både kan höja och sänka betygen.

Den bild vi har fått vid våra besök bekräftas av såväl Skolverket som Statens skolinspektion. Även Skolverket² har redovisat att en del lärare anser att provens roll för betygen är oklar och att anvisningarna för hur vägledande proven ska vara för betygen är otydliga och ibland motsägelsefulla. Enligt Skolverket³ finns det stora skillnader mellan lärare i hur stor vikt de tillmäter de nationella proven när betygen sätts. Skillnaderna är stora både mellan skolor och

¹ Se avsnitt 7.

² Skolverket (2015). Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av ”Lärarnas yrkesvårdag”. Rapport 417; Skolverket (2015). Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014. Rapport 418.

³ Skolverket (2009). Likvärdig betygssättning i gymnasieskolan? En analys av sambandet mellan nationella prov och kursbetyg. Rapport 338.

mellan lärare inom en och samma skola. Skolinspektionen⁴ har också pekat på skillnaderna mellan olika lärare och skolor. I vissa skolor finns en stark överensstämmelse mellan resultaten på proven och elevernas ämnes- eller kursbetyg. Andra lärare ser de nationella proven som ett av alla andra prov. För en del lärare räcker det inte med ett bra resultat på provet för att få motsvarande betyg. För andra innebär ett lyckat resultat på provet att eleven får samma betyg i ämnet eller kursen.

Även OECD⁵ lyfter fram att Sverige saknar riktlinjer för hur stor vikt de nationella proven ska ha vid betygssättningen. Det här är, enligt OECD, ett problem för betygens likvärdighet och tillförlitlighet.

Helena Korp har i sin avhandling från Malmö högskola⁶ bl.a. undersökt hur lärare i gymnasieskolan använder de nationella proven i sin betygssättning. Enligt hennes undersökning finns det bland lärarna i studien sex olika sätt att resonera om hur viktigt provet är för betyget:

1. Det nationella provet är mycket viktigt som mått på kunskapsnivån i gruppen. Om en stor del av eleverna i en klass får det högsta betyget på provet vet man att det är en ”duktig klass”. Då är det rimligt att kursbetygen ligger högre i den klassen. För den enskilda eleven är resultatet på provet däremot inte nödvändigtvis viktigare än andra resultat.
2. Det nationella provet kan bara höja elevens betyg i förhållande till den bedömning som läraren har gjort utifrån andra underlag.
3. Det nationella provets status som betygsunderlag skiljer sig inte från andra prov.
4. Elevernas resultat på det nationella provet är det underlag som har i särklass störst tyngd i betygssättningen; på vissa håll till-

⁴ Skolinspektionen (2012). Riktad tillsyn av bedömning och betygssättning hos skolor med stora avvikelser vid omrättningsavslutning. Dnr 2011:6059; Skolinspektionen (2013). Tillsyn av bedömning och betygssättning. Med fokus på skolor med stora avvikelser i förhållande till Skolinspektionens omrättningsavslutning och i relationen mellan nationella prov och slutbetyg. Rapport T-2013:01.

⁵ OECD (2015). Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective; OECD (2011). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden.

⁶ Korp, H. (2006). Lika chanser i gymnasiet? En studie om betyg, nationella prov och social reproduktion. Avhandling från Malmö högskola.

mäts provet så stor betydelse att elever som är frånvarande på provdagen inte kan bli godkända i kursen.

5. Det nationella provet är en räddningsplanka; ett godkänt betyg på provet legitimerar att läraren godkänner elever i kursen, även om eleverna sällan har varit närvarande eller inte har visat att de uppfyller alla kunskapskrav.
6. Elever som inte har uppnått godkänt betyg på det nationella provet och inte uppfyller alla kunskapskrav kan bli godkända i kursen ändå genom att göra omprov och genom att ha hög närvaro och ett positivt sätt.

12.1.3 Resultatet på ett nationellt prov ska särskilt beaktas vid betygssättningen

Utredningen anser att ovanstående bild visar att det är oklart på vilket sätt och i hur stor omfattning de nationella proven stödjer betygssättningen. En del lärare låter proven vara styrande för betygen, dvs. att proven i princip är examensprov. För andra är proven som vilket annat bedömningsunderlag som helst, och ibland kan proven bara påverka betygen uppåt. Vår slutsats är att regleringen av provens roll för betygssättningen är otydlig. Därför är det inte konstigt att lärare har olika uppfattningar. För att öka likvärdigheten i betygssättningen och elevernas rättssäkerhet behöver förhållandet mellan de nationella proven och betygen tydliggöras.

De nationella proven är omfattande, även om de inte prövar hela kurs- eller ämnesplanerna, och de innehåller olika typer av uppgifter. Dessutom är de av hög kvalitet och väl utprövade bland både elever och lärare. Av dessa skäl kan man säga att de nationella proven torde vara mer lämpade att pröva elevernas kunskaper i ett ämne eller en kurs än ett enskilt prov som en lärare själv har konstruerat.

Mot denna bakgrund föreslår vi att resultatet på ett nationellt prov i ett ämne eller en kurs där ett sådant prov har genomförts särskilt ska beaktas vid betygssättningen i ämnet eller kursen. Detta innebär inte att provresultatet helt ska styra betyget, utan provet ska alltjämt utgöra ett stöd i betygssättningen. Den vikt som tillämpas det nationella provet ska dock vara tyngre än den vikt som tillämpas exempelvis ett prov som en lärare själv har konstruerat, en

enskild inlämningsuppgift eller muntlig redovisning. Läraren ska dock fortfarande, som det står i läroplanerna⁷, allsidigt utvärdera varje elevs kunskaper och vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till kunskapskraven. Eftersom provresultatet inte styr betyget kommer en elev fortfarande att kunna ha olika provbetyg och ämnes- eller kursbetyg. En elev som misslyckas på provet har ändå möjlighet att få ett högt betyg i ämnet eller kursen om hon eller han har visat sina kunskaper vid andra tillfällen.

Vårt förslag och läroplanernas formuleringar gör det också tydligt att de nationella proven inte är examensprov. De prövar, som tidigare nämnts, inte alla förmågor och allt innehåll i kurs- och ämnesplanerna. Inte heller bör en bedömnning baseras uteslutande på ett enskilt prov eftersom mätsäkerheten är stor. Av dessa anledningar räcker inte ett nationellt prov som betygsstöd i ett ämne eller en kurs. Provet kan aldrig utgöra hela underlaget för betygssättningen. Däremot ska det särskilt beaktas vid betygssättningen.

Undantag från detta får göras om det är sannolikt att provresultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i ämnet eller kursen på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över. Det kan t.ex. handla om att en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden har inverkat på elevens resultat på det nationella provet. Eventuella anpassningar av provet kan ha varit bristfälliga, tillgången till hjälpmedel kan ha varit otillräcklig, tekniken kan ha fallerat, eller så har eleven på grund av sjukdom, dödsfall eller andra omvälvande händelser inte uppnått ett resultat som motsvarar hans eller hennes kunskaper. Om det är sannolikt att så är fallet ska provresultatet inte beaktas särskilt. Undantaget ska alltså tillämpas om provresultatet är missvisande i förhållande till vad som är känt om elevens kunskaper eller inte ger en rättvisande bild av dessa kunskaper på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

⁷ Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Förordningen (SKOLFS 2010: 250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall. Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall. Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan. Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

12.2 En modell för hur mycket provresultat och ämnes- eller kursbetyg får avvika från varandra

Utredningens bedömning: Skolverket bör utarbeta en modell för hur mycket provresultat och ämnes- eller kursbetyg får avvika från varandra på gruppennivå. Den modell som Skolverket utarbetar bör bygga på det underlag som utredningen har tagit fram.

12.2.1 Det finns skillnader mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg

Relationen mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg följs regelbundet upp. Av avsnitt 3.6.2 och bilaga 2 framgår att de flesta eleverna (cirka 65–70 procent) får samma ämnes- eller kursbetyg som provbetyg. Övriga elever får antingen ett högre eller ett lägre slutbetyg jämfört med provbetyget. Andelen varierar främst mellan ämnen men också en del över tid i ett och samma ämne. Dessutom finns det stora skillnader mellan olika skolor.

När är skillnaderna för stora och vad beror de på?

Utifrån nuvarande bestämmelser går det inte att uttala sig om vissa skolor eller huvudmän sätter för höga eller för låga betyg oavsett hur mycket de avviker från resultaten på de nationella proven. Skolverket konstaterar dock⁸ att alltför många skolor har för stora skillnader mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg. Den stora variationen mellan skolor kan, enligt myndigheten, bero på flera olika faktorer, t.ex. att skolorna tolkar kunskapskraven på olika sätt, att det finns brister i bedömningsmetoderna eller i bedömarks kompetensen samt att konkurrenssituationen på skolmarknaden påverkar betygssättningen. Att en elev inte får ett godkänt betyg kan få stora konsekvenser både för eleven och för huvudmannen, något som Skolverket menar kan förklara varför höjningar från

⁸ Se Skolverkets redovisningar av uppdrag om avvikelse mellan provresultat och betyg i grundskolan respektive gymnasieskolan.

betyget icke godkänt (IG) till godkänt (G) respektive F till E är vanligare än andra höjningar. Det kan också, av konkurrensskäl, vara viktigt för skolorna att ligga bra till i olika rankinglistor.

Vidare anser Skolverket att kommuner och enskilda huvudmän aktivt och kritiskt bör reflektera över stora skillnader. Genom att jämföra betygen på de nationella proven med ämnes- eller kursbetygen går det att få ett underlag för diskussion om på vilka grunder betygen sätts. Stora skillnader på en skola och små på en annan tyder, enligt myndigheten, på att det kan finnas olika synsätt på grunderna för betygssättningen. Det är därför viktigt att det skapas förutsättningar för lärare och skolor att samarbeta i bedömningsfrågor.

Skolinspektionen har särskilt granskat skolor med stora avvikeler i förhållande till myndighetens ombedömning och i relationen mellan nationella prov och sluttbetyg.⁹ På dessa skolor har rektorer och lärare tillfrågats om skälen till de stora skillnaderna. En vanlig förklaring till att elever får högre sluttbetyg än provbetyg är att lärarna har ett bredare underlag än bara provresultaten för att bedöma elevernas kunskaper. Även om eleverna misslyckas på ett nationellt prov kan de i andra sammanhang ha visat att de har de kunskaper som efterfrågas. Skillnaderna mellan prov och betyg är störst i ämnet matematik.¹⁰ Där förklaras de, enligt de svar Skolinspektionen har fått, med att skolorna sätter in särskilda insatser för de elever som inte har klarat de nationella proven.

12.2.2 Utredningen har prövat tre modeller för relationen mellan nationella prov och ämnes- eller kursbetyg

Utredningen anser, som tidigare nämnts, att relationen mellan de nationella proven och betygen är otydlig. I avsnitt 12.1 lämnar vi förslag för att tydliggöra hur proven kan stödja betygssättningen. Vi menar dock att det behövs ytterligare insatser för att underlätta förståelsen av provens betydelse för betygen och därmed stärka en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning. Dessutom

⁹ Skolinspektionen (2013). Tillsyn av bedömning och betygssättning. Med fokus på skolor med stora avvikeler i förhållande till Skolinspektionens omrättning och i relationen mellan nationella prov och sluttbetyg. Rapport T-2013:01.

¹⁰ Se även avsnitt 3.6.2 och bilaga 2.

behöver man komma åt de skillnader som finns mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg. I ämnet matematik är dessa skillnader störst och i engelska minst. Skillnaderna är relativt konstanta över tid, trots att insatser har vidtagits för att minska dem.¹¹

För att underlätta förståelsen av provens betydelse för betygen, stärka likvärdigheten och hitta verktyg som kan bidra till att minska skillnaderna mellan prov- och slutbetyg har vi undersökt tre modeller. Den första innebär att det nationella provet styr betyget helt för den enskilda eleven, dvs. att provet är ett examensprov. Den andra modellen innebär att provet till viss del styr betyget för eleven. Modell 3 innebär att provet stödjer betygssättningen för den enskilda eleven men har en styrande funktion på grupp niveau.

Modell 1 och 2

I modell 1 och 2 styr det nationella provet alltså betyget på individnivå. Den första modellen, där provet motsvarar ett examensprov, används i flera andra länder, huvudsakligen på gymnasienivå. Dessa länder har då ett system som skiljer sig från det svenska, bl.a. med en etablerad studentexamen där proven används för antagning till högre studier. Modell 2 används också internationellt. Som exempel kan nämnas Danmark och Norge, där provet avgör en viss del av sluttbetyget och lärarens bedömning en annan.

De två första modellerna förkastade utredningen ganska snabbt. Det är vansktigt att basera bedömningen på ett enskilt prov. Alla prov är förknippade med olika typer av fel¹² och därför är det viktigt med upprepade mätningar. Dessutom kan en elev ha en dålig dag. I många av de länder som har examensprov kompletterar proven lärarnas bedömning och man har alltså två mätpunkter. Båda modellerna, framför allt modell 1, mötte dessutom omfattande negativ kritik från våra intressenter. I princip alla var emot att proven helt skulle styra de enskilda elevernas betyg. Några intressenter tyckte att modell 2 var tilltalande. De flesta ansåg dock att proven även i den andra modellen blev alltför styrande och att modellen i

¹¹ Se även bilaga 2.

¹² Se bilaga 4.

för hög utsträckning påverkades av de brister som en enskild mätning innehär.

De funktionshindersorganisationer som vi har träffat var den grupp som hårdast kritiserade de två första modellerna. Om de nationella proven helt eller delvis skulle styra betygen på individnivå skulle det missgynna elever med funktionsnedsättning och därmed minska likvärdigheten. Elever med funktionsnedsättning kan i större utsträckning ha problem med dagsformen, vilket i så fall skulle avgöra deras betyg. För dessa elever är det, enligt funktionshindersorganisationerna, extra viktigt att läraren beaktar allt underlag när hon eller han sätter betyg.

Även om de intressenter vi har träffat dömer ut att proven ska *styra* betygen är flera av dem positiva till att tydliggöra provens stödjande roll för betygssättningen, dvs. ett förslag som motsvarar det vi har lämnat i avsnitt 12.1.

I en rapport från SNS Utbildningskommission¹³ framkommer också risker med att låta de nationella proven få en mer direkt påverkan på betygssättningen. Proven kommer i så fall att bli mer *high-stakes*, dvs. få större konsekvenser för enskilda elever. Då riskerar proven att styra undervisningen mer. Dessutom kan det bli mer intressant att kopiera och sprida provuppgifter.

Modell 3

Den tredje modellen förändrar inte de nationella provens stödjande roll för betygssättningen för enskilda elever. Däremot innehär den att proven har en styrande funktion på gruppnvå.

I Sverige har det, i det relativa betygssystemet, funnits en sådan normering på gruppnvå för gymnasieskolan. Då skulle, enligt Skolverkets (tidigare Skolöverstyrelsens) föreskrifter¹⁴, betygen i ett ämne där det fanns ett centralt prov anpassas till fördelningen och medelvärdet på provet. Betygsmedelvärdet för en klass skulle inte avvika mer än 0,2 betygssteg från medelvärdet på provet. I de fall skillnaden var större skulle läraren motivera detta skriftligt.

¹³ Gustafsson, J-E., Cliffordson, C. & Erickson, G. (2014). Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. SNS Utbildningskommission.

¹⁴ Skolverkets föreskrifter om betygssättning på linjer och specialkurser i gymnasieskolan (SKOLFS 1992:42).

Även i ämnen där prov inte genomfördes skulle provresultaten på gruppennivå i vissa angivna närliggande ämnen beaktas vid betygssättningen.

Det finns stöd för att åter införa en styrning mellan prov och betyg på gruppennivå. I rapporten från SNS Utbildningskommission lyfts det fram som rimligt att skillnaderna mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg på gruppennivå ska hålla sig inom vissa definierade gränser. Den utredning som såg över grundskolans mål- och uppföljningssystem 2006–2007¹⁵ ansåg att de nationella proven borde styra betygssättningen mer än vad som då var fallet. Utredaren föreslog att rektorn skulle kunna begära in skriftliga motiveringar av lärarna om de avsåg att sätta ämnes- eller kursbetyg som avvek i förhållande till resultat på de nationella proven. Dessutom föreslogs att skolor skulle motivera avvikelse mellan prov- och betygssresultat i sin kvalitetsredovisning.

De intressenter som utredningen har träffat uttrycker delade meningar om modell 3, även om överlag är mest tilltalade av den modellen jämfört med de två tidigare. Några intressenter anser att modell 3 är bra eftersom proven stödjer betygssättningen på individnivå och styr på gruppennivå. Genom en sådan modell hindras skolorna att driva iväg i sin betygssättning. Andra intressenter är tveksamma till modellen och tycker att den är svår att få ihop med det nuvarande mål- och resultatstyrda systemet.

Som tidigare nämnts förkastade vi ganska snabbt de två första modellerna för relationen mellan prov och ämnes- eller kursbetyg. Modell 3 har vi däremot utrett vidare.

12.2.3 En tänkbar modell för relationen mellan nationella prov och betyg på gruppennivå

En utgångspunkt för att kunna föreslå en modell för relationen mellan nationella prov och betyg på gruppennivå är att ordentligt undersöka skillnaderna mellan proven och betygen. Det har utredningen gjort i bilaga 2. Där ger vi en utförlig statistisk genomgång av skillnader i provresultat och betyg över tid i olika ämnen. Såväl utfall för grundskolan som gymnasieskolan redovisas och vi har

¹⁵ Betänkandet Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem (SOU 2007:28).

studerat skillnader på både nationell nivå och grupp niveau (skolenhet, undervisningsgrupp och gymnasieprogram).

Den statistiska genomgången visar att det finns ett antal svårigheter när en gruppmodell ska utformas. Framför allt är det svårt att skapa en enhetlig modell eftersom skillnaderna mellan provresultat och slutbetyg varierar stort mellan olika ämnen. I gymnasieskolan finns också variationer mellan olika program. De erfarenheter som finns från normeringen i det relativa betygssystemet är svåra att tillämpa i det nuvarande mål- och resultatstyrda betygssystemet, eftersom de två systemen skiljer sig åt markant¹⁶.

Svårigheterna har fått oss att pröva en modell som tar hänsyn till skillnaderna mellan olika ämnen. Den tänkta modellen beskrivs utförligare i bilaga 2. Vi kan se att skillnaderna mellan provresultat och ämnes- eller kursbetyg är relativt stabila över tid inom ett ämne. Det innebär t.ex. att slutbetygen i matematik konstant ligger på en viss nivå över provbetygen. Därför prövar vi en modell som tar hänsyn till dessa skillnader och elimineras dem på statistisk väg. Vi korrigeras alltså provbetygen uppåt i de ämnen där provbetygen är lägre än slutbetygen, vilket framför allt gäller i ämnet matematik. I engelska ligger skillnaden nära noll så där behövs ingen korrigering. Dessa korrigeringar ger förutsättningar för en enhetlig modell för hur mycket prov och betyg får avvika från varandra på grupp niveau.

Provbetygen och ämnes- eller kursbetygen som vi använder för modellen är omsatta till en sexgradig skala där betyget F ger 1 poäng, betyget E ger 2 poäng osv. till betyget A som ger 6 poäng. I stället för att utgå från provbetygen skulle man kunna använda poäng på proven (prospoäng). Vi har sett vissa indikationer på att provbetygen ger mer bristfällig information än prospoängen. I dag finns det inte prospoäng på alla nationella prov. För att kunna använda prospoäng i utformningen av en modell för relationen mellan prov och betyg bör prospoäng samlas in när sådana finns. Dessutom bör Skolverket överväga att få till en total prospoäng även för de ämnen där det inte finns i dag.

¹⁶ Se bilaga 2 för en beskrivning av skillnaderna mellan det relativa systemet och det mål- och kunskapsrelaterade systemet.

12.2.4 Skolverket bör utarbeta en modell för hur mycket nationella prov och betyg får avvika från varandra på grupp niveau

Utredningen har alltså prövat en modell som kan ligga till grund för hur mycket nationella prov och betyg får avvika från varandra på grupp niveau. Modellen är dock inte färdigarbetad utan den kräver ytterligare analys av statistik, bl.a. med prov- och betygsresultat över längre tid. Dessa ytterligare analyser har av tidsskäl inte varit möjliga att göra inom utredningstiden och vi har inte heller haft tillgång till statistik över längre tid. Av dessa skäl lämnar vi inget förslag om hur modellen ska se ut utan anser att Skolverket bör utarbeta en modell för hur mycket provresultat och ämnes- eller kursbetyg får avvika från varandra på grupp niveau. Den modell som Skolverket utarbetar bör bygga på det underlag som utredningen har tagit fram i detta avsnitt och i bilaga 2. Arbetet med modellen kan med fördel ingå i arbetet med att utforma ett gemensamt ramverk för de nationella proven. Förslag om ramverket behandlas i avsnitt 13.1.

I en redovisning av ett regeringsuppdrag 2009¹⁷ angav Skolverket att myndigheten kunde utreda konsekvenser av olika modeller för hur provbetygen skulle kunna användas inför betygssättningen och hur detta skulle kunna regleras. Nu aktualiseras frågan igen genom att vi föreslår att myndigheten bör utarbeta en modell baserat på vårt underlag.

När Skolverket har utarbetat en modell kan den ligga till grund för granskning av hur väl de nationella proven stödjer betygssättningen. Modellen kan användas för att analysera provens betygssstödjande roll på skol- och huvudmannanivå samt utgöra ett underlag för Skolinspektionens tillsyn.

Vi ser alltså i första hand att modellen bör användas som ett analysverktyg för lärare, rektorer, huvudmän och Skolinspektionen. En annan möjlighet som vi har undersökt är att lärare vars provresultat och slutbetyg avviker mer än vad modellen medger ska motivera skillnaderna för rektorn. Detta förfarande skulle dock, enligt vår bedömning, leda till att många lärare behöver motivera sina

¹⁷ Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas.

avvikeler, vilket medför en ökad administration för lärarna. Om modellen i stället används för analys kan läraren själv få syn på när provresultaten och betygen avviker mer än vad modellen anger. Rektorn kan också uppmärksamas på om vissa lärare har väldigt stora eller i princip inga avvikeler, och huvudmannen får ett verktyg för att följa upp sina skolor. I skolor som har stora avvikeler kan Skolinspektionen granska bedömningen och betygssättningen. En del i Skolverkets arbete med att utforma en modell bör vara att överväga vad som ska hända när avvikelerna mellan provresultat och betyg är för stora. Också dessa frågor berörs i bilaga 2.

Eventuellt kommer frågan om relationen mellan prov och betyg på gruppnvå att behöva regleras, dvs. att det i förordning eller föreskrift kan komma att behövas bestämmelser som anger hur mycket provresultat och slutbetyg får avvika från varandra på gruppnvå. Om Skolverket ser behov av reglering som inte är lämplig att hantera i föreskriftsform kan myndigheten uppmärksamma regeringen på dessa behov så att en reglering kan komma till stånd. Eftersom vi inte lämnar förslag om hur modellen ska se ut, utan överlämnar det arbetet till Skolverket, har vi inte heller lämnat författningsförslag för hur modellen ska regleras.

12.3 De nationella proven synliggör vissa problem med betygssystemet och betygsskalen

Utredningens bedömning: Frågan om den icke-kompensatoriska betygssättningen, dvs. att en elev måste ha uppfyllt hela kunskapskravet för ett visst betygssteg för att få det betyget, bör utredas vidare.

Om Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalen inte behandlar frågan om att skalan har en ojämn fördelning när den översätts till betygspoäng bör denna fråga utredas vidare.

Genom att utreda de nationella proven har utredningen stött på ett antal problem med betygssystemet och betygsskalen. Som vi tidigare har angett är bedömningen av elevlösningar av de nationella proven kompensatorisk, dvs. att alla kunskapskrav inte behöver vara uppfyllda på en viss nivå för att en elev ska få det provbetyget. En elev som får t.ex. betyget F på ett delprov kan ändå få betyget E som

provbetyg. Betygssättningen i ett ämne eller en kurs är dock inte kompensatorisk.¹⁸

Vi ser inga möjligheter med att tillämpa en icke-kompensatorisk bedömning i proven. I ett prov går det inte att pröva alla förmågor i en sådan omfattning att resultaten på respektive förmåga blir tillförlitliga. Skillnaden i bedömningen mellan prov och betygssättning skapar dock förvirring hos många lärare. Flera lärare riktar också kritik mot betygssystemet eftersom de anser att det betygssätter elever utifrån deras sämsta prestation. Den icke-kompensatoriska betygssättningen och skillnaden mellan bedömning i proven och för betygen är, enligt vår uppfattning, ett problem. Därför anser vi att frågan om den icke-kompensatoriska betygssättningen bör utredas vidare.

Ett annat problem som vi har stött på gäller betygsskalan och den betygspoäng som varje betygssteg motsvarar. Här är fördelningen inte jämn. Betyget F ger betygspoängen 0 och betyget E ger 10. Därefter höjs betygspoängen med 2,5 för varje betygssteg, dvs. D=12,5; C=15; B=17,5 och A=20. Den sneda fördelningen i betygsskalan har betydelse när den används i beräkningar, t.ex. av genomsnittlig betygspoäng. Eftersom skalan är ojämnt fördelad påverkas bl.a. jämförelser mellan provbetyg och slutbetyg. Motivet för de olika betygspoängen var att betyget E, som anger ett godkänt resultat, skulle markeras särskilt tydligt. Vi vill dock peka på de problem som den snedfördelade betygsskalan medför. Av bilaga 2 och 5 framgår de problem som följer av att ha en skala som inte är jämnt fördelad när man genomför beräkningar.

Skolverket har fått i uppdrag att utvärdera den nya betygsskalan.¹⁹ Utvärderingen ska redovisas senast den 30 april 2016. Om Skolverkets utvärdering inte behandlar frågan om att skalan har en ojämnn fördelning när den översätts till betygspoäng anser vi, av ovanstående skäl, att denna fråga bör utredas vidare.

¹⁸ Se även avsnitt 3.6.1.

¹⁹ Utbildningsdepartementet (2015). Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk. U2015/01954/GV. U2015/02780/GV. U2015/03628/S. Ändringsbeslut 2015-06-25.

13 En ökad kvalitet och stabilitet för nationella prov och bedömningsstöd

I det här avsnittet lämnar utredningen förslag som kan öka de nationella provens kvalitet och stabilitet över tid. Förslagen innebär i korthet följande:

- Statens skolverk bör ansvara för att ett gemensamt ramverk utarbetas, dels för de nationella proven, dels för de nationella bedömningsstöden.
- Lärarinformationen och bedömningsanvisningarna till de nationella proven bör omfattas av ramverket. Detsamma bör gälla för frågor om anpassningar av proven och tillgång till hjälpmaterial i provsituationen.
- Skolverket bör se över sina rutiner för utskick av bedömningsanvisningar.
- Skolverket bör, i samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten, se över hur olika förmågor, t.ex. avkodning, prövas i de nationella proven och om sättet att pröva förmågorna står i konflikt med vad som är bäst för barnet och barnets rätt till skäliga anpassningar utifrån personliga behov.
- Skolverket bör tydliggöra när en elev kan befrias från ett prov eller delprov samt ange hur befreielsen kan påverka det sammanvägda provbetyget.
- Skolverket bör tillsätta en kvalitetsgrupp med svenska och utländska experter som har en god vetenskaplig kompetens och beprövad erfarenhet inom provutvecklingsområdet.

13.1 Ramverk för de nationella proven respektive de nationella bedömningsstöden

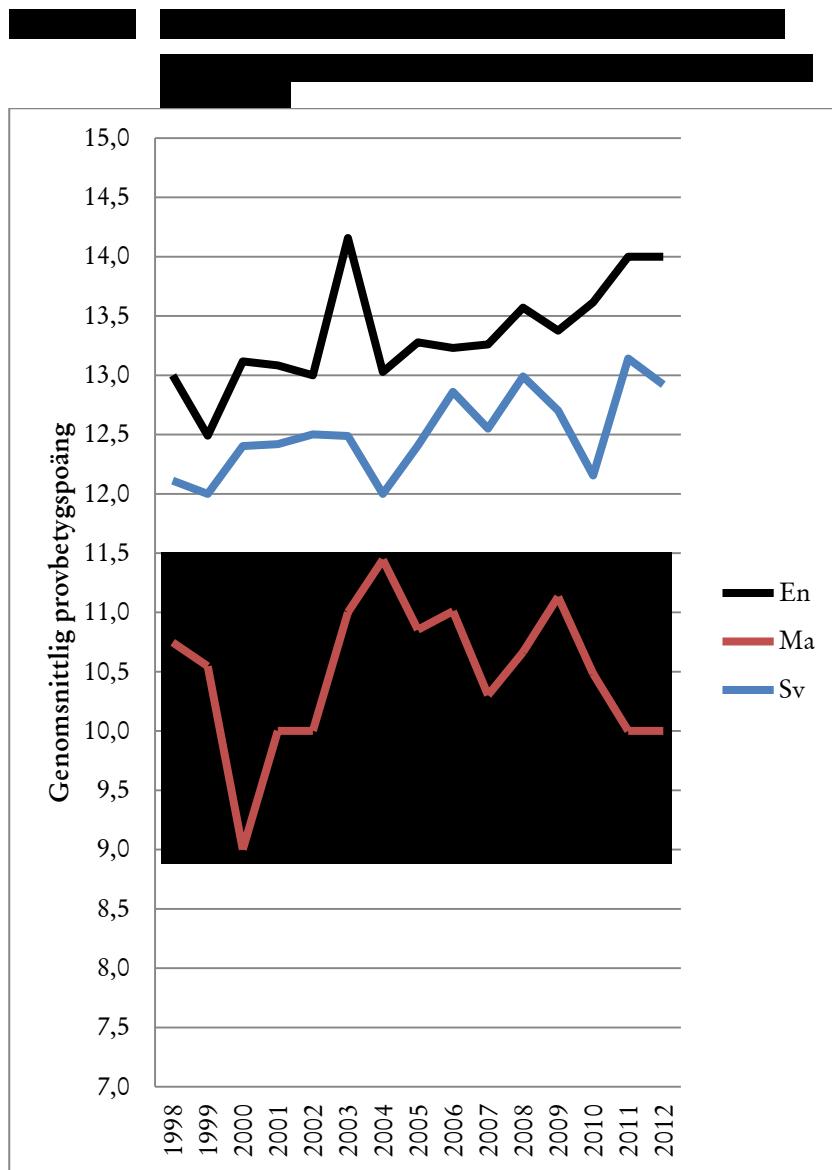
Utredningens bedömning: För att nationella prov av hög kvalitet ska kunna konstrueras bör Skolverket ansvara för att ett gemensamt ramverk utarbetas för utvecklingen av proven. I ramverket bör kvalitetskriterier för provverksamheten anges. Ramverket bör användas såväl i Skolverkets interna arbete som i det arbete som bedrivs av de universitet och högskolor som har i uppdrag att utveckla proven.

Skolverket bör även ansvara för att ett gemensamt ramverk utarbetas för de nationella bedömningsstöden.

13.1.1 Provbetygen varierar från år till år

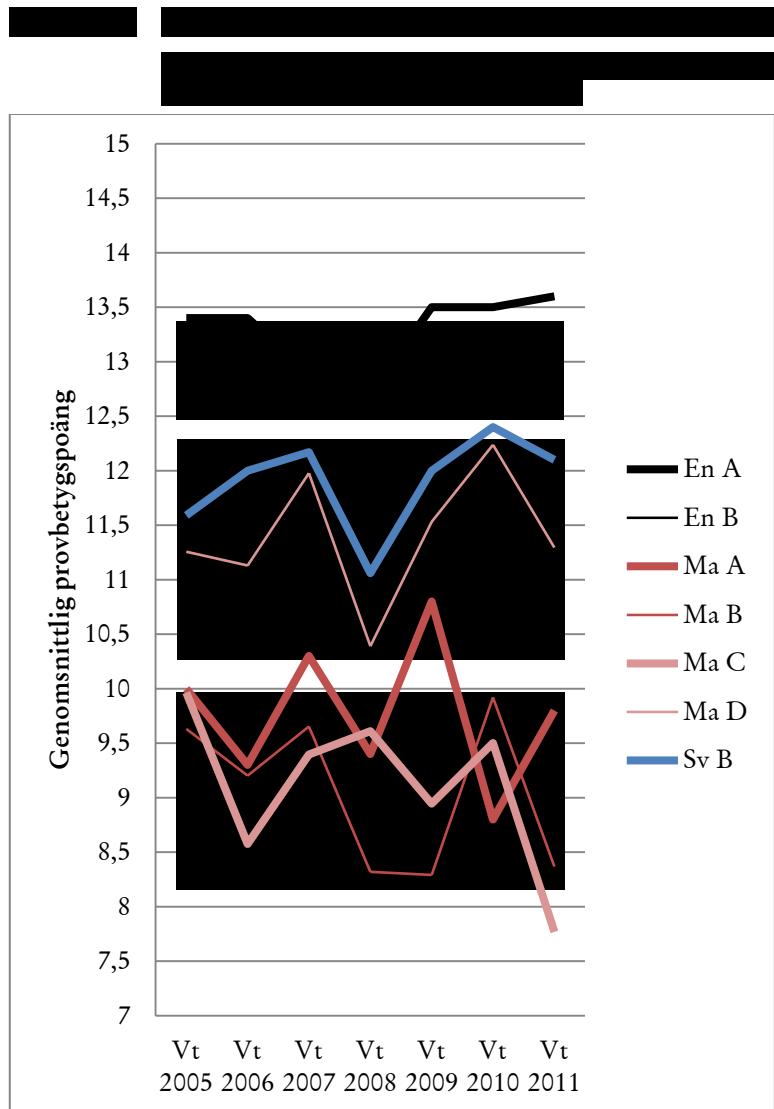
För att undersöka frågan om de nationella provens stabilitet över tid är en utgångspunkt att studera hur provbetygen skiljer sig åt från år till år. I figur 13.1 redovisas den genomsnittliga betygspoängen för provbetygen under perioden 1998–2011 i grundskolan i ämnena engelska, matematik och svenska.¹

¹ Uppgifterna har erhållits från Skolverket och finns inte publicerade i den officiella statistiken eller i Siris. Svenska som andraspråk ingår inte i redovisningen.



Källa: Skolverket.

I figur 13.2 redovisas motsvarande utfall för gymnasieskolan.² Uppgifterna avser den tidigare gymnasieskolan under perioden 2005–2011 och endast resultaten från vårterminerna redovisas.



Källa: Skolverket.

² Uppgifterna har erhållits från Skolverket och finns inte publicerade i den officiella statistiken eller i Siris. Svenska som andraspråk ingår inte i redovisningen.

Av ovanstående figurer framgår att de genomsnittliga provbetygen skiljer sig åt från år till år i alla ämnen och kurser. I såväl grundskolan som gymnasieskolan finns de minsta skillnaderna i genomsnittligt provbetyg över tid i engelska och de största skillnaderna finns i matematik. Frågan om provens stabilitet har behandlats utförligare av Kristian Ramstedt som dels för Skolverkets räkning tagit fram en rapport om skillnader i provbetyg över tid för grundskolan³, dels som sekreterare i utredningen tagit fram en bilaga om samma frågor för gymnasieskolan (se bilaga 5).

13.1.2 Möjliga förklaringar till varför provbetygen varierar

I en rapport från SNS Utbildningskommission⁴ anges ett antal möjliga förklaringar till att provbetygen varierar från år till år. En sådan är att provens svårighetsgrad varierar. Svårighetsgraden tycks dock inte variera i så hög grad att detta framstår som en rimlig förklaring. En rimligare förklaring är förmodligen, enligt rapporten, att kravgränserna för de olika betygsstegen fastställs med bristande precision. Det drabbar särskilt prov med ett litet totalt poängantal, för när antalet provpoäng är litet får någon enstaka poängs förskjutning av betygsgränserna stort genomslag i andelen elever som hamnar på de olika betygsstegen. Ytterligare en förklaring som lyfts fram i rapporten är att det saknas standardiserade specifikationer för nationell provutveckling. Avsaknaden av specifikationer leder till en stor variation i provens utformning och i utvecklingsprocesserna vid de olika universitet och högskolor som ansvarar för provkonstruktionen.

Av figurerna ovan framgår att ämnet matematik har de största variationerna i provbetyg över tid i både grund- och gymnasieskolan. En förklaring till skillnaderna mellan ämnena kan ha med s.k. *haloeffekter* att göra. Haloeffekter innebär att en bedömare som känner den elev som har gjort ett prov tenderar att påverkas av denna kännedom. Uppgifterna i matematikproven erbjuder ofta inte så mycket tolkningsutrymme utan har en ganska strikt poängsättning. Svensk- och engelskproven innehåller längre skrivuppgif-

³ Skolverket (2015). Provbetygens stabilitet. Om nationella prov – Åk 9 1998–2012.

⁴ Gustafsson, J-E., Cliffordson, C. & Erickson, G. (2014). Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. SNS Utbildningskommission.

ter med mer tolkningsutrymme. Där kan man tänka sig att en bedömande lärare med kännedom om eleven tenderar att tolka i linje med sin förståelse av elevens kunskaper.

13.1.3 Åtgärder har vidtagits för att öka provens stabilitet

Skolverket har vidtagit en del åtgärder för att öka de nationella provens stabilitet över tid.⁵ En av åtgärderna är att man har vidareutvecklat riktlinjerna för hur kravgränserna sätts för de nationella proven. Det är, enligt myndigheten, en viktig del i arbetet med att öka jämförbarheten av provresultaten över tid. Ytterligare en åtgärd som har vidtagits är att man har utökat utprüfningsvolymerna för de olika proven, dvs. att proven prövas ut bland fler elever innan de genomförs. Skolverket anger att utprüfningarnas volym och kvalitet spelar stor roll för stabiliteten i proven. Dessutom har Skolverket undersökt möjligheterna att göra olika former av kopplingar mellan proven från år till år. Ett exempel på sådana kopplingar är att uppgifter till kommande års prov prövas ut i samband med att årets prov genomförs.

Skolverket och de universitet och högskolor som utvecklar proven strävar också efter att använda fler ankaruppgifter i proven, dvs. uppgifter som återkommer från år till år. Dessutom har det totala antalet poäng på vissa prov ökat. Någon nämnvärd ökning av stabiliteten över tid kan dock inte ses.

13.1.4 Det finns omotiverade skillnader mellan de olika proven

I dag finns det skillnader mellan de olika proven när det gäller hur resultaten bedöms. Dessutom varierar principerna för sammanvägning av delprovsresultat till ett provbetyg mellan provämnena.⁶

Flera av de intressenter som utredningen har träffat anser att dessa skillnader är omotiverade. Till exempel har många av de lärare som deltagit i våra skol- och huvudmannabesök svårt att förstå att

⁵ Skolverket (2014). Redovisning av uppdrag om kvalitetssäkring av nationella prov. Dnr 2011:1242.

⁶ Se även avsnitt 3.6.1.

olika poäng- och betygsskalor används i de olika proven. Dessutom menar lärarna att det är motsägelsefullt att bedömningen görs på olika sätt i proven respektive i ämnena och kurserna. I proven gäller inte att alla kunskapskrav ska vara uppfyllda för att eleven ska få något av betygen E, C eller A, vilket är fallet vid betygssättningen. Sammanvägningen till ett provbetyg är alltså ofta kompensatorisk, men betygssättningen i ett ämne eller en kurs är det inte.

13.1.5 Ett gemensamt ramverk bör utarbetas för de nationella proven

Utredningen konstaterar att det finns brister i provens stabilitet över tid, i såväl grund- som gymnasieskolan. Dessutom finns det skillnader mellan de olika proven när det gäller exempelvis hur resultaten bedöms och principerna för sammanvägning till ett provbetyg. De åtgärder som Skolverket har vidtagit med t.ex. kravgränssättning, utprövning, ankaruppgifter och fler poäng i proven är bra men inte tillräckliga.

Mot denna bakgrund anser vi att Skolverket, för att kunna konstruera nationella prov av hög kvalitet, bör ansvara för att ett gemensamt ramverk utarbetas för utvecklingen av proven. I ramverket bör kvalitetskriterier för provverksamheten anges. Ramverket bör användas såväl i Skolverkets interna arbete som i det arbete som bedrivs av de universitet och högskolor som har i uppdrag att utveckla proven. Motsvarande ramverk finns i andra länder. Som exempel kan nämnas det amerikanska ramverket Standards for Educational and Psychological Testing.⁷

Skolverket har sedan tidigare i olika sammanhang⁸ pekat på behovet av ett ramverk för de nationella proven. I slutet av 2014 påbörjade myndigheten också ett arbete med ett gemensamt ramverk. Då tillsattes en extern arbetsgrupp som skulle utarbeta ramverket i samverkan med Skolverket och olika referensgrupper. Arbetet är nu dock vilande i avvaktan på våra förslag. Vi bedömer

⁷ American Educational Research Association (AERA), American Psychological Association (APA), National Council on Measurement in Education (NCME) (2014). Standards for Educational and Psychological Testing.

⁸ Skolverket (2014). Redovisning av uppdrag om kvalitetssäkring av nationella prov. Dnr 2011:1242; Skolverket (2004). Det nationella provsystemet i den målstydda skolan. Omfattning, användning och dilemman.

det som ytterst viktigt att arbetet återupptas så snart som möjligt efter det att vi har lämnat vårt betänkande.

I avsnitt 8 lämnar vi förslag om ett minskat antal nationella prov. Ett skäl för att vi föreslår färre prov är att kvaliteten på proven delvis brister i dag. Med våra förslag kan betoningen läggas på att utveckla prov av hög kvalitet, bl.a. med hjälp av det gemensamma ramverket, i de tre sedan länge etablerade provämnen engelska, matematik och svenska/svenska som andraspråk. När systemet väl fungerar och kvaliteten är höjd kan nationella prov i fler ämnen vid behov återigen övervägas.

Om de nationella proven blir stabilare och länkade till varandra med hjälp av uppgifter som återkommer från år till år samt delvis bedöms externt skapas i viss utsträckning förutsättningar för *value added*-mätningar, dvs. mätningar av skolers prestation. Våra förslag om en förbättrad kvalitet i proven skulle kunna ge bättre förutsättningar för *value added*-mätningar, även om svårigheter fortfarande kvarstår. Det är t.ex. inte så lätt att avgöra vad skolan har bidragit med i en *value added*-mätning. En annan svårighet är att en treårs cykel kan bli en för lång period att utföra mätningen på. Om proven ska användas på det här sättet är det viktigt att säkerställa att mätningen genererar värdefull information, t.ex. för skolvalsbeslut.

Ramverkets innehåll

Ansvaret för utformningen av det gemensamma ramverket och dess innehåll bör, som tidigare nämnts, ligga hos Skolverket. Utredningen vill dock belysa några områden som bör behandlas i ramverket.

Ramverket bör vara gemensamt för alla skolformer, årskurser och provämnen

Ramverket bör vara gemensamt för alla skolformer och årskurser som omfattas av nationella prov samt gälla för samtliga provämnen. I dag finns det, som tidigare nämnts, omotiverade skillnader framför allt mellan olika provämnen. Ett viktigt syfte med ramverket är att komma tillräffa med dessa skillnader.

När ett gemensamt ramverk finns på plats bör de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov få i uppdrag att utarbeta ämnesspecifika ramverk för de olika provämnen utifrån det gemensamma ramverket.

En beskrivning av proven och deras konstruktion bör ingå i ramverket

I det gemensamma ramverket bör det finnas en beskrivning av de nationella proven, vilka prov som finns, syftet med proven och provens roll i kunskapsbedömningsystemet. Det bör anges vilka krav som ställs i provkonstruktionen när det gäller t.ex. mättekniska egenskaper, validitet och reliabilitet. Dessutom bör relationen mellan proven och kurs- respektive ämnesplanerna kommenteras. Till exempel bör det framgå om proven ska pröva samma innehåll och kunskapskrav från år till år eller om proven över tid ska försöka täcka in allt innehåll i kurs- och ämnesplanerna (i ett enskilt prov är det inte möjligt att pröva hela innehållet).

Tidsomfattningen av proven bör hanteras i ramverket

Av avsnitt 8.1.13 framgår att utredningen anser att tidsomfattningen av de nationella proven bör ses över för att minska elevernas totala provtid jämfört med i dag. Vi ger några exempel på hur detta kan göras, t.ex. genom att man minskar antalet delprov eller tiden per delprov, eller att fördelningen mellan olika typer av uppgifter i proven ändras. Ramverket bör behandla dessa frågor och frågan om det totala antalet poäng per prov.

I ramverket bör anges hur olika uppgiftstyper och ankaruppgifter används samt hur utprovningar bör genomföras

Utredningen anser (se avsnitt 8.1.13) att de nationella proven bör ha en rimlig balans mellan olika uppgiftstyper och att konstruktöerna i utvecklingen av proven bör överväga vilka förmågor som kan prövas med hjälp av någon typ av flervalsuppgift eller uppgift som endast kräver ett kort elevsvar. För att detta ska kunna ge-

nomföras på lämpligt sätt bör relationen mellan olika uppgiftstyper tas upp i ramverket.

Andra frågor som bör beröras i ramverket är bl.a. hur ankaruppgifter kan användas i proven, hur provsekretessen kan hanteras för proven som helhet och för uppgifterna i dem, hur utprövningar kan gå till och hur omfattande utprövningarna bör vara.

Modeller för kravgränssättning och bedömning bör i så stor utsträckning som möjligt vara gemensamma och framgå av ramverket

Hur kravgränssättningen ska göras och vilka förutsättningar som ska gälla för bedömningen av proven bör tydligt framgå av ramverket. I dag finns det, som tidigare nämnts, omotiverade skillnader i hur bedömningen av proven görs. Dessa bör hanteras så att bedömningen i så stor utsträckning som möjligt görs på samma sätt i de olika provämnena.

Frågor om provbetyg och sammanvägning av provresultat bör behandlas i ramverket

Vi har ställt oss frågan om huruvida sammanvägda provbetyg ska finnas.⁹ Här för vi ett kort resonemang om de alternativ vi har prövat. Det första alternativet innebär att varje delprov i de nationella proven poängsätts men utan att några delprovsbetyg anges. Delprospoängen vägs sedan samman till ett provbetyg. Det andra alternativet innebär att delprovsbetyg ges och att dessa sammanvägs till ett provbetyg. Det tredje alternativet innebär att delprovsbetyg eller delprospoäng ges, men inga sammanvägda provbetyg.

Det finns en del problem med dagens provbetyg. En del av de lärare vi har träffat vid våra skol- och huvudmannabesök anser att det är olyckligt att olika delprovsresultat vägs samman till ett samlat provbetyg. De menar att det vore att föredra om resultaten kommunlicerades med eleverna på delprosnivå och om inget provbetyg gavs. Andra tycker att det är bra att kunna ge ett samlat provbetyg. Dessutom upplever flera lärare som vi har träffat att

⁹ Se även avsnitt 3.6.1.

principerna för sammanvägning är svåra att förstå och som tidigare nämnts att det är oklart varför principerna är olika mellan olika ämnen.

Vi lämnar inget förslag om sammanvägda provbetyg ska finnas kvar eller inte. I stället överlämnar vi frågan och ställningstagandet till ramverksarbetet. Om provbetygen ska finnas kvar bör ramverket hantera hur sammanvägningen ska gå till så att den blir möjlig att förstå och så enhetlig som det går för de olika provämnen.

Några av de intressenter som vi har träffat, framför allt Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), har betonat vikten av att samla in statistisk om elevernas poängresultat på de nationella proven (i de fall poäng anges), inte bara om deras provbetyg. Frågan om vilka data som behövs för att kunna använda resultaten på proven för forskning och utvärdering, t.ex. om poäng ska ges och samlas in i fler ämnen, bör också behandlas i ramverksarbetet. Insamlingen av provpoäng är dessutom viktig som underlag för att utarbeta en modell för hur mycket nationella prov och betyg får avvika från varandra på gruppennivå, vilket vi anser att Skolverket bör göra (se avsnitt 12.2). Arbetet med modellen kan, som framgår av nämnda avsnitt, med fördel ingå i arbetet med att utforma ramverket.

Hur resultaten på proven bör tolkas är en fråga för ramverket

Ramverket bör innehålla en genomgång av hur resultaten på proven bör användas och tolkas samt vilka slutsatser som kan dras av provresultaten och vilka felkällor som finns.

13.1.6 Ett gemensamt ramverk bör utarbetas även för de nationella bedömningsstöden

I avsnitt 6 och 7 redogör utredningen för ett antal otydligheter i dagens bedömningsstöd, t.ex. när det gäller syftena med stöden och vad som räknas som ett bedömningsstöd. För att komma tillräffa med dessa otydligheter anser vi att Skolverket, utöver ett ramverk för de nationella proven, även bör ansvara för att ett gemensamt ramverk utarbetas för de nationella bedömningsstöden. För de betygsstödjande bedömningsstöden är behovet av ett ramverk extra tydligt.

13.2 Lärarinformation och bedömningsanvisningar

Utredningens bedömning: Det gemensamma ramverket för de nationella proven bör omfatta frågor om lärarinformation och bedömningsanvisningar till proven. Informationen och anvisningarna bör tydliggöras och utvecklas så att de så långt som möjligt följer samma mall, oavsett ämne.

Skolverket bör se över sina rutiner när det gäller utskick av bedömningsanvisningar efter det att ett nationellt prov är genomfört.

13.2.1 Nuvarande lärarinformation och bedömningsanvisningar

Ett nationellt prov består av elevmaterial och lärarmaterial. Lärarmaterialet innehåller lärarinformation och bedömningsanvisningar.¹⁰

I lärarinformationen finns bl.a. information om provens syften, sekretess, hantering av proven, anpassningar, rapportering och redovisning av resultat samt arkivering. Dessa delar är likartade för olika ämnen och kurser. Det finns också delar i lärarinformationen som skiljer sig åt mellan ämnena och kurserna. Då kan det handla om provens relation till kurs- och ämnesplanerna, bedömning, kravgränssättning samt ämnes- och provspecifika principer.

Bedömningsanvisningarna för de olika proven är i högre grad än lärarinformationen ämnesspecifika. För de olika ämnena och kurserna finns, som tidigare nämnts, olika sätt att bedöma proven och även principerna för sammanvägning av delprovsresultat till ett provbetyg varierar.

¹⁰ Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF 2013:19).

Lärarinformationen och bedömningsanvisningarna upplevs som otydliga, alltför omfattande och för olika mellan olika ämnen

Flera av de lärare som vi har träffat vid våra skol- och huvudmanabesök anser att lärarinformationen och bedömningsanvisningarna till de nationella proven är otydliga och alltför omfattande. Många poängterar det problematiska i att anvisningarna ser så olika ut mellan olika ämnen och kurser. Särskilt märkbart blir det för lärare som undervisar i fler än ett provämne.

13.2.2 Lärarinformationen och bedömningsanvisningarna bör omfattas av det gemensamma ramverket

Skolverket har genomfört ett omfattande arbete för att lärarinformationen och bedömningsanvisningarna ska vara så tydliga som möjligt och se så lika ut som det går mellan olika ämnen och kurser. Så länge det finns skilda anvisningar för hur proven ska bedömas och provresultaten ska sammanvägas anser dock inte utredningen att det finns förutsättningar för att utforma informationen och anvisningarna på ett tydligt och enhetligt sätt. Mycket av den kritik som lärarna riktar mot lärarinformationen och bedömningsanvisningarna beror, enligt vår bedömning, på dessa olikheter.

I och med att sätten att bedöma proven och principerna för sammanvägning enligt vårt förslag kommer att hanteras i det gemensamma ramverket ges möjligheter att också tydliggöra och utveckla informationen och anvisningarna så att de så långt som möjligt följer samma mall, oavsett ämne. Därför bör ramverket även omfatta frågor om lärarinformation och bedömningsanvisningar till proven.

När det gäller omfattningen av informationen och anvisningarna kritiseras också den av flera lärare som vi har träffat. I ramverksarbetet bör även ingå att granska innehållet i lärarinformationen och bedömningsanvisningarna och avgöra om vissa delar bör behandlas exempelvis i ett stödmaterial eller genom allmän information via Skolverkets webbplats, snarare än i de material som följer med respektive prov.

13.2.3 Rutinerna för utskick av bedömningsanvisningar bör ses över

Skolverket har beslutat att fr.o.m. läsåret 2015/16 leverera bedömningsanvisningarna för de nationella proven i årskurs 9 och gymnasieskolan så snart som möjligt efter provens genomförande i stället för samtidigt som själva proven, för att minimera risken för fusk.¹¹ Det innebär att anvisningarna skickas ut när samtliga delprov i ett ämne eller en kurs är genomförda. För lärarnas del blir det en nackdel, eftersom de inte kan påbörja bedömningen direkt efter att respektive delprov är gjort.

Utredningen anser att detta förfarande bör ses över. Det är enligt vår uppfattning positivt att bedömningsanvisningarna skickas ut efter att ett delprov är genomfört. Men lärarna bör inte behöva vänta tills alla delprov är genomförda innan de kan påbörja sin bedömning. När de nationella proven kommer att vara digitaliserade är det enkelt att distribuera bedömningsanvisningar för de delprov som inte automaträttas till skolorna direkt efter genomförandet av delprovet. Fram till dess bör Skolverket hitta en rutin som både kan minimera risken för fusk och göra att lärarna kan påbörja bedömningen. En sådan rutin kan innebära att bedömningsanvisningarna görs tillgängliga för skolorna direkt när ett delprov är gjort, t.ex. genom att anvisningarna publiceras lösenords-skyddade på Skolverkets webbplats.

13.3 Anpassningar av de nationella proven och tillgång till hjälpmedel i provsituationen

Utredningens bedömning: Skolverket bör, i samråd med Speci-
alpedagogiska skolmyndigheten, se över och lämna anvisningar
för hur olika förmågor, t.ex. avkodning, prövas i de nationella
proven och om sättet att pröva förmågorna står i konflikt med
vad som är bäst för barnet och barnets rätt till skäliga anpass-
ningar utifrån personliga behov.

¹¹ Se även avsnitt 3.9.

Det gemensamma ramverket för de nationella proven bör även omfatta frågor om anpassningar av proven och tillgång till hjälpmedel i provsituationen.

Vid insamlingen av resultat på de nationella proven bör även information om huruvida ett prov eller delprov har anpassats för en elev samlas in.

Skolverket bör tydliggöra i vilka fall det kan vara aktuellt att befria en elev från ett prov eller delprov. Dessutom bör myndigheten ange hur befrielsen kan påverka det sammanvägda provbetyget.

13.3.1 Anpassningar av de nuvarande nationella proven och elevernas möjligheter att använda hjälpmedel i provsituationen

Det är rektorn som beslutar om ett prov ska anpassas för en elev. Även om en elev har fått ett anpassat prov är det, enligt Skolverket, viktigt att provet fortfarande prövar de kunskaper och förmågor som gäller för ämnet eller kursen. När det gäller hjälpmedel kan rektorn besluta att en elev med funktionsnedsättning som använder hjälpmedel i undervisningen också får använda dessa i provsituationen. Enligt Skolverket förutsätter det dock att provet fortfarande prövar det som är avsett.¹²

Exempel på anpassningar och möjliga hjälpmedel

Exempel på anpassningar kan vara förlängd provtid eller att ett prov eller delprov delas upp på flera tillfällen. Vid utredningens två besök inom specialskolan har exempel på anpassningar för elever med hörselnedsättning eller språkstörning diskuterats. En vanlig anpassning är just att elever får mer tid på sig att genomföra de nationella proven. Samtidigt upplever eleverna i specialskolan att proven tar för lång tid att göra. Om det vore möjligt för lärare att få tillgång till proven tidigare skulle de kunna förbereda eleverna mer, vilket de lärare vi har träffat inom specialskolan anser är vik-

¹² Se även avsnitt 3.7.

tigt för deras målgrupp. Lärarna skulle då kunna komplettera proven med t.ex. bildstöd.

För elever med läs- och skrivsvårigheter eller med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning kan en anpassning vara att få lyssna på texter i stället för att läsa dem. Det här går enligt Skolverket¹³ bra i de läsförståelseprov i svenska eller svenska som andraspråk som inte prövar avkodning, dvs. förmågan att identifiera eller känna igen skrivna ord. I läsförståelseproven i svenska och svenska som andraspråk i årskurs 3 och 6 prövas både avkodning och textförståelse. Avkodningen görs genom att eleverna själva läser texten. Textförståelsen däremot kan prövas genom att eleverna får lyssna på texten. I årskurs 9 förutsätts att eleverna har utvecklat förmågan att avkoda och i stället prövas i första hand bearbetning och analys av texten. Därför kan elever i årskurs 9 få lyssna på texten i sin helhet.

13.3.2 Barnets bästa ska beaktas och skälig anpassning ska erbjudas

En grundläggande rättighet i både konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Principen om icke-diskriminering är en annan grundläggande rättighet som gäller oberoende av exempelvis funktionsnedsättning eller etniskt och socialt ursprung. För att säkerställa rätten till utbildning på lika villkor ska vidare personer med funktionsnedsättning – såväl barn som vuxna – erbjudas skälig anpassning utifrån sina personliga behov.

Även i skollagen¹⁴ anges att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet som omfattas av lagen.

¹³ www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/anpassning/las-och-skrivsvårigheter/delprov-som-provar-elevernas-lasformaga-i-grundskolans-nationella-prov-i-svenska-och-svenska-som-and-1.229125

¹⁴ 1 kap. 10 § skollagen (2010:800).

Vad innebär barnets bästa och att skälig anpassning ska erbjudas i en provsituation?

För den enskilda eleven kan behovet av anpassning se olika ut beroende på provsituation. I utredningens samtal med lärare som undervisar elever med läs- och skrivsvårigheter samt med organisationer som företräder dessa elever framkommer bl.a. synpunkter på de prov som prövar avkodning. Som tidigare nämnts anger Skolverket att eleverna inte kan få texten uppläst när det är avkodning som ska prövas. Av detta skäl har myndigheten i läsförståelseproven i svenska och svenska som andraspråk skilt på de delar som prövar avkodning (där texten inte kan läsas upp) och de delar som prövar textförståelse (där texten kan läsas upp).

För en elev som verkligen behöver det och som i undervisningen är van att få texter upplästa kan det upplevas som omöjligt och t.o.m. kränkande att genomföra ett prov där eleven själv måste läsa texten. Om barnets bästa ska beaktas i detta fall, och barnet ska erbjudas skäliga anpassningar, vore det därför rimligt att låta eleven få texten uppläst även i provsituationen. Samtidigt måste läraren då vara medveten om att provet inte längre prövar avkodningen. Därmed kan elevens resultat på provet inte heller användas, eftersom provet inte har prövat det som avsågs.

Avkodning är ett exempel där barnets bästa och skäliga anpassningar kan komma i konflikt med det provet avser att pröva. Liknande avvägningar som när det gäller avkodning för elever med läs- och skrivsvårigheter behöver göras för andra anpassningar för elever med andra funktionsnedsättningar. Vi anser att det finns skäl att se över hur olika förmågor, t.ex. avkodning, prövas i de nationella proven och om sättet att pröva förmågorna står i konflikt med vad som är bäst för barnet och barnets rätt till skäliga anpassningar utifrån personliga behov. Skolverket bör därför, i samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), se över dessa frågor och lämna anvisningar för hur de kan hanteras.

13.3.3 Bestämmelserna om anpassning och användning av hjälpmmedel upplevs som otydliga

Många av de lärare och rektorer som utredningen har träffat anser att det saknas tydliga riktlinjer när det gäller möjligheten att anpassa de nationella proven för elever med funktionsnedsättning. Lärarna vet ofta inte vilka anpassningar de får göra och vilka hjälpmmedel eleverna får använda i provsituationen.

De funktionshindersorganisationer som vi har träffat anser att elever med funktionsnedsättning inte alltid får tillräckliga anpassningar av proven och att det ser väldigt olika ut mellan olika skolor och lärare. Även organisationerna menar att riktlinjer saknas. Det skapar en otydlighet och lägger ett stort ansvar på eleverna. I en del fall måste eleverna, enligt funktionshindersorganisationerna, själva begära anpassningar av proven för att dessa ska komma till stånd, och för många elever kan det vara känsligt att medge att de behöver anpassningar. Övriga elever kan också reagera och tycka att det är orättvist, eller till och med att likställa med fusk, att vissa elever får anpassade prov.

Vidare poängterar funktionshindersorganisationerna att vissa hjälpmmedel som eleverna har rätt att använda i undervisningen inte får användas i provsituationen. Ett sådant exempel är rättstavningsprogram för elever med språkstörning eller läs- och skrivsvårigheter.

13.3.4 Anpassningar och tillgång till hjälpmmedel bör omfattas av det gemensamma ramverket

Frågor om anpassning av proven och tillgång till hjälpmmedel i provsituationen har ofta diskuterats vid utredningens skol- och huvudmannabesök. Såväl lärare och rektorer som funktionshindersorganisationer upplever, som tidigare nämnts, att riktlinjerna för anpassningar och hjälpmmedel är otydliga. Samtidigt arbetar Skolverket, tillsammans med de universitet och högskolor som utvecklar de nationella proven, kontinuerligt med att tydliggöra instruktionerna för anpassning av proven för elever med funktionsnedsättning.

Vi konstaterar att det verkar vara svårt att formulera tydliga riktlinjer om vad anpassningar innebär och i hur stor utsträckning det är möjligt att anpassa ett prov för en elev med funktionsned-

sättning. En av svårigheterna ligger i att det finns en risk att olika funktionsnedsättningar slås ihop och att elever med olika funktionsnedsättningar betraktas som en homogen grupp. Lärarna efterfrågar ofta tydliggöranden om vilka anpassningar som kan göras för just hans eller hennes elever. En annan svårighet är att många lärare upplever att de saknar kunskaper om vilka anpassningar som är lämpliga för olika elever. Därför känner dessa lärare sig inte trygga med de anpassningar de gör och de tycker att det kan vara svårt att avgöra om provet fortfarande prövar det som avses. Effekten kan bli att en del lärare hellre avstår från att göra anpassningar medan andra gör anpassningar som kan vara för långtgående.

Även om Skolverket redan bedriver ett arbete med att tydliggöra riktlinjerna för anpassningar och användningen av hjälpmittel är vi av uppfattningen att dessa frågor måste belysas ytterligare. Vi anser därför att det gemensamma ramverket för de nationella proven även bör omfatta frågor om anpassningar av proven och tillgång till hjälpmittel i provsituationen. Därigenom lyfts dessa områden till en övergripande nivå och ingår i det arbete som lägger grunden för provkonstruktionen. Likaså viktigt som att hantera anpassningar och hjälpmittel på en övergripande nivå är att behandla frågorna i de olika proven. I dag görs det i lärarinformationen, vilket är bra och det bör göras även i framtiden. Dessutom bör frågor om anpassningar och hjälpmittel även omfattas av de ämnesspecifika ramverk som de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov bör få i uppdrag att utarbeta för de olika provämnen.

När skolor rapporterar in resultaten på de nationella proven finns det ingen information om att anpassningar har gjorts. För att få denna information bör även information om ett prov eller delprov har anpassats för en elev ingå i insamlingen av provresultaten.

13.3.5 Det bör tydliggöras när en elev kan befrias från ett prov eller delprov

Om det finns särskilda skäl får rektorn besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett prov.¹⁵ Enligt vissa av funktionshindersorganisationerna och de lärare i specialskolan som utredningen har träffat är det i en del fall viktigt att kunna tillämpa denna bestämmelse. Som exempel uttrycker dessa organisationer och lärare viss oro för de muntliga delproven. För elever som exempelvis har en hörselnedsättning eller språkstörning är de muntliga delproven svåra och ibland till och med omöjliga att genomföra. Därför anser organisationerna och lärarna att det behövs stöd dels för att kunna anpassa dessa provdelar till olika elevgrupper, dels för att veta när det kan vara lämpligt för eleven att avstå från delprovet.

Liknande resonemang lyfts fram av vissa funktionshindersorganisationer och lärare i specialskolan när det gäller hörförståelseprovet i engelska. Elever med hörselnedsättning har inte samma förutsättningar att genomföra hörförståelseprovet. Ibland är miljön sådan att eleverna har svårt att höra och ibland är den tekniska utrustningen dålig och underhålllet eftersatt. Möjliga lösningar är att eleverna får bättre anpassningar och hjälpmedel eller att de får möjlighet att avstå från hörförståelseprovet.

I barnkonventionen, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och skollagen anges att barn har rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem själva. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. Utifrån dessa bestämmelser drar vi slutsatsen att eleven och hans eller hennes vårdnadshavare bör vara delaktiga i ett beslut som handlar om att eleven inte ska delta i ett prov eller delprov. Det är inte alltid säkert att det är till barnets bästa att hon eller han befrias från ett prov eller delprov. Därför är det extra viktigt att eleven i förhållande till sin ålder och mognad ges inflytande över beslutet.

Mot ovanstående bakgrund anser vi att Skolverket bör tydliggöra i vilka fall det kan vara aktuellt att befria en elev från ett prov eller delprov. I de fall elever befrias från ett eller flera delprov får det

¹⁵ Se även avsnitt 3.1.

konsekvenser för sammanvägningen till ett provbetyg. Skolverket bör ange hur befrielsen kan påverka det sammanvägda provbetyget.

13.4 En kvalitetsgrupp som följer arbetet med de nationella proven bör tillsättas

Utredningens bedömning: Skolverket bör tillsätta en kvalitetsgrupp med svenska och utländska experter som har en god vetenskaplig kompetens och beprövad erfarenhet inom provutvecklingsområdet. Gruppen bör följa arbetet med provutveckling, uppföljning och kvalitetssäkring.

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att konstruera nationella prov. Provkonstruktionen kräver en hög teknisk och vetenskaplig kompetens som man inte kan räkna med att Skolverket som myndighet kan ha. Därför har Skolverket i sin tur lagt ut provkonstruktionen på olika universitet och högskolor med dokumenterat utvecklings- och forskningsbaserat arbete inom relevanta områden för provverksamheten.¹⁶ Universitetens och högskolorna svarar bl.a. för den tekniska och vetenskapliga förankringen i sina respektive ämnen och prov.

För att åstadkomma en teknisk och vetenskaplig förankring på övergripande nivå och kunna diskutera gemensamma principiella frågor bör Skolverket tillsätta en kvalitetsgrupp med svenska och utländska experter som har en god vetenskaplig kompetens och beprövad erfarenhet inom provutvecklingsområdet. Gruppen bör följa Skolverkets samt universitetens och högskolornas arbete med provutveckling, uppföljning och kvalitetssäkring.

En sådan grupp kan bl.a. förstärka Skolverkets beställarkompetens och bidra till att myndigheten ger enhetliga uppdrag till de universitet och högskolor som utvecklar proven. Gruppen kan också bidra till att provkonstruktionen uppfyller de krav som kommer att anges i det gemensamma ramverk som i avsnitt 13.1 föreslås för de nationella proven. Dessutom kan kvalitetsgruppen

¹⁶ Se även avsnitt 3.10.

på övergripande nivå vara delaktig i att ta tillvara evidensbaserade metoder och erfarenheter för provkonstruktion.

I gruppen bör det finnas experter med specialpedagogisk kompetens för att säkerställa dels att det redan i provens konstruktion tas hänsyn till de behov som elever med olika funktionsnedsättningar har, dels att proven i så stor utsträckning som möjligt blir användbara och tillgängliga för alla elever.

Utredningen föreslår i avsnitt 11.1.6 att Skolverket ska tillsätta en utvecklingsgrupp för arbetet med försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning. Om utvecklingsgruppen behålls när försöket avslutas och digitala prov införs i full skala kan den samordnas med kvalitetsgruppen. Till grupperna kan, som vi skriver i avsnitt 11.1.6, knytas en eller flera referensgrupper, t.ex. med organisationer som företräder huvudmän, rektorer, lärare, elever, elever med funktionsnedsättning och föräldrar eller med representanter för professionen.

14 Ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid

I det här avsnittet lämnar utredningen förslag om en försöksverksamhet med ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid. Förslagen innebär i korthet följande:

- En försöksverksamhet med ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering ska inledas.
- Ämnet engelska i årskurs 9 i grundskolan ska i en första omgång ingå i försöksverksamheten.
- Därefter ska försöksverksamheten successivt utökas till att omfatta ämnena matematik, svenska, NO och SO samt ämnesövergripande kompetenser.
- Statens skolverk ska ansvara för den närmare utformningen av försöksverksamheten. För utvärderingen av försöket ska Skolverket eller någon annan aktör ansvara.

14.1 Ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering ska införas i form av en försöksverksamhet

Utredningens förslag: En försöksverksamhet med ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering ska inledas. Syftet med kunskapsutvärderingen ska vara att ge information om kunskapsutvecklingen på nationell nivå över tid.

Försöksverksamheten ska genomföras digitalt i form av stickprovsundersökningar. När undersökningarna genomförs

ska eleverna delta i alla delar av dem. Inledningsvis ska ett ämne ingå i försöksverksamheten för att sedan successivt utökas till fler ämnen och ämnesövergripande kompetenser.

Arbetet med den nationella kunskapsutvärderingen ska styras av ett gemensamt ramverk. Dessutom ska det utvecklas ämnesramverk för de ämnen som ingår i försöksverksamheten. Systemet ska innehålla ett omfattande antal uppgifter men varje elev behöver bara besvara ett urval genom matrissampling.

14.1.1 De nationella proven är otillräckliga som grund för nationell kunskapsutvärdering

I dag används de nationella proven som grund för kunskapsuppföljning på såväl nationell som lokal nivå.¹ Proven är dock inte utformade för att ge information som är jämförbar över tid, vilket gör att de inte är lämpliga att använda för trendmätning. Den bristande jämförbarheten över tid är ett problem även när det gäller provens uppgift att stödja en likvärdig betygssättning. Av det skälet är det viktigt att de nationella proven i större utsträckning utformas så att de tillåter jämförelser över tid. Det är inte minst viktigt i gymnasieskolan där elever från olika avgångsår konkurrerar om samma platser i högskolan.

Men även om proven i större utsträckning görs likvärdiga i detta avseende är de otillräckliga som grund för ett system för nationell kunskapsutvärdering. Ett skäl för det är att de nationella proven endast kan innehålla ett begränsat antal uppgifter och att varje innehållsområde därmed inte kan prövas med tillräckligt många uppgifter. Inte heller är det möjligt att ge olika uppgifter till olika elever i de nationella proven, eftersom provresultaten har stor betydelse för den enskilda eleven, vilket förutsätter fullt ut jämförbara prov. Ytterligare ett problem är att de nationella proven endast ges i vissa ämnen och i vissa årskurser.

Det är också önskvärt att renodla syften med olika bedömnings-system, vilket utredningen lämnar förslag om i avsnitt 7. Forskning visar nämligen på vikten av att inte föra in alltför många syften i ett och samma instrument och vi vill skapa ett robust system.

¹ Se även avsnitt 5.2.1.

Sverige är ett av de OECD-länder som lägger mest pengar på skola och utbildning². Vi menar att kunskapen om den svenska skolan bör öka så att politiker får ett bredare och mer gediget underlag för att fatta beslut om skolväsendets utveckling.

14.1.2 De internationella studierna visar att trendmätning är möjlig

Erfarenheterna från de internationella studierna visar att det är möjligt att utveckla utvärderingar som tillåter bestämning av trender inom länder.³ Samtidigt visar erfarenheterna att dessa system är tekniskt komplexa och att de ställer stora krav dels på omfattningen av antalet uppgifter, dels på kvaliteten i uppgifterna. Det internationella samarbete som studierna bygger på ger dessutom stora effektivitetsvinster och synergieffekter som inte står till buds när en likartad teknik ska implementeras i ett enskilt land. Därför är det nödvändigt att noga utreda hur ett system för nationell kunskapsutvärdering kan utformas och implementeras.

14.1.3 Tidigare svenska nationella utvärderingar har bidragit till utvecklingen av svensk skola men inte huvudsakligen gett underlag för trendmätning över tid

Även de nationella utvärderingar som har gjorts i Sverige pekar på stora utmaningar i att beskriva kunskapsutvecklingen över tid.⁴ Detta var det ursprungliga syftet med de svenska utvärderingarna men det finns endast några få exempel på resultat som har viss bärning på syftet och då främst från jämförelserna mellan NU 92 och NU 03. Samtidigt måste det understrykas att de olika utvärderingarna har gett värdefull information om undervisningen och dess förutsättningar inom olika ämnesområden. Skolverket⁵ gör den samlade bedömningen att utvärderingarna har gett stora bidrag till utvecklingen av svensk skola.

² OECD (2015). Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.

³ Se även avsnitt 5.2.2.

⁴ Se även avsnitt 5.2.3.

⁵ Skolverket (2006). Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen. Rapport 286.

En anledning till att de svenska nationella utvärderingarna har framstått som något okoordinerade är att det inte har funnits ett samlat ramverk som har styrt innehåll och metoder. Inte heller har det funnits en långsiktig planering och finansiering av verksamheten. Beslut om enskilda utvärderingar har i stället fattats ad hoc.⁶ Eftersom studier av förändring över tid kräver planering på mycket lång sikt framstår en sådan beslutsprocess som föga ändamålsenlig. Nu är det, enligt utredningens uppfattning, viktigt att i Sverige bygga upp ett robust system som är hållbart och där det finns ett långsiktigt åtagande. För att systemet ska fungera behöver utvecklingen av det ges tillräckligt med tid. Därigenom ges också möjlighet att bygga upp kompetens i landet.

14.1.4 Ett nytt system för trendmätning ska införas i form av en försöksverksamhet

För att kunna följa svenska elevers kunskapsutveckling över tid och därigenom få mer kunskap om det svenska skolsystemet föreslår utredningen att en försöksverksamhet med ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering (NKU) ska inledas. Skälen för att genomföra NKU i form av ett försök är att Sverige inte tidigare har haft ett robust system för nationell kunskapsutvärdering. Ett sådant system behöver byggas upp bl.a. med ramverk, teknik för genomförande, bedömning och analys samt med en organisation för att utveckla utvärderingen. Vissa ämnesområden är svårare att pröva än andra i en NKU. Av dessa anledningar behöver man pröva sig fram. Försöksverksamheten blir därmed också lång, för att kunna ta ställning till hur en eventuell permanent verksamhet ska se ut och vilken omfattning den ska ha.

⁶ Skolverket (2006). Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen. Rapport 286.

Syftet med den nationella kunskapsutvärderingen ska vara att ge information om kunskapsutvecklingen på nationell nivå över tid

I avsnitt 5.3 beskrivs internationella erfarenheter av stickprovsbase-rade system för nationell kunskapsutvärdering från USA, Neder-länderna, Finland och Tyskland. De beskrivna systemen har flera olika syften.

Ett första syfte är att undersöka förändringar av resultatnivåer och resultatskillnader över tid. Detta syfte är uttalat i USA och Nederländerna. Av upplägget av det tyska systemet framgår att detta syfte finns också där. I Finland är syftet att studera förändring över tid mindre tydligt uttalat, även om det finns.

Ett andra syfte är att undersöka i vilken utsträckning eleverna når de uppställda målen och kraven. Detta är huvudsyftet i det fin-ländska systemet där resultaten värderas mot stegen i betygsskalan. Även i Tyskland är huvudsyftet att värdera i vilken utsträckning de olika delstaterna når upp till de standarder, dvs. nivåer av kunskaper, som har fastställts. I USA har detta syfte också alltmer kommit i förgrunden, både genom införandet av standarder och genom att utvärderingen på delstatsnivå har knutits till de kompe-tensnivåer som definieras i lagstiftningen om *No child left behind*. Den ökade betoningen av uppnådda nivåer inom läsförståelse och matematik i Nederländerna det senaste decenniet kan även ses som en rörelse i riktning mot det andra syftet.

Ett tredje syfte är att beskriva såväl uppnådda resultat som undervisningens utformning och kontextuella förhållanden på olika nivåer. De studier som avser ämnen som undersöks sällan, och där möjligheterna att studera förändringar över tid därmed är begrän-sade, genomförs utifrån detta syfte. Många exempel på sådana stu-dier finns i USA, Nederländerna och Finland. Tyskland däremot har begränsat sitt urval av ämnen och fastställt relativt korta tids-intervall mellan på varandra följande undersökningar inom ett ämne.

I princip kan dessa tre syften, enligt utredningens uppfattning, vara intressanta även för ett svenskt system för nationell kunskaps-utvärdering. Den främsta anledningen till att införa NKU är dock den upplevda bristen på information om hur kunskapsutvecklingen gestaltar sig, i synnerhet i de ämnen, områden och årskurser som inte ingår i de internationella studierna. Mot denna bakgrund föreslår vi att syftet med NKU ska vara att ge information om kun-

skapsutvecklingen på nationell nivå över tid. Det faktum att åtminstone vissa av de presenterade internationella systemen visar positiva erfarenheter av att beskriva kunskapsutvecklingen över tid ger stöd för att detta syfte ska göras till ett huvudsyfte i den svenska utvärderingen.

Syftet att undersöka uppnådda kravnivåer är av mindre vikt för ett svenskt system för trendmätning

Det andra syftet, att undersöka i vilken utsträckning eleverna når de uppställda målen och kraven, bör diskuteras med utgångspunkt i det faktum att Sverige redan har nationella prov och betyg som är baserade på kravnivåer och mäter enskilda elevers kunskaper. De svenska läroplanerna, kursplanerna och ämnesplanerna anger kravnivåer dels i form av det centrala innehållet (s.k. *content standards*), dels i form av kunskapskraven (s.k. *performance standards*). Det vore olämpligt att låta en svensk NKU helt styras av de nuvarande styrdokumenten, eftersom ett sådant system bör ha en högre grad av långsiktighet och stabilitet än vad som gäller för kurs- och ämnesplanerna. Det vore inte heller lämpligt att utforma en ytterligare uppsättning kravnivåer i anslutning till ett nyutvecklat system eftersom detta skulle skapa förvirring om vilka kravnivåer som faktiskt gäller.

Däremot kan en urvalsbaserad NKU stärka förankringen av det nuvarande betygssystemet. Ett problem med betygssystemet är att det inte är helt resistent mot betygsinflation. Ett nytt system som kan ge information om kunskapsutvecklingen över tid kan då ge underlag för att bedöma om förändringar i betygsnivåer återspeglar faktiska förändringar i kunskapsnivåer. Det är intressant att konstatera att ett stickprovsbaserat system med detta syfte nu prövas i England⁷. Där gör man stickprovsmätningar för att undersöka förändringar i elevernas kunskapsutveckling över tid och använder dessa mätningar för att bestämma hur mycket betygen får öka över tid eller bedöma om betygsökningarna är rimliga. Ett annat problem med det svenska betygssystemet är att kunskapskraven är uttryckta i förhållandevis allmänna termer och i ett begränsat antal

⁷ Department for Education (2015). Arrangements to implement the national reference test. Government consultation.

kategorier. NKU blir mer effektiv om resultaten uttrycks på en kontinuerlig skala, t.ex. en poängskala, än i ett fåtal kategorier.

Det tredje syftet, att beskriva såväl uppnådda resultat som undervisningens utformning och kontextuella förhållanden på olika nivåer, är givetvis också i hög grad aktuellt för Sverige. Mycket av det arbete som har gjorts inom de nationella utvärderingar som genomförts sedan 1989 avser just en bred beskrivning av ämnenas situation och utveckling med användning av en rad olika informationskällor. Så har t.ex. varit fallet för den utvärdering av ämnenas bild, musik och slöjd som Skolverket publicerade 2015. I denna typ av studier är det dock i allmänhet svårt att undersöka förändringar av kunskapsnivåer över tid. Inte heller det amerikanska NAEP har mer än mycket begränsade ambitioner att uppfylla det tredje syftet. Det framstår därför inte som nödvändigt att föra samman denna typ av utvärderingsstudier med de som fokuserar på förändringar av kunskapsnivåer över tid.

Försöksverksamheten ska genomföras digitalt i form av stickprovsundersökningar

Det finns, enligt utredningens uppfattning, mycket som pekar på att stickprovsundersökningar liknande de som har utvecklats inom de internationella studierna kan ge information om kunskapsutvecklingen över tid med en relativt begränsad resursinsats i form av elev- och lärartid. Av denna anledning föreslår vi att försöksverksamheten med det nya systemet för kunskapsutvärdering ska genomföras i form av stickprovsundersökningar. När undersöningarna genomförs ska eleverna delta i alla delar av dem.

De länder som vi har beskrivit i avsnitt 5.3 genomför antingen sin nationella kunskapsutvärdering digitalt eller planerar för en övergång till datorbaserade prov. Av denna anledning framstår det som naturligt att ett nytt svenska system redan från start genomförs via dator. Därför föreslår vi att försöksverksamheten ska genomföras digitalt. Ett digitalt genomförande underlättar också för skolorna, förutsatt att tekniska lösningar finns på plats. Eftersom nationella prov på sikt ska digitaliseras kan vi förutsätta att tekniken även ska fungera för NKU.

I avsnitt 9 och 11 lämnar vi förslag om digitalisering av de nationella proven. Vi föreslår bl.a. att Skolverket ska genomföra en

försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning. Såväl försöket med datorbaserade prov som NKU kräver en teknisk lösning. Hur Skolverket upphandlar och väljer teknisk lösning är en fråga som myndigheten får hantera. Det framstår dock som naturligt att den tekniska lösningen samordnas mellan de nationella proven och NKU. Detta är inte minst viktigt av kostnadsmässiga skäl. När vi beräknar kostnader för våra förslag (se avsnitt 15) utgår vi från att utvecklingskostnader för en teknisk lösning inte behöver räknas dubbelt, vilket förutsätter samordning mellan digitaliseringen av de nationella proven och NKU.

Införandet av ett digitalt system för NKU innebär en ökad datoriserad behandling av personuppgifter och en möjlighet till ökat informationsutbyte av personuppgifter mellan olika aktörer. Därmed aktualiseras en rad integritetsaspekter. För att möjliggöra en ändamålsenlig behandling av personuppgifter och skydda eleverna i försöksverksamheten mot att deras integritet kränks vid behandlingen av personuppgifter har vi i avsnitt 1.8 lämnat förslag till en registerlag. Registerlagen omfattar också försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning. Den beskrivs närmare i avsnitt 11.2.

Inledningsvis ska ett ämne ingå i försöksverksamheten för att sedan successivt utökas

Många länder strävar efter att studera alla ämnen

Av de länder som utredningen har presenterat i avsnitt 5.3 strävar alla, utom Tyskland, efter att täcka in samtliga skolans ämnen i sina nationella kunskapsutvärderingar. I vissa fall undersöks även ämnesövergripande kompetenser. Den frekvens med vilken olika ämnen undersöks varierar men det finns en tydlig tendens att vissa områden, t.ex. matematik och läsförståelse, har fått en successivt ökad uppmärksamhet. I USA, Nederländerna och Finland undersöks dessa ämnen numera vartannat år medan andra ämnen undersöks betydligt mer sällan.

I de internationella studierna undersöks ett begränsat antal ämnen

De internationella studierna har som huvudsyfte att undersöka förändringar i kunskapsnivåer över tid. Även om det finns vissa skillnader mellan de svenska styrdokumenten och innehållet i studierna är skillnaderna inte av en sådan art att de förhindrar att studierna används för information om kunskapsutvecklingen i den svenska skolan. De internationella studierna täcker dock endast in vissa ämnen och vissa områden inom ämnena. I PISA undersöks läsförståelse, matematik och naturvetenskap för femtonåringar. PIRLS fokuserar på läsförståelse i årskurs 4. I TIMSS studeras matematik och naturvetenskap i årskurserna 4 och 8 i grundskolan samt i den avslutande årskursen i gymnasieskolan. Utöver att bara vissa ämnen ingår är t.ex. svenska språket kraftigt inskränkt eftersom endast läsförståelse prövas. Urvalet av årskurser är också begränsat, särskilt för gymnasieskolan. Det är bara TIMSS som vid tre tillfällen (1995, 2008 och 2015) har inkluderat gymnasieskolan i sina undersökningar.

Några ämnen finns i dag inte alls representerade i de internationella studierna. Främmande språk är ett sådant, förutom den studie som genomfördes vid ett tillfälle 2011 (se avsnitt 14.2.1). Att främmande språk inte är representerade är bekymmersamt med tanke på den stora betydelse som språken har för länder med ett litet eget språkområde. Även samhällsvetenskapliga och humanistiska ämnen undersöks sällan, men det bör nämnas att delar av området samhällskunskap (*civics*) har undersöks vid tre tillfällen (1971, 1999 och 2009) och undersöks igen 2016.

Ämnesövergripande kompetenser kan också ingå i nationella kunskapsutvärderingar

Stickprovsundersökningar behöver inte göras strikt ämnesanknuta utan kan med fördel användas för att undersöka ämnesövergripande kompetenser. Ett intressant exempel är Finland som studerar ämnesövergripande kompetenser, t.ex. att lära sig lära, problemlösning, kommunikation och motivation.

I den svenska läroplanen för grundskolan beskrivs sådana kompetenser i avsnittet Kunskaper och under rubriken Övergripande

mål och riktlinjer. Där fastslås att skolan ska ansvara för att varje elev efter genomgången grundskola bl.a.

- kan lösa problem och omsätta idéer i handling på ett kreativt sätt
- kan lära, utforska och arbeta både självständigt och tillsammans med andra och känna tillit till sin egen förmåga
- kan använda sig av ett kritiskt tänkande och självständigt formulera ståndpunkter grundade på kunskaper och etiska överväganden
- kan använda modern teknik som ett verktyg för kunskaps-sökande, kommunikation, skapande och lärande.⁸

Motsvarande formuleringar om ämnesövergripande kompetenser finns i läroplanen för gymnasieskolan.⁹

Även i andra länder förs diskussioner om betydelsen av att uppmärksamma ämnesövergripande kompetenser. Exempelvis lyfter den norska utredningen *Fremtidens skola*¹⁰ fram fyra kompetensområden som grund för förnyelse av skolans innehåll: ämnes-specific kompetens, kompetens att lära, kompetens att kommunicera, samarbeta och delta samt kompetens att utforska och skapa. Andra exempel är EU:s åtta nyckelkompetenser¹¹ och USA:s *21st century skills*¹² som anger vilka generella kompetenser som behövs för framtiden.

Det framstår som angeläget att även utveckla angreppssätt för att beskriva utvecklingen av den här typen av ämnesövergripande kompetenser inom ramen för ett svenskt system för nationell kunskapsutvärdering. Utmaningarna att utveckla mätsystem för ämnes-övergripande kompetenser som uppfyller de krav på validitet och reliabilitet som måste gälla för NKU är dock stora, varför detta måste se i form av en försöksverksamhet.

⁸ Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritids-hemmet.

⁹ Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

¹⁰ Fremtidens skole (NOU 2015:8).

¹¹ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckel-kompetenser för livslångt lärande (2006/962/EG).

¹² Se t.ex. www.p21.org; www.smarterbalanced.org; <http://parcc.pearson.com>; www.gordoncommission.org

Försöksverksamheten med den svenska nationella kunskapsutvärderingen ska till att börja med gälla ett ämne

Huvudsyftet med ett svenska system för nationell kunskapsutvärdering ska, som utredningen tidigare föreslagit, vara att undersöka förändringar i nationella kunskapsnivåer över tid, vilket bör gälla dels totalt, dels för olika undergrupper av elever. För att kunna uppnå detta syfte krävs både att mätningen vid varje enskild tidpunkt har hög kvalitet och att det är möjligt att jämföra de olika mätningarna med varandra. Det ställer höga krav på mätningarnas validitet, reliabilitet och generalisering.

Det föreslagna systemet kommer att innehåra delvis nya modeller för utformning och genomförande av prov. Eftersom dessa modeller inte tidigare har prövats i Sverige, utöver vårt deltagande i internationella studier, är det lämpligt att börja i liten skala. Vi föreslår som tidigare nämnts att undersökningen ska ske i form av en försöksverksamhet. För att kunna pröva och värdera olika innehållsliga frågor och en teknisk lösning i liten skala inom ramen för försöket ska inledningsvis ett ämne ingå. Därefter ska försöksverksamheten successivt utökas till fler ämnen och ämnesövergripande kompetenser.

Arbetet med den nationella kunskapsutvärderingen ska styras av ramverk

För att ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering ska kunna konstruera föreslår utredningen att arbetet ska styras av ett gemensamt ramverk, som preciserar de grundläggande principerna för systemets konstruktion och anger krav på precision i skattningar. Ett sådant ramverk behövs redan i försöksverksamheten. Skolverket bör ansvara för att det gemensamma ramverket tas fram.

Utöver det gemensamma ramverket föreslår vi att det ska utvecklas ämnesramverk för de ämnen som ingår i försöksverksamheten. Ämnesramverken anger bl.a. vilka domäner som ska mätas, vilka typer av uppgifter som ska användas och hur stor andel av uppgifterna som ska utgöras av en viss uppgiftstyp. De universitet och högskolor som kommer att konstruera den nationella kunskapsutvärderingen i respektive ämne bör få i uppdrag att utarbeta de ämnesspecifika ramverken utifrån det gemensamma. När det är

relevant och möjligt bör arbetet med de ämnesspecifika NKU-ramverken bedrivas i anslutning till och samverkan med utvecklingen av ämnesramverk för motsvarande nationella prov.

En självklar utgångspunkt för ämnesramverken är läroplaner, kursplaner och ämnesplaner. Ramverken bör dock inte bindas så hårt till dessa dokument att de måste ändras så snart dokumenten förändras. Inom det amerikanska NAEP görs ofta smärre förändringar av ramverket inom ett område från en utvärdering till en annan, men avsikten är att ett ramverk i huvudsak ska vara användbart under minst tio år. Anledningen är att förändringar av ett ramverk hotar att omöjliggöra studier av förändring över tid.

Frågan om ämnesramverkens validitet är viktig och rymmer många aspekter, men tre framstår som särskilt viktiga:

- att ramverket har acceptans och legitimitet
- att det ger signaler som utvecklar skolverksamheten i en önskvärd riktning
- att det återspeglar undervisningens innehåll och former.

Dessa aspekter kan vara svåra att uppfylla, och praktiska omständigheter kan göra det nödvändigt att hitta kompromisser.

Många uppgifter ska ingå i systemet men varje elev behöver bara besvara ett urval

Olika uppgiftstyper

Datoriseringen av det nya systemet för nationell kunskapsutvärdering innebär både begränsningar och möjligheter när det gäller utformningen av provuppgifter. Bland de intressanta möjligheterna erbjuds flexiblare och rikare möjligheter att呈现出 interaktiva och multimediala uppgifter samt att hantera provsvaren automatiskt. Begränsningar kvarstår dock när det gäller möjligheten att automaträtta längre textsvar, vilket gör att uppgifter med bundna svarsalternativ under överskådlig framtid kommer att vara rikligt förekommande.

I de olika systemen för nationell kunskapsutvärdering har alltid uppgifter med givna svarsalternativ använts tillsammans med upp-

gifter som krävt korta svar i form av något eller några ord eller några meningar. Uppgifter där eleverna lämnar svar i form av några meningar eller längre texter kan ännu inte rättas automatiskt. Där emot är det naturligtvis möjligt att använda datorn för att distribuera elevsvaren till bedömare som gör en manuell bedömning.

Inom NAEP har det hela tiden funnits en ambition att ha en relativt stor andel öppna uppgifter, bl.a. för att dessa uppgifter anses ha positiva signaleffekter på verksamheten i skolan. Genom att urval görs av både elever och uppgifter har det varit möjligt att använda relativt stora andelar öppna uppgifter. De produktiva uppgifterna är dock ofta mycket tidskrävande att besvara för eleverna och det krävs stora insatser i form av tid och resurser för att bedöma elevernas produktion. I frivilliga prov där resultaten inte har någon betydelse för eleverna har dessa uppgifter också en betydligt större andel utelämnade svar än uppgifter med bundna svar.

Frågorna om olika uppgiftstyper och om hur fördelningen mellan olika uppgifter bör se ut i NKU-proven bör hanteras inom det gemensamma ramverket och ämnesramverken.

Matrissampling

Erfarenheter från de stickprovsbaserade bedömningsystem som utredningen har studerat (se avsnitt 5.3) och de internationella studierna visar att en stor mängd uppgifter krävs för att det ska vara möjligt att uppnå en adekvat täckning av de olika ämnesområdena och att få tillräckligt många uppgifter av olika svårighetsgrad. Som exempel kan nämnas att matematikdelen i TIMSS i årskurs 8 omfattar drygt 200 uppgifter. Av det skälet måste någon form av *matrissampling* användas. Matrissampling innebär att eleverna bara besvarar en del av uppgifterna, antingen genom slumpmässig fördelning eller genom att hänsyn tas till elevens tidigare prestationer. Utredningen föreslår att NKU-systemet ska innehålla ett omfattande antal uppgifter men att varje elev bara behöver besvara ett urval genom matrissampling.

Det antal uppgifter som behöver konstrueras bestäms av olika faktorer – dels av i vilken utsträckning rapportering ska göras av olika delpoäng, dels av det antal uppgifter som behövs för att täcka in de olika innehållsområdena, uppgiftstyperna och prestationsni-

våerna. Det totala antalet uppgifter och den totala testtiden bestämmer sedan, tillsammans med den tid som varje elev ska lägga ner på provet, hur många uppgifter som varje elev kan besvara. Detta påverkar i sin tur hur många elever som behöver ingå i urvalet. Som vi redan har nämnt krävs vanligtvis ett mycket stort antal uppgifter för att nå tillräcklig validitet och reliabilitet i mätningarna på nationell nivå. Det är rimligt att förvänta sig en omfattning på mellan 200 och 400 uppgifter per ämne och årskurs.

Under de senaste trettio åren har en mängd erfarenheter gjorts av olika försök att studera trender i resultatutvecklingen både inom de internationella studierna och inom stickprovsbaserade system för kunskapsutvärdering. Erfarenheterna visar att det är möjligt att göra säkra skattningar av resultatförändringar genom att återanvända sekretesskyddade uppgifter från tidigare mätningar i den aktuella mätningen, om antalet uppgifter är stort och om de procedurer som används vid genomförandet av proven inte förändras.

14.2 I en första omgång ska ämnet engelska i årskurs 9 ingå i försöksverksamheten

Utredningens förslag: I en första omgång ska ämnet engelska i årskurs 9 i grundskolan ingå i försöksverksamheten med den nationella kunskapsutvärderingen. Den första försöksomgången ska genomföras höstterminen 2019.

14.2.1 Utformningen av den första omgången av försöksverksamheten med nationell kunskapsutvärdering

I dag är främmande språk inte representerade i de internationella studierna. Vid ett tillfälle (2011) har dock engelska, franska, italienska, spanska och tyska prövats i den internationella studien European Survey on Language Competences (ESLC). Det finns i dagsläget inga planer på att upprepa den. När det gäller ämnet engelska ingår det alltså inte i någon nuvarande internationell studie. Däremot finns det flera internationella exempel att ta del av, eftersom ämnet engelska ingår i många andra länders nationella ut-

värderingar. Det innebär att Sverige kan hämta erfarenheter från omkringliggande länder som Norge, Danmark och Tyskland.

Av dessa skäl föreslår utredningen att ämnet engelska i en första omgång ska ingå i försöksverksamheten med den nationella kunskapsutvärderingen. Vi bedömer att de erfarenheter som finns i Sverige och omkringliggande länder gör att just engelska är ett rimligt ämne att börja med. Inledningsvis i försöket kommer ett stort fokus att behöva ligga på utveckling av teknik och analys. Det är då en fördel om själva uppgiftskonstruktionen i så stor utsträckning som möjligt kan antas möta färre utmaningar.

Som tidigare nämnts är styrdokumenten en viktig utgångspunkt i konstruktionen av NKU även om det är olämpligt att låta utvärderingarna styras helt av kurs- och ämnesplanerna. För att få en koppling till styrdokumenten och kunna följa kunskapsutvecklingen över tid för respektive stadium i grundskolan är det lämpligt att NKU genomförs i en eller flera av årskurserna 3, 6 och 9. För gymnasieskolans del är det mest intressanta att följa kunskapsutvecklingen i slutet av gymnasieskolan, dvs. i den avslutande årskursen, för att kunna undersöka förändringar över tid efter genomförd gymnasieutbildning.

När det gäller den första försöksomgången i engelska anser vi att den bara ska omfatta en skolform och en årskurs. Därigenom läggs fokus på genomförbarhet och på att bygga upp systemet successivt. Annars bedömer vi att det finns risk att införandet inte klaras av. Mot denna bakgrund föreslår vi att den första försöksomgången ska omfatta årskurs 9 i grundskolan. På sikt, om den nationella kunskapsutvärderingen permanentas, bör den utvidgas till att även omfatta ämnet engelska i årskurs 6 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan.

Redan den första försöksomgången förutsätts vara digital med såväl automatisk rättning som extern central manuell bedömning. Ett huvudsyfte med försöksomgången i engelska är att undersöka och utvärdera de praktiska förutsättningarna för att genomföra NKU digitalt. Såväl genomförandet av proven på dator som hur de tekniska lösningarna fungerar för NKU behöver prövas. En del av tekniken handlar om att undersöka vilket systemstöd som behövs för den externa centrala bedömningen av proven.

Ett andra huvudsyfte med den första försöksomgången i engelska är att undersöka möjligheterna att uppnå tillräcklig validitet

och reliabilitet i NKU. Det gäller bl.a. avseende provens innehåll och utformning, genomförandet av undersökningen, elevernas motivation, bedömaröverensstämmelsen, de mätteoretiska modellernas användbarhet samt den uppnådda statistiska säkerheten.

Ytterligare ett huvudsyfte är att få en god grund för att kunna utveckla ett gemensamt ramverk och ämnesramverk samt för kostnadsberäkningar inför en eventuell permanent verksamhet.

För att såväl tekniska som innehållsliga förberedelser ska hinnas med föreslår vi att den första försöksomgången med NKU i engelska ska genomföras 2019. För att inte öka på provträngseln under vårterminerna, då de nationella proven huvudsakligen görs, föreslår vi att försöket ska genomföras under höstterminen.

Ramverk

Utvecklingen av ett preliminärt ämnesramverk som styrdokument för konstruktionen av NKU-systemet i engelska är det första steget i arbetet med försöksverksamheten. De erfarenheter som kan dras från arbetet med att ta fram ett ramverk i engelska kan sedan ligga till grund för utvecklingen av ramverk för övriga ämnen. Ramverket har en innehållslig och en uppgiftsrelaterad del. Innehållsdelen syftar till att precisera den kunskaps- och språksyn som präglar bedömningen i ämnet, medan uppgiftsdelen beskriver vilka uppgiftstyper som ska ingå, proportionen mellan dem och frågor om sekvensering, positionering och bedömning.

Styrdokumenten i engelska utgör en väsentlig utgångspunkt för ramverksarbetet. Styrdokumenten anger en språksyn med kommunikation och funktionalitet i centrum, där elevernas användning av språket i vid bemärkelse betonas. Detta synsätt har sedan 1980-talet präglat svenska styrdokument i språk. Förändringarna i dessa har över tid varit måttliga, vilket kan förväntas bestå även framöver. Tydliga kopplingar finns även till den gemensamma europeiska referensramen för språk (CEFR¹³), vilket bidrar till kontinuitet. Även i CEFR betonas från början att en handlingsorienterad grundsyn utgör fundamentet i synen på språk. Sammantaget inne-

¹³ Europarådets *Common European Framework of Reference for Languages* (CEFR).

bär detta att ramverket för engelska utan större svårighet bör kunna konstrueras så att stabilitet upprätthålls över tid.

När det gäller uppgiftstyper kan man konstatera att de nationella proven i engelska innehåller en blandning av enkelt bedömbara uppgifter och sådana som är mer komplexa att bedöma. Motsvarande bör gälla i försöket med NKU, även om uppgiftstyper som kan automaträttas bör användas i så stor utsträckning som möjligt. Det preliminära NKU-ramverket kommer också att introducera vissa nyheter, inte minst aspekter av multimodalitet¹⁴, som ännu är i sin linda vad gäller de nationella proven. Detta kan t.ex. innebära helt eller delvis bildbaserade uppgifter där objekt kan modifieras och flyttas, muntlig input till skriftliga uppgifter samt muntliga uppgifter som görs via dator. Bedömningen i försöksverksamheten kan göras automatiskt för de enkelt bedömbara uppgifterna men måste göras manuellt för de mer komplexa. Den manuella bedömningen är tänkt att vara extern och central och belastar därmed inte de undervisande lärarna.

Uppgiftskonstruktion

En stickprovsbaserad nationell kunskapsutvärdering kräver, som tidigare nämnts, ett stort antal uppgifter (200–400 per ämne och års-kurs) för att tillräcklig validitet och reliabilitet ska kunna nås. Detta förutsätter följaktligen omfattande konstruktion och utprovning av uppgifter inom tämligen snäva tidsramar. Ett väl utvecklat ramverk med tydliga preciseringar av såväl produkt som process är i detta sammanhang av stor betydelse, liksom hög kvalitet i utveckling, utprovning och analys av uppgifter.

Kompetenser som bör prövas

Baserat på den grundläggande språksyn som sedan 1980-talet präglat svenska kursplaner i språk kommer den nationella kunskapsutvärderingen att fokusera på receptiva kompetenser (hör- och läsförståelse), muntlig kompetens samt förmåga att skriva på engelska

¹⁴ Multimodalitet innebär att information uttrycks på olika sätt och i olika former, t.ex. i skrift, tal och med bilder, ljud eller film.

för olika syften och inom olika genrer. De aspekter av kultur som utgör en naturlig del av språklig kompetens och som nämns i styr-dokumenten prövas integrerat i ovan beskrivna uppgiftstyper, inte i separata delar. Språkliga delkompetenser som vokabulär, fraseologi och grammatik kan prövas dels integrerat i andra uppgifter, dels i separata uppgifter. Uppgifter där dessa delkompetenser prövas separat är ett exempel på sådant som lämpar sig väl för ett digitaliserat system, eftersom bedömningen till betydande del kan göras automatiskt.

Uppgifter som prövar läs- och hörförståelse kommer till betydande del att behöva utformas antingen med flervalssvar eller mycket korta elevproducerade svar, dvs. som kan rättas automatiskt. Eventuellt skulle format kunna bilda bas för en indelning, inte modalitet som är det vanliga t.ex. i nationella prov. Detta skulle innebära en del med läs- och hörförståelseuppgifter samt en del med båda de receptiva kompetenserna inkluderade men med en blandning av slutna och öppna format, där vissa uppgifter kan behöva bedömas manuellt.

Muntlig språkfärdighet bör prövas dels direkt genom interaktion med ett delurval av elever, dels indirekt med datorbaserade uppgifter med samtliga elever. Det senare är en provform som är relativt vanlig internationellt men som till stora delar är oprövad i svensk skolkontext. Följaktligen behövs visst utvecklingsarbete med målet att kunna pröva samtliga elevers muntliga förmåga. De två muntliga komponenterna av den nationella kunskapsutvärderingen kommer med stor sannolikhet att inledningsvis kräva manuell bedömning, men stora framsteg görs internationellt vad gäller automatisk bedömning även av denna kompetens. Det är därför rimligt att anta att andelen manuell bedömning successivt kommer att minska. Slutligen kan konstateras att muntliga, interaktiva uppgifter till viss del skulle kunna sägas beröra samarbets- och problemlösningsförmåga, vilket är av intresse som exempel på de mera generella kompetenser som ingår i skolans läroplaner, och därför kan behöva fokuseras och följas över tid i en nationell kunskapsutvärdering.

Även förmågan att skriva sammanhängande text på engelska kommer att kräva manuell bedömning i ett inledande skede. Här görs dock framsteg när det gäller automaträddning. Själva genom-

förandet av skrivuppgifter kan ske på dator trots att bedömningen åtminstone till en början görs manuellt.

14.3 Försöksverksamheten ska successivt utökas till ämnena matematik, svenska, NO och SO samt ämnesövergripande kompetenser

Utredningens förslag: Försöksverksamheten med den nationella kunskapsutvärderingen ska successivt utökas till att omfatta ämnena matematik och svenska i årskurs 9 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan. De naturorienterande (NO) och samhällsorienterande (SO) ämnena i årskurs 9 i grundskolan ska också ingå i försöket. Dessutom ska ämnesövergripande kompetenser, t.ex. samarbetsförmåga, analysförmåga, kreativitet, motivation och digital kompetens, i årskurs 9 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan inbefattas i försöksverksamheten.

De ämnen och ämnesövergripande kompetenser som ingår i försöket ska grupperas i fyra block: engelska/matematik/svenska, NO-ämnen, SO-ämnen respektive ämnesövergripande kompetenser. Det första blocket ska genomföras höstterminen 2019 (engelska) och höstterminen 2021 (matematik/svenska). Därefter följer ett block per år.

Proven i försöksverksamheten ska åtföljas av enkäter till elever, lärare och rektorer.

Skolverket ska ansvara för den närmare utformningen av försöksverksamheten. När det gäller utvärderingen av försöket ska Skolverket eller någon annan aktör få i uppdrag att ansvara för den. Utifrån resultaten av försöksverksamheten ska den aktör som utvärderar den också ta fram ett underlag så att regeringen kan ta ställning till om, och i så fall hur, den nationella kunskapsutvärderingen ska permanentas.

14.3.1 Ämnena matematik, svenska, NO och SO samt ämnesövergripande kompetenser ska ingå i försöksverksamheten utöver ämnet engelska

Utifrån erfarenheterna från den första försöksomgången av nationell kunskapsutvärdering i engelska, som beskrivits ovan, ska försöksverksamheten vidareutvecklas. Som tidigare nämnts är två huvudtyper av kunskapsutvärdering av intresse: ämnesinriktad och ämnesövergripande.

Ämnesinriktad NKU

Utöver engelska är det angeläget att försöksverksamheten utvecklas i övriga ämnen där nationella prov används, dvs. i matematik och svenska. Dessa är omfattande ämnen av stor betydelse både i sig själva och för elevernas kunskapsutveckling i andra ämnen. Därför är det viktigt att pröva ett system för trendmätning över tid i engelska, matematik och svenska. Dessutom kan man i de tre prov-ämnena dra nytta av synergier mellan de nationella proven och NKU-systemet, vilket beskrivs i avsnitt 14.4.3 nedan. Vidare finns det anledning att låta försöksverksamheten omfatta NO- och SO-ämnena.

Matematik

Matematikämnet är förhållandevis väl representerat i de internationella studierna, såväl genom TIMSS i årskurserna 4 och 8 i grundskolan och TIMSS Advanced i den avslutande årskursen i gymnasieskolan som genom PISA för femtonåringar. Nästa omgång av TIMSS genomförs 2019. Det är ännu inte fastställt när nästa omgång av TIMSS Advanced går av stapeln. PISA görs 2018. Skolverkets undersökningar¹⁵ visar en relativt god överensstämmelse mellan de svenska kurs- och ämnesplanerna och TIMSS och PISA i kombination. Den relativt goda representationen gäller dock endast grundskolans två sista årskurser medan täckningen av matematikämnet i grundskolans tidigare årskurser inte är lika god. Än sva-

¹⁵ Se avsnitt 5.2.2.

gare är den i gymnasieskolan på grund av de långa mellanrummen mellan undersökningarna i TIMSS Advanced. Dessa inkluderar dessutom endast elevgrupper som har specialiserat sig mot matematik och fysik, dvs. elever på Naturvetenskaps- och Teknikprogrammen. Det finns starka skäl att även fortsättningsvis delta i TIMSS, eftersom de etablerade trendlinjerna annars bryts. Undersökningens varierande täckning av åldersgrupper och matematikinnehåll gör det dock angeläget att NKU-systemet omfattar ämnet matematik. Möjligheten att utveckla samverkan och synergier mellan de nationella proven i matematik och NKU-systemet talar också för detta.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att försöksverksamheten med den nationella kunskapsutvärderingen ska omfatta ämnet matematik. De årskurser som ska ingå i försöket är årskurs 9 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan. På sikt, om den nationella kunskapsutvärderingen permanentas, bör den utvidgas till att även omfatta ämnet matematik i årskurserna 3 och 6 i grundskolan. Det är av stor vikt att också inkludera lägre årskurser i grundskolan i en eventuell permanent NKU. Ett skäl är att Sverige tidigt i grundskolan behöver information om förändringar i skolsystemet och elevernas kunskapsnivåer så att relevanta insatser kan sättas in, t.ex. när det gäller revidering av kursplaner, kompetensutvecklingsinsatser, riktade granskningar och stöd. Genom de lärdomar som dras av försöksverksamheten i årskurs 9 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan kan en eventuell permanent NKU utan nämnvärda problem utvidgas till fler årskurser i samma ämne.

Ett alternativt uppdrag, vars för- och nackdelar närmare skulle kunna undersökas, är att koppla matematikdelen av NKU till de internationella studierna TIMSS och/eller PISA i linje med ett förslag som tidigare presenterats av Skolverket¹⁶. Detta skulle innebära att de internationella studierna kompletteras med tilläggsundersökningar som avser de delar av matematikämnet som enligt ämnesramverket har en svag representation i de internationella studierna. Vi förespråkar dock inte det alternativa upplägget, vilket diskuteras utförligare i avsnitt 14.3.6.

¹⁶ Skolverket (2006). Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen. Rapport 286.

Svenska

För svenska ger de internationella studierna information om utvecklingen av elevernas läsförståelse, dels genom PIRLS i årskurs 4, dels genom PISA för femtonåringar. PIRLS genomförs våren 2016 och nästa omgång av PISA görs, som tidigare nämnts, 2018. Det är angeläget att Sverige även fortsättningsvis deltar i dessa studier. Andra delar av svenska ämnet utöver läsförståelse, t.ex. skrivförmåga, hörförståelse, vokabulär och litteraturkunskap, undersöks dock inte i de internationella studierna. Därför föreslår vi att ämnet svenska ska ingå i försöksverksamheten. Samma årskurser som i ämnet matematik, dvs. årskurs 9 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan, ska omfattas av försöket. Om NKU permanentas bör den på sikt även omfatta ämnet svenska i årskurserna 3 och 6 i grundskolan.

Ämnen matematik och svenska i gymnasieskolan

När det gäller ämnen matematik och svenska anser utredningen att försöksverksamheten med NKU ska omfatta såväl grund- som gymnasieskolan. I gymnasieskolan finns en särskild problematik eftersom elever på olika program läser olika många kurser i dessa ämnen. De flesta eleverna på yrkesprogram läser en kurs i matematik och svenska medan de flesta eleverna på högskoleförberedande program läser två, tre eller fyra kurser i matematik och tre i svenska. Under det tredje året kommer således olika elever att ligga på väldigt olika nivåer i dessa ämnen. Utredningen anser dock att det mest intressanta är att följa kunskapsutvecklingen för elever från både yrkes- och högskoleförberedande program. Det vi vill komma åt är vad elever kan när de lämnar gymnasieskolan och hur kunskaperna ser ut inför vidare studier eller arbetsliv. För att kunna åstadkomma detta måste olika elever få prov av varierande svårighetsgrad. Det kan t.ex. hanteras genom olika prov för olika program eller adaptiva prov, dvs. prov där eleverna får uppgifter med olika svårighetsgrad utifrån sin förmåga. Hur elevernas olika kunskapsnivåer i gymnasieskolan kan hanteras bör undersökas vidare i försöket.

NO-ämnen

Av de internationella studierna omfattar TIMSS de naturorienterande ämnena i årskurserna 4 och 8. TIMSS Advanced inkluderar av de naturvetenskapliga ämnena endast fysik. PISA mäter naturvetenskaplig allmänbildning (s.k. *scientific literacy*) för femtonåringar. I PISA redovisas endast ett samlat resultat för naturvetenskap, medan TIMSS vid sidan av det samlade resultatet redovisar resultat för olika naturvetenskapliga ämnen och områden. Antalet uppgifter är dock alltför begränsat för att ge underlag för stabila trendlinjer för olika ämnen. Med utgångspunkt i de svenska styrdokumenten är det angeläget att kunna beskriva elevernas kunskapsutveckling inom vart och ett av ämnena biologi, fysik och kemi. Därför föreslår vi att försöksverksamheten med den nationella kunskapsutvärderingen ska omfatta NO-ämnen. Den årskurs som ska ingå är årskurs 9 i grundskolan. Vid ett eventuellt införande av en permanent NKU bör också NO-ämnen i årskurs 6 i grundskolan ingå i utvärderingen.

Även inom NO-området skulle för- och nackdelar med det alternativa upplägg med koppling till PISA och/eller TIMSS som anges ovan för matematik kunna undersökas, även om vi inte förespråkar det (se vidare avsnitt 14.3.6).

SO-ämnen

IEA:s¹⁷ International Civic and Citizenship Education Study (ICCS)¹⁸ genomfördes 2009. Våren 2016 genomförs en ny undersökning. Inom ICCS prövas demokrati- och samhällsfrågor. Dessförinnan hade IEA genomfört två undersökningar inom det samhällsvetenskapliga området. SO-ämnen är således mindre väl representerade i de internationella studierna. En förklaring till detta är att SO-ämnen uppvisar stora nationella skillnader i både ämnesstruktur och ämnesinnehåll och dessa skillnader är svåra att bemästra i internationella studier. De innehållsliga domänernas omfattning och oklara avgränsning medför utmaningar även när studierna om-

¹⁷ IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement) är en internationell organisation som genomför studier för att jämföra länders skolsystem.

¹⁸ ICCS är en internationell studie om demokrati- och samhällsfrågor som vänder sig till grundskoleelever i årskurs 8.

fattar endast ett land, men dessa kan där vara lättare att hantera. Möjligheten att med hjälp av matrissampling använda ett stort antal uppgifter inom varje ämne kan också göra det möjligt att få god täckning och stabilitet över tid. Det är dock viktigt att inse att det innebär stora utmaningar att skapa ett system för NKU med acceptabel validitet och reliabilitet för dessa ämnen. Därför föreslår vi att SO-ämnena i årskurs 9 i grundskolan ska inkluderas i försöksverksamheten. Därigenom ges möjlighet att pröva om det är möjligt att SO-ämnena ska ingå i en eventuell permanent nationell kunskapsutvärdering. Om det bedöms möjligt bör SO-ämnena även utvärderas i årskurs 6 i grundskolan.

Praktisk-estetiska ämnen

Syftet med NKU är att studera förändringar i kunskapsutvecklingen över tid. När det gäller praktisk-estetiska ämnen finns det egentligen inget annat land som har lyckats med en nationell utvärdering med det syftet. Inom några av de länder vars system beskrivs i avsnitt 5.3 har praktiskt-estetiska ämnen funnits med i utvärderingarna. Då har dock syftet inte varit att följa kunskapsutvecklingen över tid eller så har ämnet eller ämnena bara ingått vid ett eller ett fåtal tillfällen.

Den svenska utvärderingen av bild, musik och slöjd i årskurs 6 och 9 som genomfördes 2015¹⁹ var en ämnesutvärdering som inte syftade till att undersöka förändringar i kunskapsutvecklingen över tid. Enligt vår uppfattning är det mycket osäkert om ett svenskt digitalt NKU-system kan pröva kunskaper och förmågor inom de praktisk-estetiska ämnena med tillräcklig kvalitet. Därför avstår vi från att lämna förslag om att föra in dessa ämnen i försöksverksamheten. Detsamma gäller för ämnet teknik i grundskolan.

Ämnesövergripande NKU

Inom bl.a. det finländska nationella utvärderingssystemet har metoder utvecklats för att mäta ämnesövergripande kompetenser som lära att lära, kommunikationsförmåga och motivation för egen ut-

¹⁹ Se avsnitt 5.2.3.

veckling. Sveriges Kommuner och Landsting medverkar, tillsammans med Stockholms universitet och ett antal kommuner, i ett internationellt projekt: *Collaborative Assessment Alliance* (CAA). Syftet med projektet är att definiera och mäta generella kompetenser som behövs för framtiden, exempelvis samarbetsförmåga, analysförmåga, kreativitet och digital problemlösning. Bland de internationella studierna har framför allt PISA fokuserat på utveckling av denna typ av kompetenser; i PISA 2015 ingick t.ex. en mätning av samarbetsförmåga.

Stickprovsbaserade system är väl lämpade att pröva ämnesövergripande kompetenser, eftersom fokus där inte ligger på enskilda elever. Samtidigt innebär det stora utmaningar att utveckla valida och reliabla mått på sådana kompetenser. För att undersöka om det är möjligt att pröva ämnesövergripande kompetenser i NKU föreslår utredningen att dessa ska ingå i försöksverksamheten. Exempel på sådana kompetenser är samarbetsförmåga, analysförmåga, kreativitet, motivation och digital kompetens. De ämnesövergripande kompetenserna uttrycks i läroplanerna som mål efter genomgången grundskola och avslutad gymnasieutbildning. Av denna anledning ska avslutande årskurser, dvs. årskurs 9 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan omfattas av försöket. Den del av försöksverksamheten som rör ämnesövergripande kompetenser bör utformas dels utifrån erfarenheterna från det finländska systemet, dels utifrån de övriga försök som nu pågår. Dessutom bör de svenska styrdokumenten utgöra en självklar utgångspunkt.

14.3.2 Ämnena och de ämnesövergripande kompetenserna i försöksverksamheten ska grupperas i fyra block

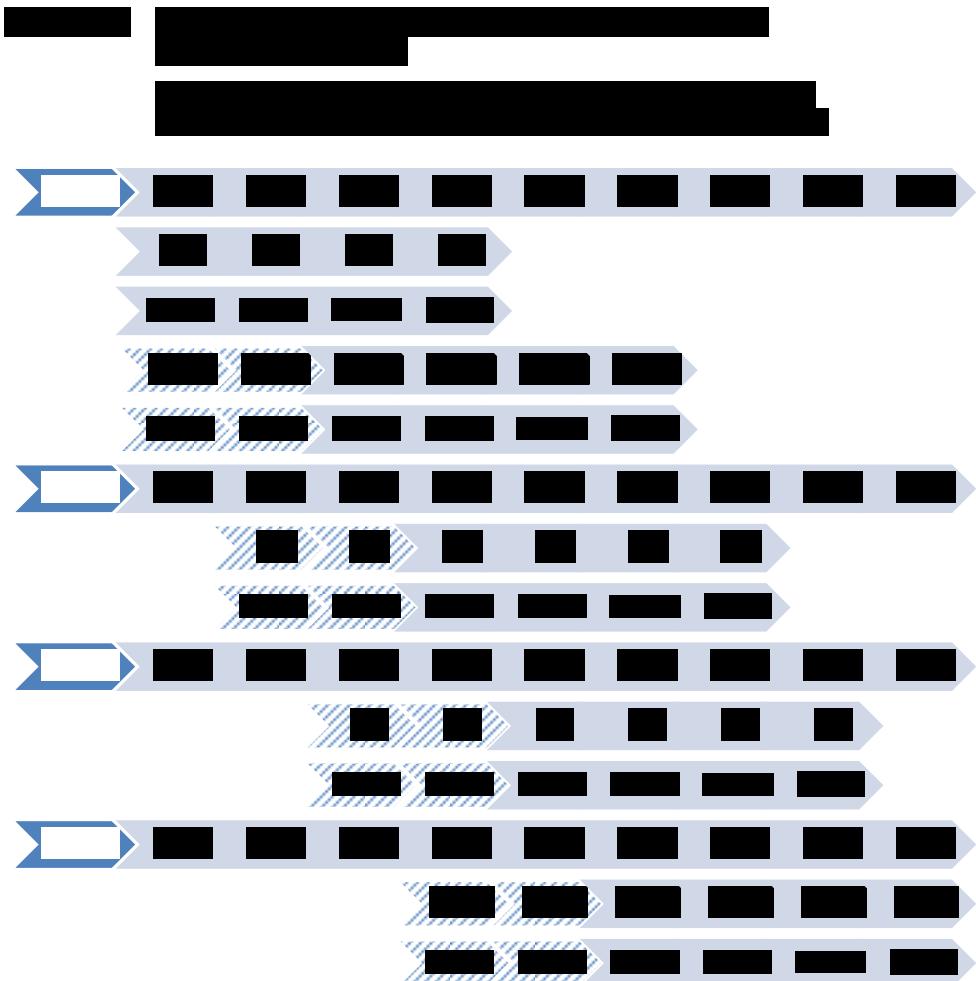
Utredningen föreslår att de ämnen och ämnesövergripande kompetenser som ingår i försöksverksamheten med den nationella kunskapsutvärderingen ska grupperas i fyra block. Ett första block av ämnen utgörs av engelska, matematik och svenska, ett andra block utgörs av NO-ämnena (biologi, fysik och kemi) samt ett tredje block utgörs av SO-ämnena (geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap). Det fjärde blocket utgörs av ämnesövergripande kompetenser. Även om mätningarna görs ämnesvis i NO- och SO-ämnena är det viktigt att ämnesramverken och principerna för uppgiftskonstruktion är gemensamma för biologi, fysik och kemi

respektive för geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap.

En första försöksomgång i engelska ska, som tidigare nämnts, genomföras höstterminen 2019. De andra två ämnena i block 1 (matematik och svenska) ska genomföras höstterminen 2021. Därfter följer block 2 (NO-ämnena) höstterminen 2022, block 3 (SO-ämnena) höstterminen 2023 och block 4 (ämnesövergripande kompetenser) höstterminen 2024. Om grupper av ämnen återkommande ska utvärderas med ett visst intervall kan den ovan angivna blockindelningen behållas vid en eventuell permanentning av försöksverksamheten.

Utöver själva genomförandet av NKU behövs en förberedelsefas och en rapporteringsfas. Förberedelsefasen ägnas bl.a. åt konstruktion av ramverk och uppgifter. Inför den första omgången med engelska behöver dessutom en teknisk lösning implementeras för NKU. Rapporteringsfasen innehåller bl.a. sammanställning av resultat. Syftet med NKU är att följa kunskapsutvecklingen över tid på nationell nivå och systemet är uppbyggt för att hantera detta syfte på ett bra sätt. Däremot ges inga tillförlitliga resultat på individ- och skolnivå. Därför bör NKU inte ge återkoppling av resultat på lokal nivå, vare sig till enskilda elever eller till skolor och huvudmän.

Vi har skissat på att förberedelsefasen inom försöket bör omfatta två år, genomförandefasen ett år och rapporteringsfasen ett år. Det finns dock ingenting som hindrar att förberedelserna kommer igång tidigare för de ämnen och ämnesövergripande kompetenser som följer efter engelskan. I figur 14.1 ges en bild av hur försöksverksamheten med den nationella kunskapsutvärderingen kan byggas upp.



14.3.3 Förutom genomförande av prov ska försöksverksamheten innehålla insamling av information via enkäter

Som fastslagits ovan är huvudsyftet med NKU att ge underlag för en beskrivning av kunskapsutvecklingen på nationell nivå – dels för samtliga elever, dels för undergrupper av elever. Det är dock också nödvändigt att systemet kan bidra med dataunderlag för mer ingående analyser av tänkbara förklaringar till de observerade förändringarna. Den främsta källan till sådan information är enkäter till

elever, lärare och rektorer. Samtliga de stickprovsbaserade NKU-system som beskrivs i avsnitt 5.3 samlar in sådan information. Utredningen föreslår därför att proven i försöksverksamheten med NKU ska åtföljas av enkäter till elever, lärare och rektorer. Ifyllandet och insamlandet av enkäterna bör ske i direkt anslutning till genomförandet av proven och vara helt digitalt.

14.3.4 Skolverket ska ansvara för utformningen av försöksverksamheten

Utredningen föreslår att Skolverket ska ansvara för den närmare utformningen av försöksverksamheten med den nationella kunskapsutvärderingen. Regeringen bör ge myndigheten ett sådant uppdrag så snart som möjligt efter det att vårt betänkande har lämnats och remissbehandlats. Dessutom behöver regeringen fatta beslut om en förordning för försöket. Vi har lämnat förslag till en sådan förordning i avsnitt 1.7.

För att i förordningen kunna föreskriva att eleverna är skyldiga att delta i NKU krävs ett bemyndigande för regeringen.²⁰ Vi föreslår därför att 29 kap. 28 § skollagen ska ändras till att omfatta också nationell kunskapsutvärdering. Bemyndigandet och bestämmelsen om skyldighet att delta i NKU föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

En viktig del när Skolverket utformar försöksverksamheten med NKU är att beakta hur den förhåller sig till de internationella studierna. Utformningen av försöksverksamheten med NKU ställer också stora krav på såväl kompetens som samarbete. För att ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering ska kunna utforma och implementera behövs omfattande kompetens, bl.a. om storskaliga mätningar och psykometri. Denna kompetens behöver förstärkas genom internationellt samarbete med länder som redan har utvecklat liknande system. Ett exempel är Norges Centre for Educational Measurement (CEMO) som är en nationell forsknings- och utvecklingsenhet vid Universitetet i Oslo. CEMO bidrar bl.a. till att utveckla Norges kompetens om storskaliga mätningar och psykometri. I arbetet med försöket med NKU bör

²⁰ Jämför 8 kap. 2 § punkten 2 och 3 § regeringsformen.

Skolverket också ta stöd av den kvalitetsgrupp som vi anser bör tillsättas (se avsnitt 13.4).

En fråga som vi inte har tagit ställning till i utformningen av försöksverksamheten är antalet skolenheter eller elever som ska ingå i urvalet. Om man jämför med de internationella studierna varierar antalet skolor och elever som deltar i studierna. I PISA 2015 deltog 8 700 elever från 280 årskurs 9-skolor (fördelat på för- och huvudstudien). När TIMSS 2015 genomfördes deltog 9 000 elever (fördelat på årskurs 4 och 8) vid 294 skolor, 4 500 föräldrar som besvarade enkäter och 800 lärare. I PIRLS 2016 deltar cirka 6 500 elever från 190 skolor. Det är dock svårt att jämföra elevantalet mellan studierna eftersom de i vissa fall prövar ett ämne eller en förmåga och i andra fall två eller fler. Dessutom ingår ibland bara en åldersgrupp eller årskurs och ibland två eller fler.

Vi anser att Skolverket bör bestämma hur många skolenheter och elever som ska ingå i försöksverksamheten med den svenska nationella kunskapsutvärderingen och att frågan bör hanteras i det gemensamma ramverket. De internationella studierna kan dock ge en fingervisning om ungefär hur omfattande utvärderingen kan tänkas bli. I urvalet av skolenheter bör Skolverket beakta de enskilda skolornas arbetsinsats med anledning av NKU, internationella studier och eventuella andra utvärderingar. Det innebär att en enskild skola inte bör bli utvald att delta i flera undersökningar under samma år. Om t.ex. en skola deltar i NKU under ett år bör Skolverket inte välja samma skola för deltagande i en internationell studie samma år, om inte undersökningarna samordnas.

14.3.5 Skolverket eller någon annan aktör ska ansvara för utvärderingen av försöksverksamheten

Utredningen föreslår att Skolverket eller någon annan aktör ska få i uppdrag att ansvara för utvärderingen av försöksverksamheten med NKU. Regeringen bör avgöra vem som ska hantera utvärderingen. I den förordning som vi har lämnat förslag till i avsnitt 1.7 anges att Skolverket ska följa upp och utvärdera försöksverksamheten. Om regeringen beslutar att någon annan aktör ska ansvara för utvärderingen behöver förslaget till förordning ändras.

Utifrån resultaten av försöket ska den aktör som utvärderar också ta fram ett underlag så att regeringen kan ta ställning till om,

och i så fall hur, den nationella kunskapsutvärderingen ska permanentas. Om NKU permanentas behöver beslut bl.a. tas om den fortsatta verksamhetens omfattning och inriktning.

14.3.6 Alternativa upplägg och nedminskning av försöksverksamheten

I avsnitt 14.3.1 beskrivs ett alternativt upplägg för den nationella kunskapsutvärderingen för matematik och NO-ämnena. Det alternativa upplägget bygger på att de internationella studierna kompletteras med en nationell modul. Samtidigt som svenska elever genomför exempelvis PISA eller TIMSS skulle samma urval av elever få besvara ett antal tillagda uppgifter i form av en nationell modul. De tillagda uppgifterna skulle då svara mot de delar av svenska styrdokument som inte finns representerade i de internationella studierna. En fördel med ett sådant upplägg är att eleverna besparas fler utvärderingar. Genom att införa NKU ökar trycket på skolorna att genomföra olika undersökningar. NKU skulle också kunna påverka skolors villighet att delta i exempelvis internationella studier och elevers motivation²¹ för de olika undersökningarna. En annan fördel med det alternativa upplägget är att kostnaderna blir mindre i jämförelse med kostnaderna för att införa ett nytt svenska system vid sidan av de internationella studierna. Nackdelar är att Sverige inte självt kan avgöra vad utvärderingen ska innehålla, hur den ska genomföras och i vilka årskurser den ska bedrivas.

Utdriften anser att det är viktigt att Sverige självt kan styra sin egen utvärdering. Exempelvis ser vi många fördelar med att en permanent NKU genomförs efter varje stadium, dvs. årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan samt efter den avslutande årskursen i gymnasieskolan. I grundskolan finns då en tydlig koppling till kunskapskraven och ett mått på resultaten efter genomförd grundskola och gymnasieskola fås. Vi menar att NKU som vi föreslår den i försöksverksamheten och skissar på den vid en eventuell permanentering kan tillföra mycket information och Sverige behöver veta mer om skolsystemet. Denna kunskap kan bidra till att välgrundade beslut fattas och utgöra underlag för hur det svenska utbildnings-

²¹ Elevers motivation i de internationella studierna behandlas i avsnitt 5.2.2.

systemet kan utvecklas. I det här sammanhanget anser vi att Sverige behöver ha högre ambitioner än att bara förlita sig på de internationella studierna. Genom ett välutvecklat system för nationell kunskapsutvärdering, som Sverige själv förfogar över, ges också möjlighet att mäta progression och förbättringar på den lokala nivån, vilket vi återkommer till i avsnitt 14.4.2. Mot denna bakgrund har vi föreslagit en omfattande försöksverksamhet med NKU som sträcker sig över lång tid och inte är kopplad till de internationella studierna. Om regeringen vill gå vidare med det alternativa upplägget behöver det, som tidigare nämnts, undersökas vidare. En möjlighet skulle kunna vara att undersöka om PISA 2021 skulle kunna innehålla en nationell modul som kompletterar den internationella studien när det gäller ämnena matematik och svenska i stället för att genomföra en separat NKU i dessa ämnen detta år, som vi föreslår.

Det förslag vi lägger fram för försöksverksamheten med nationell kunskapsutvärdering är som tidigare nämnts omfattande, framför allt när det gäller antalet ingående ämnen och ämnesövergripande kompetenser. Skälet för det är dels att vi vill pröva vilka ämnen och kompetenser som är möjliga och lämpliga att inkludera i en eventuell permanent verksamhet, dels att Sverige behöver information om kunskapsutvecklingen i fler ämnen än de centrala färdighetsämnena. Om regeringen anser att försöket är alltför omfattande och därmed kostsamt och tidskrävande, kan det minskas i omfattning. Vi skulle i så fall förordra att antalet årskurser minskas i första hand, t.ex. genom att försöksverksamheten endast bedrivs i årskurs 9 i grundskolan. I andra hand skulle även antalet ingående ämnen kunna minskas. Om regeringen vill behålla både antalet årskurser och ämnen kan ett ytterligare alternativ vara att sprida ut försöksverksamheten över längre tid, exempelvis genom en försöksomgång vartannat år i stället för varje år.

14.4 Uppgifterna i den nationella kunskapsutvärderingen kan vara användbara även i andra sammanhang

14.4.1 Den nationella kunskapsutvärderingen bör inte användas av skolor som inte väljs ut att ingå i stickprovet

Som påpekats av bland andra OECD²² finns det i Sverige stora behov av förbättrings-, uppföljnings- och utvärderingsarbete på såväl skol- som huvudmannanivå. En av anledningarna till bristerna inom dessa områden är att det saknas ändamålsenliga instrument för att genomföra studier av detta slag.

I det finländska stickprovsbaserade NKU-systemet erbjuds de skolor som inte väljs ut att ingå i stickprovet möjlighet att mot en kostnad delta i undersökningen och därmed också få information om utfallet för den egna skolan. Denna information kan vara värdefull för att analysera den egna skolans tillstånd och för att identifiera olika förbättringsområden. Utredningen ställer sig dock tveksam till att öppna för denna typ av deltagande i en svensk NKU. Ett skäl är att sådan information som endast samlas in vid ett tillfälle inte ger ett gott underlag för att dra slutsatser om den betydelse som olika insatser och åtgärder har haft. Det är vidare inte så sannolikt att en viss skolas behov av information vid en viss tidpunkt tillgodoses av det ämne som då undersöks. Ytterligare ett skäl till varför skolor inte bör ha möjlighet att anmäla intresse för deltagande är att detta ökar riskerna för att sekretessen kring uppgifterna i NKU försvagas.

14.4.2 Uppgifter från den nationella kunskapsutvärderingen kan dock användas för uppföljning på skol- och huvudmannanivå

Även om utredningen inte förordar att NKU-proven används av skolor som inte väljs ut att ingå i stickprovet kan uppgifterna i proven användas på mer flexibla och ändamålsenliga sätt. Uppgifterna för ett visst ämne eller delområde är, efter att eleverna har besvarat

²² OECD (2015). Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective. Paris: OECD.

olika kombinationer av uppgifter, alla länkade till varandra på så sätt att deras svårighetsgrad och andra egenskaper är uttryckta på samma skala. Med hjälp av den moderna mätläran är det möjligt att skapa en stor mängd prov bestående av olika uppgifter som alla ger resultat som är jämförbara på en och samma skala. Detta betyder att det är relativt enkelt att skapa jämförbara prov från en och samma bank av uppgifter. Ett prov kan exempelvis användas som ett förprov och ett annat som ett efterprov i en utvärdering. Proven kan bygga såväl på matrissamplingsteknik som på principen att alla elever besvarar alla uppgifter.

I TIMSS-undersökningen byts hälften av uppgifterna ut inför varje ny omgång. De utbytta uppgifterna släpps fria för att ge information om innehållet i proven och för att kunna användas i prov konstruerade för klassrumsändamål eller forskningssyften. Det är naturligt att en svensk NKU också ersätter ungefär hälften av uppgifterna inför varje ny omgång. Om vi antar att den totala uppgiftsmängden är cirka 300 uppgifter innebär det att cirka 150 uppgifter blir utbytta efter varje omgång av NKU i ett visst ämne. Dessa uppgifter kan användas till att skapa utvärderingsprov som kan användas på skol- och huvudmannanivå. Det är dock en fördel om de utbytta uppgifterna inte släpps fria utan även fortsatt är belagda med sekretess.

I dag saknar skolor och huvudmän instrument för att följa upp sina framsteg. Genom de utvärderingsprov som kan åstadkommas med utbytta NKU-uppgifter skapas ett sådant instrument. Proven kan användas på olika nivåer: hos en huvudman, på en skola eller i en klass. Dessutom kan man följa upp särskilda satsningar, t.ex. inom ett specifikt ämne eller område. Olika saker kan utvärderas och eftersom alla uppgifter som används ger resultat som är jämförbara på en och samma skala blir det möjligt att mäta progressionen och förbättringen från ett tillfälle till ett annat.

Möjligheten att skapa utvärderingsprov med utbytta NKU-uppgifter kan prövas i försöksverksamheten. Men det är främst i en eventuell permanent verksamhet, där NKU genomförs i fler års-kurser, som de fulla möjligheter som ges för uppföljning och utvärdering på lokal nivå kan användas.

Genom att också använda NKU-uppgifterna på lokal nivå skapas ett mervärde av hela systemet, vilket kan motivera de kostnader som uppstår med anledning av en nationell kunskapsutvärdering²³.

Av avsnitt 7.1.4 framgår att de nationella proven inte längre ska konstrueras med syfte att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på olika nivåer. Vidare framgår att betygen i första hand ska bära detta syfte när det gäller skol- och huvudmannanivån. Som komplement till betygen kan de utvärderingsprov som beskrivits ovan fungera som instrument för uppföljning på lokal nivå.

14.4.3 Det finns synergier mellan NKU och nationella prov när det gäller att samanvända uppgifter

Den nationella kunskapsutvärderingen kan även bidra till utvecklingen av de nationella proven. När den första omgången av NKU-uppgifter konstrueras bör ett antal uppgifter som används i nationella prov inkluderas bland dessa. Det gör det möjligt att länka samman NKU med det nationella provet i samma ämne. De NKU-uppgifter som ersätts efter att denna omgång är genomförd kan därefter användas i det nationella provet, under förutsättning att de fortsatt är belagda med sekretess.

Eftersom de nationella proven är *high-stakes* och NKU är *low-stakes* är det rimligt att förvänta sig en högre prestationsnivå på en uppgift när den förekommer i ett nationellt prov än när den förekommer i NKU. Detta behöver dock inte innebära att den föreslagna länkningsmodellen ger felaktiga resultat, eftersom uppgifternas svårighetsgrad bestäms relativt andra uppgifter. Däremot är det viktigt att veta hur stor denna motivationseffekt är, eftersom den bestämmer i vilken mån det är möjligt att blanda data från *high-stakes*-prov och *low-stakes*-prov.

Om det finns ett tillräckligt stort antal uppgifter i NKU som kan användas i det nationella provet innebär detta att det nationella provets svårighetsgrad är känd på förhand och att provet är länkat till det föregående provet. Om antalet uppgifter är så begränsat att det inte räcker till för att konstruera det nationella provet är det

²³ Se avsnitt 15.

naturligtvis möjligt att skapa nya uppgifter och prova ut dessa tillsammans med de befintliga uppgifterna. Det här kan med fördel ske med samma teknik och programvara som används i NKU.

15 Konsekvenser

I det här avsnittet beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag. Bestämmelser om konsekvensbeskrivning finns i första hand i kommittéförordningen (1998:1474) och i direktiven för utredningen. Av kommittéförordningen framgår bl.a. att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Vidare framgår att konsekvenserna ska beskrivas i enlighet med 6–7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Där anges att det ska framgå av konsekvensbeskrivningen vilket problem som ska lösas med förslagen och vilka alternativa lösningar som finns samt vad konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas.

Av direktiven till denna utredning framgår att utredaren ska redovisa eventuella konsekvenser för kommunal vuxenutbildning och tillträde till högre utbildning. Vidare ska eventuella konsekvenser för lärares administrativa arbetsuppgifter redovisas. Redovisningen ska även omfatta en analys av förslagens konsekvenser för olika grupper av elever och hur förslagen påverkar uppföljningen och utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling. Utredningen ska också beakta barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter samt tillgängligheten och förutsättningarna för delaktighet för elever med funktionsnedsättning.

I den inledande delen av detta avsnitt behandlas en del av de övergripande frågorna ovan, t.ex. problemet som utretts, förslag till lösningar och alternativa lösningar, vad som kan förväntas hända om inga åtgärder vidtas samt vilka som berörs av förslagen. Konsekvensbeskrivningen innehåller därefter en kort sammanfattning av ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag. Därefter följer de ekonomiska konsekvenserna samt konsekvenser

för exempelvis lärares administrativa arbete, den kommunala självstyrelsen och jämställdheten mellan kvinnor och män.

15.1 Problemets, förslag till lösningar och alternativa lösningar

15.1.1 De nationella provens syfte

I dag har de nationella proven två syften: att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning samt att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå. Dessa två syften är svåra att förena i ett och samma prov. Av direktiven till utredningen framgår bl.a. att regeringen anser att det finns indikationer på att de nationella proven inte i tillräcklig utsträckning utgör ett stöd för lärares betygssättning. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att de nationella provens syfte ska renodlas till att vara betygsstödjande. Det andra syftet ska i stället på nationell nivå bäras av den nationella kunskapsutvärderingen (NKU) som vi föreslår.

Alternativet hade varit att, liksom i dag, försöka kombinera de nationella provens två syften i ett och samma mästinstrument. Det är dock problematiskt att med ett enskilt mästinstrument tillgodose flera olika syften på grund av inbyggda konflikter mellan dem. Utredningen anser inte att det är möjligt att kombinera båda syftena på ett bra sätt och därför föreslår vi en renodling av de nationella provens syfte och ett särskilt system för NKU.

15.1.2 Omfattningen av nationella prov

Det framgår av utredningens direktiv att lärarorganisationerna har bedömt att de nationella proven i dag tar mycket tid i anspråk och att regeringen delar denna bedömning. De nationella proven är samtidigt uppskattade av elever i både grund- och gymnasieskolan. Enligt eleverna är det bra att proven finns och de upplevs som viktiga. Det negativa ur elevsynpunkt är att proven skapar stress. I dag har lärare som genomför nationella prov en övervägande positiv syn på proven. Det lärarna främst upplever som negativt är att arbetet med de nationella proven är tidskrävande. Även eleverna tycker att

de nationella proven är omfattande och att de skapar stress, särskilt under vissa perioder. Om inte antalet nationella prov, vilka prov som är obligatoriska eller hur proven genomförs ändras kommer situationen där proven tar mycket tid i anspåk och eleverna upplever stress inte heller att ändras. Utredningen föreslår bl.a. av dessa skäl färre nationella prov.

De nationella proven i årskurs 3 i grundskolan ska ersättas av obligatoriska nationella bedömningsstöd. I årskurs 6 och 9 i grundskolan ska det finnas nationella prov i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk, medan dagens prov i naturorienterande (NO) och samhällsorienterande (SO) ämnen i årskurs 9 ska ersättas av frivilliga nationella bedömningsstöd. Motsvarande ska gälla i sameskolan och specialskolan (årskurs 4, 7 och 10).

För gymnasieskolans del ska det, liksom i dag, finnas nationella prov i kurserna engelska 5 och 6, matematik 1, 2, 3 och 4 samt svenska och svenska som andraspråk 1 och 3. Proven ska endast vara obligatoriska för lärarna att använda och för eleverna att genomföra i den högsta avslutande kursen i studievägen. Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska proven, precis som i dag, vara obligatoriska för de elever som läser de uppräknade kurserna.

Svenska elever genomför i dag huvudsakligen nationella prov med papper och penna. Sett i ett internationellt perspektiv ligger Sverige efter när det gäller utvecklingen av datorbaserade prov. Av direktiven till utredningen framgår att regeringen har bedömt att det finns effektiviseringspotential i att införa digitala nationella prov och att denna utredning ska utreda hur de nationella proven kan digitaliseras. Vi föreslår en stegvis digitalisering som innebär att alla nationella prov ska vara digitaliserade 2022. Om förslagen om digitalisering inte genomförs kan inte arbetet med de nationella proven effektiviseras genom ett digitalt genomförande.

15.1.3 Uppföljning av kunskapsutvecklingen över tid

I dag används de nationella proven som grund för kunskapsuppföljning på såväl nationell som lokal nivå. Proven är dock inte utformade för att ge information som är jämförbar över tid, vilket gör att de inte är lämpliga att använda för trendmätning. Erfaren-

heterna från de internationella studierna, t.ex. PISA och TIMSS, visar att det är möjligt att utveckla utvärderingar som tillåter bestämning av trender inom länder. De internationella studierna är dock inte tillräckliga för att kunna följa svenska elevers kunskapsutveckling över tid och därigenom få mer kunskap om det svenska skolsystemet. Därför föreslår utredningen, som tidigare nämnts, att det ska införas ett nytt svenska system för NKU. Syftet ska vara att ge information om kunskapsutvecklingen på nationell nivå över tid. NKU ska bedrivas i form av en försöksverksamhet. Om förslaget inte kommer till stånd kommer möjligheten att följa och bedöma utvecklingen över tid inte att förbättras.

15.1.4 Vilka som berörs av förslagen och hur de berörs

Utredningens förslag berör elever och lärare i grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. De nationella proven är obligatoriska för lärarna att använda och för eleverna att genomföra. Det betyder att det är drygt 300 000 elever i grundskolan som genomför proven varje år. I gymnasieskolan genomförde eleverna knappt 366 000 nationella prov 2014.

Vidare berörs skolhuvudmän och skolor. Huvudmännen utgörs av kommuner, landsting, staten (i form av bl.a. Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten) och enskilda huvudmän. Hösten 2015 fanns det närmare 800 enskilda huvudmän för närmare 1 250 grundskolor (inklusive förskoleklasser) och gymnasieskolor. Cirka 90 procent av dessa huvudmän drev en eller två skolor. De små huvudmännen var klart dominanterande. Två tredjedelar av samtliga huvudmän drev endast en skola, medan ungefär tjugo procent var mellanstora huvudmän (som drev 2–7 skolor) och endast två procent var stora huvudmän (som drev 8–48 skolor). Aktiebolag var den dominante associationsformen inom friskolesektorn med drygt 50 procent av alla huvudmän hösten 2014. Knappt 30 procent av alla huvudmän var stiftelser eller ideella föreningar och ungefär 15 procent var ekonomiska föreningar. Andra associationsformer förekom också men i mycket liten utsträckning.¹

¹ Betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82).

15.2 Sammanfattning av ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag innehåller både ökade och minskade kostnader för staten. De ekonomiska konsekvenserna beskrivs kortfattat här och mer detaljerat i senare avsnitt. Utredningen ska lämna förslag till finansiering av de lagda förslagen när de medför ökade kostnader.

15.2.1 Besparingar

Flera av de förändringar utredningen föreslår innehåller minskade obligatoriska åtaganden för kommunerna, framför allt på grund av att nationella prov som i dag är obligatoriska föreslås bli frivilliga. Det är därför rimligt att minska statsbidraget till kommunsektorn (anslag 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*, utgiftsområde 25). Utredningen beräknar att bidraget till kommunsektorn kan minska med 61 miljoner kronor fr.o.m. 2018 till följd av förslaget om att de nationella proven i NO och SO i årskurs 9 blir frivilliga att genomföra och förslaget om att det i gymnasieskolan bara ska vara obligatoriskt att genomföra nationella prov i den för eleven avslutande kursen.

Vidare bedömer utredningen att den föreslagna digitaliseringen när den är genomförd kommer att medföra minskade kostnader för huvudmännen för bedömning av elevlösningar. Vi beräknar att bidraget till kommunsektorn till följd av detta bör minska med 60 miljoner kronor fr.o.m. 2022. Dessutom beräknar vi att ett digitalt system för nationella prov innehåller besparingar på 2 miljoner kronor per år.

Sammantaget bedömer således utredningen att våra förslag medför en besparing om 123 miljoner kronor per år fr.o.m. 2022.

15.2.2 Ökade kostnader

De ökade kostnaderna för staten består främst av kostnader för digitalisering av de nationella proven och för NKU. Utredningen beräknar att ett digitalt provsystem kommer att kosta sammanlagt 120 miljoner kronor att införa under perioden 2017–2021 och där efter 45 miljoner kronor per år för drift och löpande utveckling

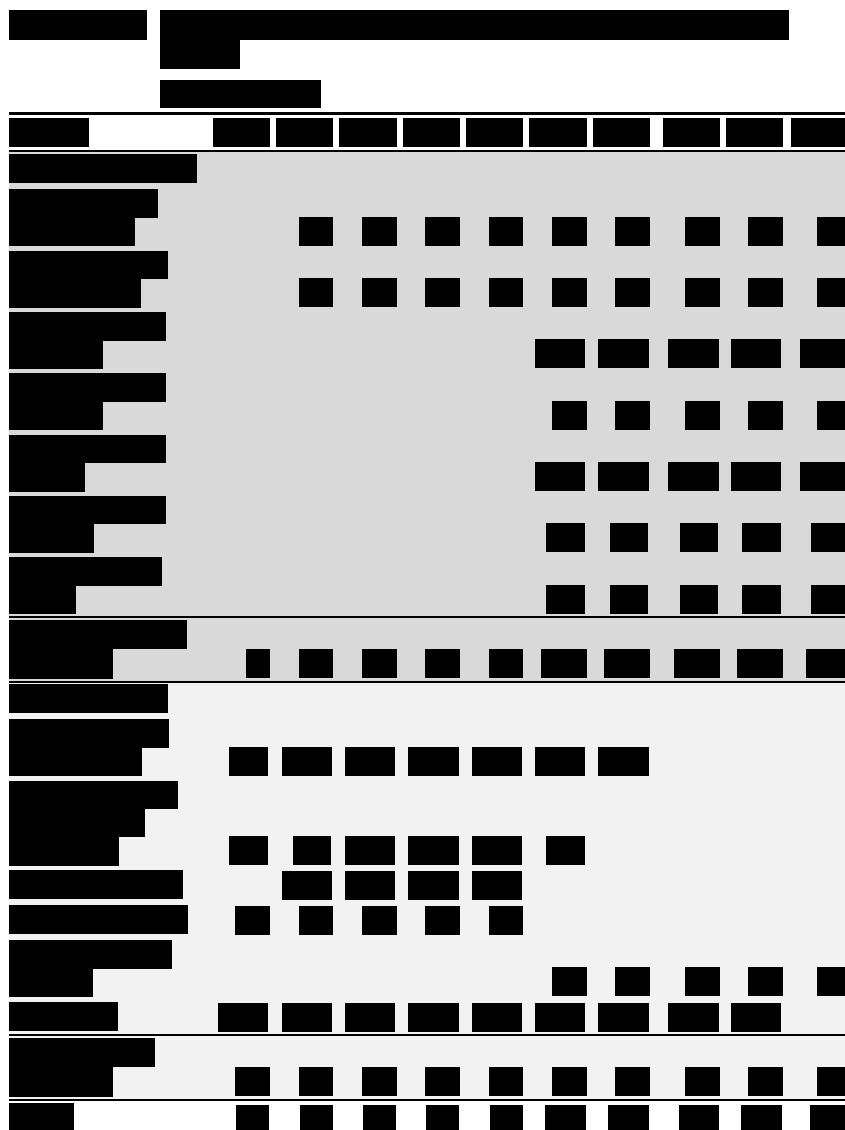
fr.o.m. 2022. Till dessa kostnader tillkommer 67 miljoner kronor för att planera och genomföra försöksverksamheten med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning samt 54,4 miljoner kronor för statsbidrag 2018–2021.

Utredningens förslag om en försöksverksamhet med NKU beräknas kosta 179² miljoner kronor under perioden 2017–2025. Kostnaderna för NKU varierar över åren vilket beskrivs närmare i avsnitt 15.5. Genomsnittskostnaden är 20 miljoner kronor per år.

15.2.3 Sammanställning över besparningar och ökade kostnader

I tabellen nedan sammanfattas de ökade och minskade kostnader som följer av utredningens förslag.

² Därutöver tillkommer 2 miljoner kronor för utvärdering 2016.



³ Minskade kostnader till följd av minskat obligatoriskt åtagande beskrivs i avsnitt 15.3.3, besparningar till följd av digitalisering i avsnitt 15.4.4, kostnader för försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömnning och medbedömnning och digitalisering i avsnitt 15.4 samt kostnader för NKU i avsnitt 15.5.

Som framgår av tabellen ovan innebär utredningens förslag besparingar på 78 miljoner kronor per år fr.o.m. 2025. Om försöksverksamheten med NKU kommer att förlängas eller permanentas blir besparingarna mindre. Kostnader för en eventuell permanent NKU beskrivs i avsnitt 15.5. Besparingarna infaller vid två tillfällen: fr.o.m. 2018 för minskat obligatoriskt åtagande för kommunsektorn och fr.o.m. 2022 när effektiviseringar till följd av digitaliseringen beräknas uppkomma.

Med utgångspunkt i ovanstående bedömer utredningen att de löpande (permanenta) kostnaderna för digitaliseringen av de nationella proven med marginal kan finansieras på längre sikt genom besparingarna av utredningens förslag. På kort sikt behöver dock medel skjutas till för att bekosta de försöksverksamheter som utredningen föreslår och för fullskaleinförandet av datorbaserade nationella prov.

15.2.4 Beräkning av kostnader

Förutsättningarna för att beräkna kostnaderna för utredningens förslag varierar. När det gäller besparingarna som uppstår på grund av ett minskat obligatoriskt åtagande är modellen för att beräkna kostnader beprövad och underlag i form av tider för bedömning, elevantal och lärarlöner finns att tillgå. För införandet av datorbaserade prov och ett framtida digitalt system är kostnaderna i stället baserade på antaganden. Dessa kostnader kan i slutändan påverkas av framtida ställningstaganden om hur systemet ska utformas och vilken funktionalitet det ska ha. Därmed är dessa beräkningar behäftade med större osäkerhet.

15.3 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag om ett nytt kunskapsbedömningsssystem, de nationella provens omfattning och kvalitetshöjande insatser

15.3.1 Kostnader och intäkter för dagens provsystem

Kostnader och intäkter för staten

Av Statens skolverks årsredovisning⁴ framgår att verksamhetskostnaderna⁵ för det nationella provsystemet uppgick till 172 miljoner kronor 2015. I denna kostnad ingår inte bara kostnaderna för de nationella proven utan även för bedömningsstöd och andra insatser kring bedömning och betygssättning. Kostnader för t.ex. utveckling och konstruktion av frivilliga bedömningsstöd, provkonstruktion, löner samt tryck och distribution, liksom Skolverkets egna overheadkostnader (OH-kostnader)⁶, ingår⁷.

Hittills har det varit svårt att skilja på olika kostnader inom det nationella provsystemet utifrån hur Skolverket redovisar dem. Skolverket bedömer att den samlade OH-kostnaden var totalt 18,8 miljoner kronor 2014 men som framgår ovan avser kostnaden inte bara de nationella proven utan hela provsystemet. Av underlag från Skolverket framgår att den beräknade personalkostnaden för de provansvariga på myndigheten var 6 miljoner kronor 2015. Denna kostnad ingår i OH-kostnaden och totalkostnaderna så som de beräknats ovan.

För 2015 har Skolverket beräknat att kostnaden för obligatoriska nationella prov var 91 miljoner kronor. Kostnaderna för tryck och distribution av nationella prov var enligt uppgift från Skolverket 37 miljoner kronor 2014. Skolverket prognosticeras dock lägre kostnader, 28 miljoner kronor, för 2016 bl.a. till följd av nya avtal om tryck och distribution. Kostnaderna kan efter 2017 komma att förändras igen beroende på kommande upphandlingar. I kostnaderna för tryck och distribution ingår inte Skolverkets personal-

⁴ Skolverket (2016). Skolverkets årsredovisning 2015.

⁵ Med verksamhetskostnader menas alla kostnader som inte är transfereringar (statsbidrag), dvs. personalkostnader, lokalkostnader, avskrivningar och övriga kostnader.

⁶ I Skolverkets OH-kostnader ingår verksamhetskostnader som redovisas som myndighetsgemensamma, t.ex. styr- och stödfunktioner, lokaler och it.

⁷ Intervju med personer på och e-post från Skolverket.

kostnader för hanteringen. Skolverket bedömer att två heltids-tjänster används för att hantera och följa upp tryck och distribution. Dessa resurser bör, när digitaliseringen är införd, kunna användas för löpande hantering av det digitala provsystemet.

Statens kostnader för tryck och distribution täcks av huvudmännen och belastar därmed inte Skolverkets anslag. Utredningens förslag om att övergå till digitala prov skulle minska intäkterna för staten på sikt. De minskade intäkterna behöver dock inte täckas med ökade anslagsmedel eftersom även de kostnader som intäkterna täcker upphör. Förändringar i kostnader och intäkter till följd av ökad eller minskad försäljning av prov kommer därmed inte att analyseras närmare av utredningen.

Utredningen bedömer att de medel som i dag används av Skolverket för att ta fram nationella prov och bedömningsstöd kommer att räcka för att ta fram även de framtida digitala nationella proven och de bedömningsstöd som utredningen föreslår. Under en övergångsperiod när digitalisering och nya provuppgifter ska införas kommer dock kostnaderna att vara högre.

Kostnader för huvudmännen

Huvudmännens kostnader för de nationella proven består av genomförande-kostnader i form av arbetstid för de lärare som genomför proven, bedömer elevlösningar och rapporterar resultaten (varav det senaste kan göras av lärare eller annan personal). Därutöver tillkommer kostnader för att köpa proven från Skolverket eller för att själva kopiera materialet (alla skolenheter får en uppsättning av lärar- och elevmaterial kostnadsfritt). Att köpa prov från Skolverket kostar 25 kronor per elevmaterial och 19 kronor per lärarmaterial. Under 2014 uppgick Skolverkets intäkter för försäljning av nationella prov till 54,8 miljoner kronor⁸ vilket är en kostnad för huvudmännen som de kommer att slippa när proven kan genomföras och distribueras digitalt.

⁸ Intervju med personer på Skolverket den 23 september 2015.

15.3.2 Skolverket behöver utökat förvaltningsanslag för arbetet med ramverk och för att informera om och utbilda i det nya kunskapsbedömningssystemet

För arbetet med ett nytt system för kunskapsbedömning anser utredningen att Skolverkets förvaltningsanslag behöver förstärkas. Skolverket behöver bl.a. ta fram ramverk för nationella prov respektive nationella bedömningsstöd samt informera om och utbilda i det nya systemet.

Ramverk

Utredningen föreslår att Skolverket bör ansvara för att ett gemensamt ramverk utarbetas för utvecklingen av de nationella proven. När ett gemensamt ramverk finns på plats bör de universitet och högskolor som utvecklar nationella prov få i uppdrag att utarbeta ämnesspecifika ramverk för de olika provämnena.

Kostnaden för att ta fram övergripande ramverk för nationella prov beräknas av Skolverket till cirka 300 000 kronor det första året och därefter samma belopp vart tredje år för att uppdatera ramverket. För de ämnesspecifika ramverken beräknar Skolverket kostnaden till 1,2 miljoner kronor det första året (3 ämnen à 400 000 kronor) och därefter 180 000 kronor vart tredje år (3 ämnen à 60 000 kronor). Utredningen delar Skolverkets bedömning och föreslår att myndigheten ska tillföras medel enligt ovan.

Information och utbildning

Utredningen föreslår ett nytt system för kunskapsbedömning i tre delar. För att det nya systemet ska få avsedd effekt föreslår vi att Skolverket ska få ett samlat uppdrag om utvecklingen av de nationella proven, bedömningsstöden och kunskapsutvärderingen. I uppdraget ska det bl.a. ingå att informera om och utbilda i det nya kunskapsbedömningssystemet och dess olika delar. Dessa insatser bör pågå under längre tid. Utbildningsinsatserna kan exempelvis bedrivas av ett eller flera lärosäten.

Skolverket har, utifrån gjorda erfarenheter, beräknat ungefärliga kostnader för att informera om och utbilda i det nya kunskapsbedöm-

ningssystemet. Kostnaden beräknas till knappt 24 miljoner kronor det första året (2018) och därefter knappt 18 miljoner kronor per år (2019–2023). I kostnaderna ingår en huvudmannakonferens, dialogmöten med rektorer och nyckelpersoner som följs upp vid två tillfällen, webbkurser, webbinarier och filmer. Utredningen bedömer att en långsiktig och omfattande implementering är nödvändig om våra förslag ska få avsedd effekt. Därför föreslår vi att Skolverket tillförs medel enligt ovan.

15.3.3 Färre nationella prov innebär minskade kostnader för kommunsektorn

När staten genom reglering inför nya obligatoriska åtaganden för kommunerna ska dessa kompenseras genom den s.k. finansieringsprincipen. Vid de tillfällen obligatoriska prov införts har kommunerna ersatts (de fristående skolorna får sedan del av medlen via bidraget från kommunen). Kostnaden för ersättningen för införandet av nationella prov har beräknats genom att skatta tidsåtgången för bedömning och i vissa fall rapportering av provresultat per elev och prov, multiplicera den med lönekostnad (inklusive sociala avgifter) för läraren och med antalet elever som beräknas genomföra provet⁹. Själva tiden för genomförandet av proven har huvudmännen inte kompenserats för. Denna modell används även, med någon smärre justering, i denna utredning. Kommunsektorn tillfördes exempelvis 56 miljoner kronor per år fr.o.m. 2009 när ämnesprov infördes i årskurs 3 och de tidigare frivilliga proven i årskurs 5 ersattes med obligatoriska prov i årskurs 6. Vidare tillfördes kommunerna 40 miljoner kronor per år fr.o.m. 2013 för införandet av obligatoriska prov i NO och SO i årskurs 6 och 9. Nationella prov är fr.o.m. 2013 obligatoriska i matematik, engelska och svenska/svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Kommunsektorn tillfördes därför 30 miljoner kronor per år fr.o.m. 2013 (halvårseffekt om 15 miljoner kronor för 2013).

Omvänt gäller att när kommunerna fråntas åtaganden så kan staten minska anslaget till kommunerna. Proven i NO och SO i årskurs 6 blev genom beslut i mars 2015 frivilliga, och av budget-

⁹ Underlag från Utbildningsdepartementet.

propositionen för 2016 framgår att bidraget till kommunsektorn därför kommer att minskas med 26 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2016. Av de 40 miljoner som tillfördes fr.o.m. 2013 återstår därmed 14 miljoner kronor¹⁰. Utredningens förslag om att de nationella proven i NO- och SO-ämnen i årskurs 9 inte längre ska vara obligatoriska innebär därmed att utredningen föreslår att anslaget till kommunsektorn minskas med resterande 14 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2018.

Utredningen föreslår att det fr.o.m. 2018 bara ska vara obligatoriskt för eleverna i gymnasieskolan att genomföra nationella prov i den högsta avslutande kursen i studievägen. Det betyder i korthet att elever på högskoleförberedande program inte måste göra proven i den inledande kursen, vilket de gör i dag. Elever på yrkesprogrammen kommer däremot i de allra flesta fallen att göra proven i den inledande kursen, eftersom den oftast också utgör avslutande kurs. Sammantaget betyder det att de cirka 64 000 elever per årskurs på de högskoleförberedande programmen inte längre omfattas av obligatoriet på de inledande kurserna, dvs. engelska 5, matematik 1 och svenska/svenska som andraspråk 1. Det betyder ett minskat åtagande för huvudmännen vilket motsvarar kostnader om 46,7 miljoner kronor per år. Kostnaden har beräknats genom att utgå från bedöningstiderna per elev och prov (60 minuter i svenska 1 och engelska 5 och 40 minuter i matematik 1), genomsnittlig lön för lärare i gymnasieskolan (inklusive sociala avgifter) och antalet elever på de högskoleförberedande programmen. Detta bör regleras genom en minskning av anslaget till kommunsektorn med samma belopp per år fr.o.m. när obligatoriet upphör (2018, enligt våra förslag).

Vidare föreslår utredningen att vissa nationella prov ska göras om till obligatoriska eller frivilliga nationella bedömningsstöd. Det vi menar med dessa bedömningsstöd är material som till omfattning och karaktär påminner mycket om nationella prov. Likheter är bl.a. att dessa bedömningsstöd ska bestå av utprövade uppgifter och anvisningar för bedömning. Skillnader kan vara att tidpunkten för genomförandet är mer flexibel än för ett nationellt prov och att resultat inte samlas in för frivilliga bedömningsstöd. Det betyder

¹⁰ Budgetpropositionerna för 2009 (prop. 2008/09:1), 2013 (prop. 2012/13:1) och 2016 (prop. 2015/16:1).

att det i princip inte är billigare att ta fram ett nationellt bedömningsstöd än att ta fram ett nationellt prov. Om ett nationellt prov ersätts av ett obligatoriskt bedömningsstöd bedömer utredningen dessutom att det inte minskar huvudmännens kostnader för det obligatoriska åtagandet. I dessa fall ska inte heller bidraget till kommunsektorn minskas.



15.3.4 Muntliga delprov som blir frivilliga medför inte sådana minskade kostnader att anslaget till kommunsektorn ska minskas

Utredningen föreslår att de muntliga delproven i matematik ska ersättas av frivilliga nationella bedömningsstöd. Muntliga delprov i matematik har funnits sedan 1998 i grundskolan och sedan 2011 i gymnasieskolan. Om det ska ingå muntliga delprov i nationella prov och hur de i så fall ska vara utformade har varit en fråga för Skolverket att ta ställning till. Ersättningen till kommunerna har hittills inte varit så detaljerad att ändringar gällande delprov har varit föremål för reglering enligt den kommunala finansieringsprincipen. Utredningen bedömer att det är rimligt att inte heller i detta fall göra någon reglering av bidraget till kommunsektorn. Det är dessutom inte billigare att konstruera och ta fram ett frivilligt bedömningsstöd för det muntliga innehållet i matematik så inte heller där uppstår någon besparing.

15.4 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag om en stegvis digitalisering av nationella prov

I detta avsnitt beskriver utredningen kostnader av förslagen om en stegvis digitalisering av nationella prov. Vi föreslår en sammanhållen försöksverksamhet med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning som ska pågå 2018–2021. Skolverket ska planera och genomföra försöket. Det innebär bl.a. att myndigheten ska vidta nödvändiga förberedelser när det gäller exempelvis tekniska lösningar, säkerhet, utveckling av nya provuppgifter, bedömning av proven och rapportering av provresultat. Dessutom ska Skolverket utse skolenheter som ska delta i försöksverksamheten. Den externa bedömningen och medbedömningen av proven ska företrädesvis organiseras mellan olika huvudmän, men den kan också organiseras mellan olika skolenheter, antingen med huvudmännens egna lärare eller med externa bedömare som anlitas särskilt för att bedöma elevlösningarna av proven. Försöksverksamheten beskrivs närmare i avsnitt 11.

15.4.1 Ökat anslag till Skolverket för att utforma, bedriva och utvärdera försöksverksamheten

Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att leda och utforma försöksverksamheten med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning. När det gäller utvärderingen föreslår vi att Skolverket eller någon annan aktör ska genomföra den. Nedan redogör vi för vilka resurser som vi har bedömt att Skolverket behöver för detta uppdrag.

Leda, organisera och utvärdera försöksverksamheten

Uppdraget att leda och organisera försöksverksamheten – vilket innefattar planering, att göra urval av skolor och att administrera statsbidraget – medför att Skolverket behöver utökade resurser. Utredningen bedömer att dessa uppgifter innebär att Skolverket behöver utöka sin bemanning med cirka tre årsarbetare 2017–2022 vilket motsvarar en kostnad på 5,2 miljoner kronor per år, totalt

31 miljoner kronor för hela perioden. För utvärderingen av försöksverksamheten bör Skolverket, eller någon annan aktör beroende på hur regeringen beslutar, tillföras 3 miljoner kronor per år 2017–2022, totalt 18 miljoner kronor. Vi bedömer att medel behövs för hela denna period så att utvärderingen kan förberedas innan försöket startar och utvärderas både löpande och efter att försöket har avslutats.

Utveckla såväl pappersprov som digitala prov

Genomförandet av försöksverksamheten ska ske i olika former – dels som förstudier, användartester och utprövningar, dels som ett successivt införande av nya digitala prov. Skolverket ska besluta om när och i vilken omfattning respektive form ska användas i försöksverksamheten. En del i planeringen inför försöket handlar om att utveckla nya digitala provuppgifter som kan användas i försöket och på sikt när proven ska genomföras digitalt fr.o.m. 2022. Samtidigt som försöksverksamheten pågår kommer det att behöva utvecklas nationella prov som genomförs med papper och penna t.o.m. 2021. Under denna period kommer Skolverket alltså att arbeta parallellt med att ta fram prov i två format. Kostnaderna för pappersproven bör inte förändras nämnvärt. Till följd av utvecklingen av digitala prov kommer kostnaden per prov att öka under en övergångsperiod. Utredningen har inte i detalj beräknat dessa kostnader men vi anser att det är viktigt att säkerställa att resurser finns för att utveckla de nya proven. I dag kostar det cirka 2–2,5 miljoner kronor att utveckla ett nationellt prov. Utredningen bedömer att cirka 50 procent kan tillkomma för att inför 2022 utveckla prov som kan genomföras digitalt. Vi beräknar därför en kostnad om 1 miljon kronor per de 18 obligatoriska prov och/eller bedömningsstöd i svenska, matematik och engelska som ska genomföras 2022. Totalt bör Skolverket således tillföras 18 miljoner kronor 2019–2021, fördelat med 6 miljoner kronor per år.

15.4.2 Kostnader för att införa en teknisk lösning för digitala nationella prov

För att kunna tillhandahålla och genomföra datorbaserade prov behövs en eller flera tekniska lösningar.

Att beräkna kostnader för en teknisk lösning för digitala nationella prov är komplext. Utredningens förslag att genomföra digitalisering ligger på en övergripande nivå. Många beslut och vägval som påverkar kostnaderna såsom upphandling och funktionalitet hos systemet kommer att fattas längre fram i tiden. Utredningen måste dock lämna en skattning av de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Vi gör denna skattning genom att försöka sammanväga uppgifter från andra länder, de tidigare digitala proven inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och underlag från Skolverket.

Erfarenheter från Norge

I Norge genomförs nationella prov digitalt i ett system som består av två delar, Provadministrationssystemet (PAS) och Provgenomförandesystemet (PGS). PAS och PGS används till att administrera och genomföra centrala examsprov, nationella prov och kartläggningsprov. Utredningen har efterfrågat uppgifter om kostnader för att införa digitala prov i Norge och vilka kostnader man räknar med för utveckling, drift och underhåll av systemen¹¹. Av underlaget från Utdanningsdirektoratet som utredningen tagit del av framgår att under 2007–2010 kostade utveckling, drift och förvaltning av PAS och PGS 114 miljoner norska kronor. Kostnaden var lägre i början av perioden vilket framgår av tabellen nedan.



¹¹ E-post till Utdanningsdirektoratet.

Under perioden 2012–2016 utvecklas PAS 2 som ska ersätta PAS. Kostnaderna för att utveckla PAS 2 beräknas till knappt 102 miljoner norska kronor vilka fördelar enligt nedan.



* Medel avsatta för 2015 var för lågt beräknade enligt underlag från Utdanningsdirektoratet.

Sammanlagda utvecklingskostnader för PAS, PGS (inklusive kommande planerad utveckling 2017–2018) och PAS 2 beräknas därmed bli 284 miljoner norska kronor under perioden 2007–2018.

Löpande förvaltningskostnader för PAS/PAS 2 och PGS fr.o.m. 2016 beräknas till 38 miljoner norska kronor per år.

Om de norska erfarenheterna ska överföras till svenska förhållanden är en viktig skillnad, enligt Skolverket, att man i Norge (och Danmark) redan före digitaliseringen hade nationella register med personnummer över alla lärare och elever i verksamheterna, vilka kunde användas för att registrera användare. Motsvarande register saknas i Sverige vilket gör att användarhanteringen blir mer resurskrävande här.

Erfarenheter från USA

Smarter Balanced Assessment Program är ett system för bedömning som utvecklats i USA under åren 2010–2014 av konsortiet Smarter Balanced Assessment Consortium (SBAC) som består av ett antal deltagande delstater. Systemet utgår från delstatsövergripande standarder (*Common Core State Standards*). Det användes första gången läsåret 2014/15.

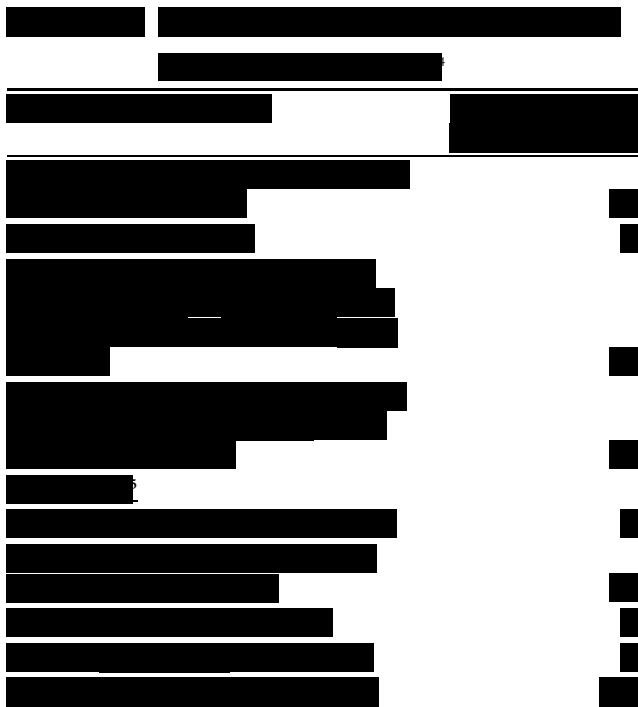
SBAC mäter elevers kunskaper i engelska och matematik i förhållande till standarder i sju årskurser (som motsvarar den svenska grundskolan och en årskurs i gymnasieskolan). Dessutom prövas i

SBAC kunskaper som problemlösning och kritiskt tänkande. Syftet är att pröva i vilken utsträckning eleverna är redo för college eller yrkesliv (*college and career ready*).

I SBAC ingår ett summativt prov i slutet av årskursen. Därutöver finns frivilliga diagnostiska mätningar som kan användas på lokal nivå vid valfritt tillfälle. Det ingår också formativa bedömningsmaterial (*formative assessment practices*).

År 2010 tilldelades SBAC 175 miljoner US-dollar för att utveckla systemet vilka används enligt tabellen nedan¹². It-kostnaderna som är de mest relevanta för svenska förhållanden var sammanlagt 42 miljoner US-dollar. Som framgår av tabellen var det mycket kostsamt att ta fram, pröva ut och utvärdera uppgifterna som ingår i systemet. Antalet *items* är mycket stort, cirka 43 000 (*item* i det här sammanhanget kan vara en liten del av en större uppgift). Dessa stora kostnader för konstruktion av *items* följer inte av det digitala genomförandet i sig utan handlar snarare om det stora antalet mätningar och de olika typerna av material i systemet.

¹² En rad mindre poster har exkluderats så posterna summerar inte till 175 miljoner US-dollar.



Införandet av systemet finansierades med bidrag från amerikanska staten på central nivå. Nu när systemet är utvecklat skjuter staten inte till ytterligare medel. Systemförvaltning och administration finansieras genom att SBAC tar ut avgifter av de som använder systemet¹⁶.

Efterkalkyl av de digitala sfi-proven

Skolverket har gjort en efterkalkyl av kostnaderna för de digitala sfi-prov som genomfördes 2009–2012. Det är inte helt enkelt att dra slutsatser av sfi-proven för kostnaderna för ett digitalt genomförande av samtliga nationella prov. Sfi-proven gjordes elektroniskt

¹³ Underlag från Skolverket.

¹⁴ I sammanställningen ingår större delprojekt/kostnader men inte alla kostnader.

¹⁵ Leverantören AIR hade ett befintligt system (ITS) som användes för utprövning och som sedan gjordes om till öppen källkod för det fullskaliga genomförandet. Dessa kostnader innehållar alltså inte att bygga ett system från start.

¹⁶ www.smarterbalanced.org

endast av cirka tio procent av de 90 000 eleverna, bl.a. eftersom man lokalt inte hade tekniska lösningar för att genomföra proven digitalt. I stället användes pappersprov. Ett system för digitala nationella prov skulle behöva hantera cirka 700 000 elever per år.

Efterkalkylen visar att under de år som sfi-proven gjordes digitalt kostade systemutveckling, service m.m. i form av externa konsulter sammanlagt 14 miljoner kronor. En befintlig plattform användes som sedan utvecklades. Första halvåret hade man omfattande utvecklingskostnader. Kostnaden för it-driftspersonal var cirka 2 miljoner kronor per år 2009–2012¹⁷.

Utifrån erfarenheterna från de digitala sfi-proven bedömde Skolverket i ett tidigt skede att det skulle kosta cirka 115–120 miljoner kronor, varav 60 miljoner i utvecklingskostnad, att digitalisera alla nationella prov¹⁸.

Skolverkets bedömning av vad det skulle kosta att införa digitala nationella prov i Sverige

Skolverket har uppdragit åt en konsult att undersöka vad det skulle kosta att införa ett liknande system som SBAC i Sverige och med en i huvudsak liknande process. Arbetet har nyligen påbörjats och i skrivande stund finns inga kostnadsskattningar att tillgå utifrån detta arbete.

Utredningens bedömning av kostnader för att införa digitaliserade nationella prov

Riksdagen har, efter förslag från regeringen i budgetpropositionen för 2016¹⁹, beslutat att anslå tio miljoner kronor till Skolverket för att förbereda ett införande av digitala nationella prov. Utredningen bedömer att dessa tio miljoner kronor delvis kan användas för att förbereda för den försöksverksamhet som utredningen föreslår ska inledas 2018 och förberedas dessförinnan. En del i förberedelserna inför försöket är att upphandla den eller de tekniska lösningar som

¹⁷ Underlag från Skolverket uppdaterat den 15 januari 2016.

¹⁸ Intervju med personer på Skolverket den 23 september 2015.

¹⁹ Budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg. omr. 16 avsnitt 9.2.2).

ska användas eller den eller de leverantörer som ska utveckla en teknisk lösning. När upphandlingen är avslutad tillkommer kostnader för drift, licenser och liknande under de år den tekniska lösningen ska användas inom försöksverksamheten och därefter i full skala.

Som nämnts ovan är det svårt att med precision beräkna kostnaderna för att införa digitala nationella prov. I Norge kostade den inledande utvecklingen 114 miljoner norska kronor. Skolverket har, utifrån försöket med digitala sfi-prov, gjort preliminära beräkningar som indikerar kostnader om 120 miljoner kronor för att införa digitala prov i Sverige. Utifrån detta bedömer utredningen att 120 miljoner kronor under fem år är en rimlig uppskattning av utvecklingskostnader. Skolverket bör därför tillföras 24 miljoner kronor per år 2017–2021 för införandet.

Av det underlag från Norge som redovisats ovan framgår att man där räknar med förvaltningskostnader på 38 miljoner norska kronor per år fr.o.m. 2016. Utredningen bedömer att det är rimligt att utgå från dessa kostnader även för svenska förhållanden. Vi bedömer dock, bl.a. med tanke på kostnader för användarhantering, att utgifterna blir högre i Sverige och beräknar därmed 45 miljoner kronor per år fr.o.m. 2022. Skolverket bör därför tillföras motsvarande belopp.

Vidare framgår av uppgifterna från Norge att man där hade relativt omfattande utvecklingskostnader efter att systemet för digitala prov använts några år. Dessutom planerar man för ytterligare utveckling av systemet om ett par år. Utredningen har inte beräknat sådana utvecklingskostnader efter 2022 men vill framhålla att behov av utvecklingsmedel kan uppkomma även framöver. Vi vill också framhålla att vår bedömning om framtida kostnader för förvaltning är ungefärliga.

Utbildning för rektorer och lärare

Införandet av nya digitala prov i full skala innehåller en stor förändring för såväl elever som lärare, rektorer och huvudmän. För att ge goda förutsättningar för införandet är det viktigt att rektorerna tar ansvar för förändringen och inför den bland sina lärare. Det kräver kunskap om de digitala proven, t.ex. om nya uppgiftstyper och om

tekniska lösningar för genomförandet. Även lärarna behöver kunskap om dessa frågor för att kunna genomföra och bedöma proven och förbereda eleverna på dem. Av dessa anledningar anser utredningen att rektorer och lärare bör erbjudas utbildning i samband med införandet av de nya digitala proven. Kostnader för dessa utbildningsinsatser ingår i beräkningen av kostnader för det nya systemet för kunskapsbedömning som beskrivs i avsnitt 15.3.

15.4.3 Ersättning till deltagande huvudmän

En digitalisering ställer krav på huvudmännen att de har tillräckliga förutsättningar i form av bl.a. hårdvara, bandbredd och kompetens. Utredningen bedömer att investeringar som kan behövas för ett digitalt genomförande av nationella prov inte bör bekostas av staten eftersom investeringarna i sig inte är knutna just till provens genomförande utan också drivs av digitaliseringen av samhället och undervisningen i stort. Skolverket bör utforma de digitala proven så att de kan genomföras av så många skolor som möjligt utifrån huvudmännens skiftande it-kapacitet och utrustning.

Att medverka i försöksverksamheten innebär kostnader för de deltagande huvudmännen och utredningen föreslår därför att det inrättas ett statsbidrag för ändamålet. Utifrån erfarenheterna från PISA 2015 och samtal med Skolverket bedömer vi att det i första hand är kompetens och tid för förberedelser som behövs för att ge bra förutsättningar för att genomföra digitala nationella prov. Därutöver behöver de huvudmän som ska betala externa bedömare kompenseras för detta.

Som redan nämnts ska Skolverket planera och genomföra försöket men vi har gjort några antaganden för att beräkna kostnaden för det.

Vi tänker oss att ungefär 100 skolor ingår (flera skolor kan ha samma huvudman). Skolorna bör få ersättning för att en eller flera personer ska kunna avsätta delar av sin tjänst till försöket. Vi har beräknat att små skolor kan behöva motsvarande 12,5 procent av en tjänst och större skolor 25 procent av en tjänst. Kostnaden för en liten skola beräknas till cirka 65 000 kronor per år och för en stor skola till cirka 130 000 kronor per år. Kostnaden har beräknats utifrån genomsnittliga lärarlöner i grund- och gymnasieskolan.

Kostnaden för 100 enheter om 25 skolor är små och 75 skolor är stora beräknas till 11,4 miljoner kronor per år, dvs. 45,6 miljoner för hela perioden om fyra år (2018–2021). Varken antalet enheter (100) eller vilka som är små eller stora är tänkt att vara styrande för Skolverket utan det är en skattning för att beräkna kostnaden för försöket.

De skolor som ingår i försöksverksamheten och ska betala andra lärare än sina egna för att genomföra extern bedömning behöver ersättas för detta eftersom det blir en tillkommande kostnad för dem. Vi har beräknat kostnaden utifrån bedömningstiden för de ingående proven och lönekostnader för grundskole- och gymnasielärare. Även här anser utredningen att det är Skolverket som närmare ska utforma försöket men vi har beräknat en kostnad för att betala andra lärare än sina egna för bedömning av 2 000 elevlösningar per prov. Kostnaden blir då 2,2 miljoner kronor per år och 8,8 miljoner kronor för hela försöksperioden 2018–2021.

Den totala kostnaden för det föreslagna statsbidraget inom försöket med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning beräknas bli 13,6 miljoner kronor per år 2018–2021, totalt 54,4 miljoner kronor. Skolverket bör avgöra hur medlen ska fördelats till de deltagande huvudmännen.

15.4.4 Besparingar när delar av proven rättas automatiskt

När proven genomförs digitalt kommer delar av uppgifterna att kunna rättas automatiskt. Tiden som lärare lägger på bedömning av elevlösningar kommer då att minska, vilket blir en besparing. Det är till största delen bedömningstid som huvudmännen ersätts för via kommunalekonomisk utjämning. Vi bedömer därför att det är rimligt att minska anslaget till kommunsektorn i takt med att digitaliseringen införs. Även erfarenheterna från att gå från pappersprov till digitalt genomförande i PISA visar att bedömningstiden minskar. I PISA 2006 som genomfördes på papper var bedömningstiden cirka 1,2 minut per elevlösning. I PISA 2015 som genomfördes digitalt hade den mer än halverats till knappt 0,5 minut per elevlösning. Även kostnaderna för bedömning var lägre i PISA 2015. Bedömningstiden i PISA 2012 var cirka 1 400 arbetstimmar medan tiden för bedömning av det digitala provet i PISA 2015 var cirka 530 arbetstimmar.

Det finns dock viktiga skillnader mellan PISA och nationella prov. Inslaget av längre uppgifter som uppsatser är begränsat i PISA och det saknas muntliga delar. I PISA bedöms dessutom alla elevlösningar av en central bedömningsgrupp.

Hur mycket bedömningsstiden beräknas minska beror på ämne och årskurs²⁰. Hur mycket anslaget till kommunerna bör minska med har utredningen beräknat genom att utgå från bedömningsstiden per prov och elev, genomsnittslöner för lärare för 2014 och antalet elever per årskurs eller motsvarande.

Våra beräkningar bygger på minskad bedömningsstid med 10 minuter per elev och prov i årskurs 6, vilket motsvarar en kostnad om 13,3 miljoner kronor per år. När obligatoriska nationella prov i årskurs 6 infördes beräknades kostnaderna utifrån en bedömningsstid om 40 minuter per prov. Utredningen bedömer utifrån denna beräkning att det är rimligt att bedömningsstiden kan minska med 10 minuter per prov och elev. Underlag från Skolverket indikerar något längre bedömningsstider. Det vore dock olämpligt att utgå från dessa underlag i detta sammanhang eftersom minskningen av anslaget till kommunerna i så fall skulle bli för stor i förhållande till anslagets ökning när proven i årskurs 6 infördes.

För årskurs 9 har vi beräknat 15 minuters minskad bedömningsstid per elev och prov, vilket motsvarar 20 miljoner kronor per år. De aktuella proven har inte varit föremål för justering av bidraget till kommunsektorn de senaste åren så här har utredningen utgått från underlag om bedömningsstider från Skolverket för att beräkna besparingarna.

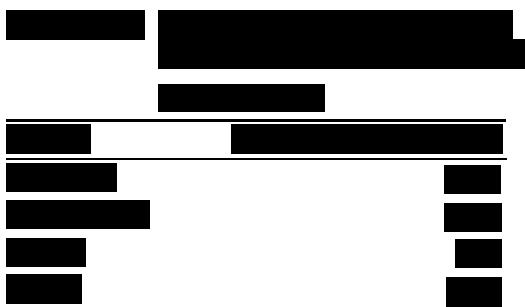
I gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå varierar tiden mellan ämnen något. När kommunsektorn tillfördes medel för att det blev obligatoriskt att genomföra nationella prov inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå beräknades ersättningen utifrån en bedömningsstid om 60 minuter per elev och prov, vilket på det stora hela stämmer relativt väl överens med underlag från Skolverket.

Utredningen har utifrån en totaltid på 60 minuter per elev och prov bedömt att bedömningsstiderna kommer att minska med 20 minuter i svenska/svenska som andraspråk 1, engelska 5 och engelska 6. I matematik 1 har vi utgått från en total bedömningsstid på

²⁰ Underlag från Mittuniversitetet om genomförandet av PISA 2015.

40 minuter och beräknat en minskad bedömningstid om 10 minuter. För matematik 2–4 har vi utgått från en totaltid på 45 minuter och räknat med en minskning om 15 minuter per elev. Den minskade bedömningstiden i gymnasieskolan motsvarar en kostnad på 17,5 miljoner kronor och för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå 9,1 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att bidraget till kommunsektorn ska minskas med ovanstående belopp när digitaliseringen är fullt införd, dvs. fr.o.m. 2022.



15.4.5 Medbedömning av nationella prov skulle kräva resurser

Utredningen föreslår en försöksverksamhet med extern bedömning där medbedömning av elevlösningar ska ingå som en del. I arbetet övervägde vi att lägga fram ett förslag där krav på medbedömning skulle införas direkt. Förslaget skulle dock ha gett ökade kostnader för huvudmännen och en ökad arbetsbelastning för lärarna, varför vi i stället föreslår att medbedömning ska ingå i försöket.

Även om vi inte föreslår ett krav på medbedömning vill vi kortfattat beskriva vilka kostnader som skulle uppstå om krav på medbedömning införs. Utredningen har beräknat kostnader för att samtliga uppsatser i engelska och svenska/svenska som andraspråk i årskurs 9 i grundskolan, årskurs 10 i specialskolan, i gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå bedöms av två lärare oberoende av varandra. En sådan medbedömning skulle innebära ökade kostnader för huvudmännen för den tillkommande arbetstid som lärare behöver för att bedöma uppsatser. Utredningen har beräknat dessa kostnader utifrån att en uppsats i engelska tar 15 minuter och en uppsats i svenska tar 35 minuter per

elev att bedöma i grundskolan. För gymnasieskolan har vi räknat med 20 minuter i engelska 5, med 25 minuter i engelska 6 och med 40 minuter i svenska/svenska som andraspråk 1.

Utifrån bedömningsdaterna ovan och antalet elever bedömer vi att kommunsektorn skulle behöva tillföras 22,2 miljoner kronor årligen för medbedömning av uppsatserna i de nationella proven i grundskolan, 30,6 miljoner kronor för gymnasieskolan och 10,3 miljoner kronor för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Utöver kostnaderna för själva medbedömningen tillkommer kostnader för att hantera utbytet av prov mellan lärare och/eller huvudmän.

15.4.6 Sammanställning av kostnader för digitalisering

Av tabellen nedan framgår de beräknade totala kostnaderna för digitalisering av nationella prov.



*Totalt för planering, genomförande och utvärdering av försöksverksamheten som även omfattar extern bedömning och medbedömning.

**Redan tilldelade i budgetpropositionen för 2016.

15.5 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag om att införa en försöksverksamhet med ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering

I detta avsnitt beräknas kostnader för utredningens förslag till NKU.

15.5.1 Kostnader för att ta fram och analysera den nationella kunskapsutvärderingen

Utredningens förslag till NKU beskrivs närmare i avsnitt 14. Enligt vår bedömning kommer mellan 4 000 och 5 000 elever att delta i en NKU-mätning (i ett ämne och en årskurs). Tidsåtgången för att genomföra NKU i ett ämne beräknas vara cirka 90 minuter för en elev. I det ingår tid för att både göra NKU-provet och besvara en enkät. Kostnaderna för den nationella kunskapsutvärderingen består till största delarna av att konstruera ramverk, ta fram uppgifter, prova ut och analysera uppgifterna, ta fram material för bedömning, genomföra mätningen samt bedöma elevlösningarna. Nedan beskrivs kostnaderna för att genomföra en mätning i ett ämne utifrån exemplet engelska. Utredningen har inte tagit fram motsvarande beräkningar för andra ämnen men bedömer att kostnadsskillnaderna mellan ämnen kommer att vara små.

Övergripande kostnader för planering, ledning och utvärdering

För ett kommande uppdrag om att ansvara för en försöksverksamhet med NKU behöver Skolverket bl.a. resurser för projektledning, administration och ämnesansvar. Utredningen har beräknat att det behövs motsvarande en årsarbetare för projektledning, en för administration och 4,2 årsarbetare för ämnesansvar (30 procent av en tjänst i 14 ämnen vilket även inkluderar ämnesövergripande kompetenser). Dessutom tillkommer expenser och 2 miljoner kronor per år för utvärderingen av försöket med NKU. Skolverket, eller någon annan aktör som regeringen utser, ska ansvara för utvärderingen. De övergripande kostnaderna beräknas till 13,7 miljoner kronor för 2016, 13,2 miljoner kronor per år 2017–2025 och 2 miljoner kronor för 2026. Totalt blir därför kostnaden

121 miljoner kronor för planering, ledning och utvärdering av hela försöksverksamheten med NKU.

Kostnader för att genomföra en mätning i ett ämne

Statistiska och matematiska analyser

För att genomföra olika statistiska och matematiska analyser av utprövningsdata och data från de genomförda undersökningarna krävs en specialistresurs motsvarande en halvtid vid det lärosäte som ansvarar för konstruktionen av NKU. Kostnaden är cirka 1,1 miljoner kronor per ämne (oavsett om det prövas en eller flera årskurser i ämnet).

Konstruktion av ramverk

Genomförandet av NKU behöver föregås av planering i form av framtagande av ramverk, standarder för bedömning och material för bedömare. Dessa kostnader är betydligt högre den första gången ett ämne ingår i NKU eftersom arbetet med att fram ramverk då är mer omfattande. Utredningen beräknar kostnaden till 530 000 kronor utifrån antaganden om fyra månaders arbete à 57 000 kronor per månad för den första mätningen (årskurs 9 i grundskolan). För andra mätningen (den avslutande årskursen i gymnasieskolan) beräknas kostnaden till 400 000 kronor utifrån tre månaders arbete à 57 000 kronor per månad. Kostnaden infaller i förberedelsefasen under första och andra året i omgången.

Utveckling av uppgifter

Utredningen bedömer att cirka 300 uppgifter behöver tas fram för den första omgången av NKU i ett ämne och en årskurs. Kostnaden för detta beräknas till 1,1 miljoner kronor per ämne och års- kurs utifrån att tidsåtgången är 12 månaders arbete med en lön på 40 000 kronor. Kostnaden fördelas på första och andra året i omgången.

Utprövning och material för bedömning

De framtagna uppgifterna behöver prövas ut och analyseras. Detta arbete beräknas kosta 650 000 kronor utifrån ett antagande om en tidsåtgång på sex månader à 40 000 kronor per månad för analyser av utprövningsmaterialet och en månads arbete à 40 000 kronor per månad för material för bedömare. Kostnaden fördelar på första och andra året i omgången.

Genomförande av själva mätningen

Själva mätningen inom NKU sker digitalt. Eleverna genomför en viss mängd uppgifter. Vissa av uppgifterna kan automaträttas av det system som används. För denna del av genomförandet utgörs kostnaden av driftskostnaden för systemet vilket ingår i kostnaderna för digitaliseringen som beskrivs i avsnitt 15.4 och tiden för manuell bedömning av uppgifter.

Bedömningstiden beror på ämne och årskurs. Utredningen har beräknat bedömningstiden för NKU till 600 timmar i årskurs 9 och 737 timmar i den avslutande årskursen i gymnasieskolan. Kostnaderna för bedömningen blir 444 000 kronor för årskurs 9 och 545 000 kronor för gymnasieskolan beräknat på en månadslön om 40 000 kronor per månad. Kostnaden är förlagd till genomförandefasen, dvs. tredje året i omgången.

Analys och rapportering av resultat

Efter avslutad mätning ska resultaten sammanställas, analyseras och rapporteras. Kostnaden för analys och rapportering beräknas till 732 000 kronor för årskurs 9 utifrån sex månaders arbete à 40 000 kronor per månad. För gymnasieskolans avslutande årskurs beräknas kostnaden till 488 000 kronor utifrån fyra månaders arbete à 40 000 kronor per månad. Kostnaden är förlagd till rapporteringsfasen, dvs. fjärde året i omgången.

Totalkostnad för en mätning och för utredningens förslag till försöksverksamhet med NKU

Sammanfattningsvis beräknas en första mätning i årskurs 9 kosta cirka 4,6 miljoner kronor och vid en andra mätning i den avslutande årskursen i gymnasieskolan tillkommer 3,2 miljoner kronor. I dessa kostnader ingår inte Skolverkets övergripande förvaltnings- och utvecklingskostnader.

Utredningens förslag till försök med NKU omfattar nio mätningar: engelska i årskurs 9 i grundskolan, matematik och svenska i årskurs 9 i grundskolan och i den avslutande årskursen i gymnasieskolan, NO i årskurs 9 i grundskolan, SO i årskurs 9 i grundskolan samt ämnesövergripande kompetenser i årskurs 9 i grundskolan och i den avslutande årskursen i gymnasieskolan. För att skatta kostnaden räknas mätningarna i NO och SO som enskilda mätningar och antalet mätningar blir då 14, varav 3 i gymnasieskolan. Totalkostnaden blir därmed totalt drygt 60 miljoner kronor för de 14 mätningarna under perioden 2017–2025. Till kostnaderna för mätningarna kommer de övergripande kostnaderna för genomförandet vilka ovan beräknats till 121,4 miljoner kronor. Försöket med NKU beräknas därmed kosta 181,4 miljoner kronor fördelat på tio år. Kostnaderna fördelar över tid enligt tabellen nedan.

Kostnader om NKU permanentas och utökas

Om försöksverksamheten med NKU faller väl ut är det önskvärt att genomföra fler mätningar för att kunna följa utvecklingen över tid. Utredningen har räknat översiktligt på kostnaderna för att under fyra år genomföra mätningar i engelska i årskurs 6 och 9 i grundskolan och den avslutande årskursen i gymnasieskolan, i svenska i årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan och den avslutande års- kurserna i gymnasieskolan, i matematik i årskurs 3, 6 och 9 i grund-

skolan och i den avslutande årskursen i gymnasieskolan, i NO i årskurs 6 och 9, i SO i årskurs 6 och 9 samt i ämnesövergripande kompetenser i årskurs 9 och i den avslutande årskursen i gymnasieskolan. Om vi antar samma övergripande kostnad per ämne och samma kostnader för mätningar i grundskolan och i gymnasieskolan som ovan skulle denna omfattning av NKU kosta cirka 87 miljoner kronor i genomförande och 33,2 miljoner kronor i övergripande kostnader. Det innebär totalt 120,2 miljoner kronor för fyra år. I denna beräkning har vi inte tagit hänsyn till att de övergripande kostnaderna sannolikt skulle öka något till följd av bl.a. fler årskurser och att kostnaden per mätning skulle minska något.

Skolor och huvudmän ersätts inte för deltagande i försöksverksamheten med NKU

Skolor som i dag deltar i internationella studier ersätts inte för deltagandet, eftersom Skolverket har bedömt att deltagandet rymmer inom skyldigheten att lämna uppgifter för utvärdering enligt 26 kap. 24–26 §§ i skollagen. Utredningen bedömer även att medverkan i den kommande nationella kunskapsutvärderingen rymmer inom denna bestämmelse och anser inte att det är ett nytt obligatoriskt åtagande för kommunsektorn. Vi bedömer därför att skolor som väljs ut för att delta inte ska kompenseras för sin medverkan.

15.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag syftar till att öka kunskapen om resultatutvecklingen i svensk skola genom att införa nationell kunskapsutvärdering. Ett bättre underlag om kunskapsutvecklingen är viktigt för att kunna fatta väl underbyggda beslut om skolan. Utredningens förslag kan därför medföra högre måluppfyllelse i förhållande till de resurser som stat, kommun och andra lägger på utbildning. Vidare syftar förslagen till att förbättra lärares arbets situation, vilket kan förväntas bidra till ökad attraktivitet för läraryrket och bedöms vara positivt för att öka kvaliteten i skolan.

Å andra sidan medför utredningens förslag också ökade kostnader, exempelvis för den nationella kunskapsutvärderingen och införandet av digitala nationella prov. Utredningen anser att dessa kostnader är motiverade utifrån fördelarna med förslagen. De samhällsekonomiska konsekvenserna är dock en vidare fråga och utredningen bedömer att det inte är möjligt att på ett rimligt sätt kvantifiera och beräkna de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen.

15.7 Konsekvenser för lärares administrativa arbete

15.7.1 Färre obligatoriska nationella prov i grundskolan

Utredningen föreslår att färre nationella prov i grundskolan ska vara obligatoriska än i dag. Nationella prov i årskurs 3 ersätts av obligatoriska nationella bedömningsstöd. De nationella proven i NO och SO i årskurs 9 ersätts av frivilliga bedömningsstöd. Även om det finns många likheter mellan prov och bedömningsstöd finns det fördelar med bedömningsstöd jämfört med prov när det gäller administration för lärarna. Bedömningsstöd kan användas mer flexibelt i tiden och medför att lärarna själva kan planera när det passar att genomföra stöden utifrån undervisningen.

Utredningen föreslår också att de muntliga delproven i matematik övergår till frivilliga bedömningsstöd vilket underlättar planeringen för matematiklärarna.

15.7.2 Färre obligatoriska nationella prov i gymnasieskolan

Utredningen föreslår att det för elever på högskoleförberedande program i gymnasieskolan i framtiden inte ska vara obligatoriskt att göra nationella prov i inledande kurser. Det betyder att det för gymnasielärare som undervisar på dessa program kommer att vara färre prov som är obligatoriska att genomföra.

15.7.3 Digitalisering förenklar för lärarna

Utredningen föreslår en stegvis övergång till digitala nationella prov. Ett av syftena bakom att digitalisera proven är att minska lärarnas administration. Tanken med digitala prov är bl.a. att uppgifter i så stor utsträckning som möjligt ska rättas automatiskt. Det är dock inte alla typer av uppgifter som kan automaträttas; i första hand gäller det flervalsuppgifter och enkla kortsvarsuppgifter. Även i de fall lärarna bedömer uppgifter manuellt bör det kunna ske direkt i det digitala system som används, vilket dels går fortare jämfört med i dag, dels innebär enklare hantering av resultatet på uppgifterna än när de bedöms på papper.

För att bedöma hur en digitalisering påverkar lärarnas arbetsbelastning har utredningen tittat på de nationella prov som föreslås vara obligatoriska i årskurs 9, dvs. proven i engelska, matematik och svenska/svenska som andraspråk. Utredningen bedömer att bedömningsstiden kan minska med motsvarande en fjärdedel till en tredjedel av den totala bedömningsstiden i dag. Exakt hur ett införande kommer att påverka lärarnas arbete beror i slutändan på hur de digitala proven utformas.

Utöver den minskade tiden för bedömnning kan ett digitalt provsystem minska arbetet för lärare och skolor med att hantera pappersproven och att dokumentera och arkivera resultaten. Sammantaget bedömer utredningen därmed att en digitalisering minskar lärares administrativa arbete med de nationella proven.

15.7.4 Medbedömning kan vara viktigt för likvärdigheten men medför merarbete för lärarna

Utredningen föreslår att medbedömning av elevlösningar av nationella prov ska prövas i en försöksverksamhet. Medbedömning innebär att två eller fler lärare bedömer en elevlösning oberoende av varandra. En sådan bedömning kan ge förutsättningar för en ökad likvärdighet, vilket är positivt. Samtidigt är medbedömning resurskrävande och riskerar att ytterligare belasta lärarna. Därför bedömer utredningen att medbedömning ska prövas i en försöksverksamhet som kan visa om eventuella positiva effekter överväger nackdelarna.

15.7.5 Muntliga delprov i engelska och svenska/svenska som andraspråk ska spelas in på sikt

Utredningen föreslår att muntliga delprov i engelska och svenska/svenska som andraspråk i årskurs 9 i grundskolan, årskurs 10 i specialskolan, i gymnasieskolan och inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå på sikt ska spelas in. Detta bör gälla fr.o.m. det att alla prov är datorbasera de och genomförs i en digital provplattform. När digitaliseringen är genomförd och lagring och arkivering av ljudinspelningar är löst bedömer utredningen att inspelning medför en marginell ökad arbetsbelastning för lärarna.

15.7.6 System för nationell kunskapsutvärdering

Den nationella kunskapsutvärdering som utredningen föreslår är stickprovsbaserad och görs i form av en försöksverksamhet. Det betyder att endast en del lärare kommer att delta i utvärderingen, och därmed blir den samlade administrationen för lärarna inte så omfattande. Utredningen bedömer att cirka 4 000–5 000 elever per årskurs och ämne behöver delta i en mätning. Utifrån genomförandet av PISA 2015 där det i genomsnitt var 31 elever per skola som deltog blir det 130 till 160 skolor som bedöms komma att delta i en mätning i ett ämne och en årskurs. Utredningen bedömer att tidsåtgången för NKU är cirka 90 minuter. I den tiden ingår tid för att genomföra såväl provet som en medföljande enkät. Under denna genomförandetid behöver eleverna tillsyn av en lärare eller annan personal.

På de skolor som deltar genomförs NKU digitalt och elevernas lösningar bedöms automatiskt eller av externa centrala bedömare. Det innebär att lärarna inte belastas med någon bedömning av elevlösningar. Vår bedömning är därför att genomförandet av NKU inte belastar de lärare vars elever deltar i någon större omfattning.

Det kan dock krävas att någon eller några lärare tar ett extra ansvar för genomförandet av NKU på en skola. Erfarenheter från PISA kan ge en ungefärlig uppfattning om vad som krävs för att organisera arbetet. I PISA har man s.k. provledare på skolorna. PISA 2015 visar att det oftast (i 65 procent av skolorna) var två personer som arbetade med studien. Provledarna lade i 40 procent av fallen ner 1–5 timmar och i 42 procent av fallen 6–10 timmar

före undersökningen. I 49 procent av fallen lade provledarna ner 1–2 timmar och i 41 procent av fallen 3–4 timmar på efterarbete. Tidsangivelserna inkluderar inte tid för den s.k. provledarutbildningen²¹. Utredningen bedömer att en liknande tidsåtgång kommer att krävas för att delta i NKU.

15.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranleder inskränkningen, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Det innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående, och om syftet med nya eller ändrade bestämmelser kan uppnås på ett mindre ingripande sätt ska det minst ingripande alternativet väljas. Det ska således dels göras en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels göras en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyre och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Utredningens förslag påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och skolhuvudmännen på skolans område. Färre prov föreslås bli obligatoriska, vilket ökar kommunernas möjligheter att planera skolverksamheten utifrån egna bedömningar och prioriteringar. Å andra sidan föreslår utredningen en stegvis övergång till digitala nationella prov. Det kommer att medföra att kraven på kommunernas it-utrustning och it-kompetens ökar, vilket i någon mening tvingar kommunerna till ett utvecklingsarbete. Utredningen bedömer att dessa inskränkningar i den kommunala självstyrelsen är av ringa omfattning och att de är motiverade med tanke på fördelarna med digitala prov.

²¹ Underlag om digitalt genomförande av PISA 2015 från Mittuniversitetet.

15.8.1 Den kommunala finansieringsprincipen

Den kommunala finansieringsprincipen innehåller att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de får möjlighet att finansiera dessa med annat än skatter. I praktiken betyder det ofta att statsbidraget till kommunerna höjs. Principen gäller när riks-
dagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet. Finansieringsprincipen beskrivs närmare i ett informationsmaterial från 2007 som utformats av tjänstemän från Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och som regeringen ställde sig bakom i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100). SKL har också tagit fram informationsmaterial om finansieringsprincipen²². Av båda dessa material framgår att finansieringsprincipen inte ska tillämpas när kommunsektorn får ändrade kostnader till följd av tekniska förändringar.

Utdriften bedömer att förslaget om att nationella prov ska genomföras digitalt är en följd av de tekniska förändringarna och den tekniska utvecklingen i samhället. Skolor behöver anpassa sig till den tekniska utvecklingen av fler skäl än för att genomföra de nationella proven. De nationella proven kommer, enligt utredningens bedömning, att ställa krav på it-kompetens och it-utrustning som är generell och inte att innebära att specifik utrustning kommer att behöva anskaffas enbart för att genomföra de nationella proven. Vi bedömer därför att finansieringsprincipen inte ska tillämpas när det gäller våra förslag om att uppsatser i nationella prov ska skrivas på dator eller förslagen om en stegvis digitalisering av nationella prov. Huvudmännen kommer vidare att få minskade kostnader eftersom de inte längre behöver köpa provmaterial från Skolverket (eller kopiera upp sådana själva.)

När det gäller utredningens förslag som innebär att obligatoriska åtaganden att genomföra nationella prov eller nationella bedömningsstöd påverkas är vår bedömning att finansieringsprincipen ska tillämpas eftersom det handlar om att åtagandet för kommunerna minskas. Vi föreslår därför att bidraget till kommunsektorn ska minskas, vilket beskrivs närmare i avsnitt 15.3.3.

²² Sveriges Kommuner och Landsting (2007). Finansieringsprincipen.

15.9 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Det finns viktiga jämställdhetsaspekter på utbildning, t.ex. när det gäller skillnader mellan flickor och pojkar i grundskolan och kvinnor och män i gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen avseende resultat på nationella prov, betyg och val till utbildningar. De nationella proven i sig är inte förklaringen till dessa skillnader men förändringar i proven kan påverka flickor, pojkar, kvinnor och män olika. En viktig grund för att belysa jämställdhet är kunskap om flickors, pojkars, kvinnors och mäns kunskaper. Utredningens förslag om nationell kunskapsutvärdering kan ge ökad kunskap om könsskillnader i resultat i den svenska skolan över tid, vilket är viktigt för jämställdhetsanalyser och åtgärder.

Både Skolverket och IFAU²³ visar att det finns skillnader mellan flickor och pojkar när det gäller hur lärare bedömer deras kunskaper. Flickorna får i större utsträckning än pojkena ett högre slutbetyg än provbetyg i alla ämnen och kurser. Avidentifiering av uppsatser i ett första steg och samtliga elevlösningar i ett andra inför bedömning som föreslås av utredningen bedöms därför ge förutsättningar för ökad jämställdhet.

När det gäller könsskillnader och digitala prov är resultaten av forskningen motsägelsefulla, vilket beskrivs närmare i avsnitt 4.4.11. Det finns studier som visar att inget av könen presterar sämre eller bättre när ett prov är datorbaserat. Samtidigt finns det forskning som visar att pojkar presterar bättre än flickor vid digitala prov. Det finns också studier som visar att flickor är mer positiva till att läsa vanliga texter och mindre benägna att använda digitala medier som filmer för att inhämta information. Pojkar föredrar att använda datorer för informationsinhämtning. Således torde datorbaserade prov vara ett format som är särskilt tilltalande för pojkena. Att införa digitala prov ger en möjlighet att bredda provformaten så att resultaten inte är så beroende av förmågan att läsa vanliga texter. Det borde göra att könsskillnaderna minskar.

²³ Lindahl, E. (2007). Systematiska avvikeler mellan sluttbetyg och provresultat – spelar elevens kön och etniska bakgrund roll? Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2007:22.

15.10 Övriga konsekvenser

15.10.1 Konsekvenser för kommunal vuxenutbildning

Utredningens förslag påverkar utbildningen inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå på i stort sett samma sätt som gymnasieskolan. Det finns dock skillnader. Utredningen föreslår inte någon ändring när det gäller vilka prov som elever inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå obligatoriskt ska genomföra. Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, dvs. motsvarande grundskolan, används inte nationella prov.

15.10.2 Konsekvenser för tillträde för högre utbildning

Utredningens förslag påverkar inte tillträdet till högre utbildning i sig. Vi föreslår dock att de nationella proven på ett bättre sätt än i dag ska stödja betygssättningen och därigenom bidra till ökad likvärdighet. Eftersom betygen används för urval till högre utbildning är ökad likvärdighet i betygssättningen positiv. Det medför att eleverna konkurrerar om platserna på mer lika villkor.

15.10.3 Konsekvenser för olika grupper av elever

Digitalisering skulle kunna gynna eller missgynna olika elevgrupper. Statistiska centralbyrån (SCB) undersöker användningen av datorer och internet²⁴. En fråga som undersöks av SCB är hur personer med funktionsnedsättning använder datorer och internet. Drygt 3 procent av de personer som uppger sig ha funktionsnedsättning upplever att de har stora svårigheter att använda datorer och internet och 13 procent upplever att de har vissa svårigheter. Drygt 80 procent av de med funktionsnedsättning upplever inga svårigheter vid it-användningen på grund av funktionsnedsättningen.

Tillgången till datorer i hemmet skulle kunna vara en annan faktor som påverkar. I SCB:s undersökning ingår personer i åldern 16–24 år men inte yngre barn. Statistiken visar dock att av hushållen med barn har 51 procent använt stationär dator och 89 procent

²⁴ Statistiska centralbyrån (2014). Privatpersoners användning av datorer och internet 2014.

har använt bärbar dator för att ansluta till internet, så tillgången på datorer är god. Skillnaderna mellan i vilken utsträckning inrikes respektive utrikes födda har använt stationär eller bärbar dator för att ansluta till internet är liten – 7 respektive 6 procentenheter. Surfplatta har använts för att ansluta till internet av 69 procent av hushållen med barn. Generellt gäller att personer med högre utbildningsnivå använt datorer och surfplattor för att ansluta till internet i större utsträckning än de med lägre utbildning.

Sammantaget har utredningen inte funnit indikationer på att datorbaserade prov på något väsentligt sätt skulle missgynna någon grupp av elever. För en beskrivning av konsekvenser för delaktigheten för elever med funktionsnedsättning se avsnitt 15.10.6.

15.10.4 Konsekvenser för uppföljningen och utvärderingen av elevers kunskapsutveckling

Utredningen föreslår ett system för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid vilket beskrivs närmare i avsnitt 14. I dag saknas till stor del möjligheter att mäta de svenska elevernas kunskapsutveckling över tid ur ett nationellt perspektiv. Utredningens förslag kommer därmed att ge möjligheter för bättre information om kunskapsutvecklingen över tid jämfört med i dag.

15.10.5 Konsekvenser med beaktande av barnrättsperspektivet och utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter

Barn är personer under 18 år. I det här sammanhanget omfattar definitionen elever i grund- och gymnasieskolan upp till 18 år. Utredningen har tagit del av vad barn tycker om de nationella proven genom att träffa elevorganisationerna Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd och Sveriges elevråd – SVEA. Vi har också träffat Barnverket, Föräldraalliansen Sverige och Riksförbundet Hem och Skola som är föräldraorganisationer. Dessutom har vi träffat elever vid fjorton skol- och huvudmannabesök.

Organisationerna är eniga om många synpunkter som att digitalisering bör införas, att extern bedömning är positivt för likvärdigheten, att relationen mellan prov och betyg i dag är otydlig och att omfattningen av proven och antalet prov inte bör öka.

Vid huvudmannabesöken har eleverna uttryckt en rad olika åsikter och synpunkter. De tycker inte likadant och upplever inte saker på samma sätt. Det finns dock några återkommande åsikter och frågeställningar.

Eleverna tycker att det är otydligt hur proven påverkar betygen. Det kan vara oklart i allmänhet eller skilja sig åt mellan lärare och ämnen. Det är vanligt att eleverna uppfattar att proven bara kan höja betygen, men även andra uppfattningar förekommer.

Eleverna har också framfört att det är stressigt med proven, särskilt under vissa perioder. Hur stressigt det upplevs varierar dock mellan elever och årskurser. Det är flera som lyfter att provtiden kan vara stressande och att man är orolig för att inte hinna. Samtidigt säger flera att det är ansträngande och koncentrationskrävande med långa prov.

Eleverna anser att det är olika hur det praktiska genomförandet av proven ser ut. Vissa elever får skriva uppsatser på dator, vissa får äta under proven osv. Eleverna tycker att det blir orättvist när inte samma förutsättningar gäller för alla.

När det gäller digitalisering finns en rad åsikter och frågor. En är oron för fusk som återkommer, där eleverna tror att risken för fusk ökar med digitalisering.

Utredningens förslag ligger väl i linje med vad som har anförts av elev- och föräldraorganisationerna. Antalet prov minskar, anpassningar ska tydliggöras i ramverk m.m. På vissa punkter, exempelvis extern bedömning, går utredningen inte så långt som organisationerna skulle vilja men våra förslag om försöksverksamhet syftar till att vidare belysa frågan. Vi lämnar också andra förslag för att öka likvärdigheten i bedömningen.

Utredningens förslag ligger väl i linje med vad eleverna vid skol- och huvudmannabesöken har framfört. Antalet prov föreslås minska, ett gemensamt ramverk som bl.a. ska omfatta frågor om anpassningar ska införas, möjligheten att skriva uppsats på dator ska regleras och relationen mellan prov och betyg ska förtydligas.

Bedömning av konsekvenserna för barn

Utöver att utredningens förslag stämmer väl överens med de uppfattningar hos barn och elever som utredningen har tagit del av bedömer vi att våra förslag har positiva konsekvenser för de barn som omfattas. Som diskuterats tidigare i betänkandet upplevs de nationella proven som stressande för eleverna, särskilt under vårterminen i årskurs 9 (se avsnitt 3.14.4 och 8.1.5). Det är däremed en fördel ur barns perspektiv att antalet prov minskar. Vidare syftar förslagen i betänkandet till att öka likvärdigheten i bedömningen. Det bör påverka rättssäkerheten och likvärdigheten i betygssättningen, vilket är viktigt för eleverna när de ska söka till gymnasieskolan eller högre studier. Utredningen föreslår dock att proven i NO och SO i årskurs 9 görs om till nationella bedömningsstöd, vilket skulle kunna medföra en minskad likvärdighet och rättssäkerhet i de ämnena. Vi bedömer dock att det är motiverat att trots det göra denna förändring, bl.a. beroende på de problem som finns med dessa prov och för att minska provträngseln och arbetsbelastningen för eleverna och lärarna. Utredningens avväganden kring NO- och SO-proven beskrivs närmare i avsnitt 8.1.10.

Vi föreslår också att eleverna ska skriva uppsatser på dator, vilket är positivt för de elever som i dag inte har den möjligheten. Eleverna är i många fall inte vana att skriva längre texter för hand och det upplevs också av elever som orättvist att det är olika mellan olika skolor om eleverna får skriva på dator eller inte.

Utredningen bedömer vidare att det bör finnas fördelar för eleverna med digitala prov. En sådan fördel är att digitala prov förenklar identifiering och medbedömning, vilket är frågor som drivs av elevorganisationerna. Eleverna är dock oroliga för att riskerna för fusk ökar vid införande av digitala prov.

I utredningsarbetet har vi träffat en rad organisationer som företräder grupper av elever såsom Sveriges Dövas Ungdomsförbund, Unga Hörselskadade och Unga Synskadade samt haft referensgruppsmöten med ett antal funktionshindersorganisationer. Resultaten av kontakterna med dessa organisationer redovisas under nästa avsnitt.

Ett antal elever kommer att behöva delta i försöksverksamheterna med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning samt med NKU. För eleverna är deltagandet av

begränsad omfattning och påverkar inte elevens betyg eller bidrar på annat sätt till stress. Utredningen bedömer därför att det är befonat att belasta eleverna med att delta i försöken för att få ett gediget underlag för de kommande proven och den kommande kunskapsutvärderingen.

15.10.6 Konsekvenser för tillgängligheten och förutsättningarna för delaktighet för elever med funktionsnedsättning

Utredningen har träffat olika organisationer som företräder elever med funktionsnedsättning – dels i möten med en organisation i taget, dels i form av referensgruppsmöten. Dessutom har vi vid våra skol- och huvudmannabesök träffat elever med funktionsnedsättning.

En viktig fråga för organisationerna är att elever med funktionsnedsättning ska få visa sina kunskaper i de nationella proven. De anser därför att det är viktigt att eleverna får ett provbetyg även om de inte kan genomföra hela provet. Får eleven inget provbetyg framstår det för eleven som att hon eller han saknar kunskap i ämnet.

Gemensamt för alla organisationer är att frågan om anpassningar av proven är viktig. I det ingår både att den anpassning som genomförs är ändamålsenlig och att riktlinjer och information är tydliga så att alla elever får samma möjligheter. Samtidigt lyfter man fram att det är viktigt att det även finns utrymme att ta hänsyn till individuella förutsättningar. En annan gemensam synpunkt är att elever bör få ta del av samma anpassningar i provsituationen som de är vana vid från den ordinarie undervisningen.

Extern bedömning upplevs som problematisk i förhållande till anpassning. Organisationerna är tveksamma till om extern bedömning fungerar utan kännedom om de anpassningar som kan ha gjorts i det enskilda fallet. Det finns dock också de som uttrycker att det är bra med extern bedömning för elever med funktionsnedsättning, vilka annars kan mötas av förutfattade meningar och låga förväntningar av lärare som känner till deras funktionsnedsättning. För elever med funktionsnedsättning är det viktigt att betyg sätts utifrån allt tillgängligt underlag.

Organisationerna reagerar på att det enligt Skolverket inte är tillåtet för eleverna att använda sina hjälpmedel på proven i årskurs

3. Det är, menar man, viktigt att eleverna får använda samma hjälpmedel vid proven som i undervisningen i övrigt.

Utredningen bedömer att våra förslag kommer att förbättra tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning. Utredningen föreslår bl.a. att ett gemensamt ramverk bör utarbetas för de nationella proven. Ramverket ska omfatta flera av de frågor och oklarheter om anpassning och hjälpmedel vid provsituationen som förts fram av organisationerna ovan. Dessutom föreslår vi att en kvalitetsgrupp som följer arbetet med provutveckling, uppföljning och kvalitetssäkring ska tillsättas. I den ska specialpedagogisk kompetens ingå. Ramverket och frågor om anpassning och hjälpmedel i provsituationen behandlas närmare i avsnitt 13.

Digitalisering

Digitalisering och vad den kan innehålla för olika grupper av elever beskrivs närmare i avsnitt 4.4.11. I detta avsnitt ges bara en kort sammanfattning av konsekvenserna. Det finns forskning som visar att användningen av datorer minskar systematiskt gynnande eller missgynnande av elever. En ökad flexibilitet kan erbjudas med datorbaserade prov eftersom dessa i större utsträckning kan möjliggöra anpassningar till enskilda elever. Det finns indikationer på positiva effekter av digitala prov för elever med funktionsnedsättning. En sådan är att det kan vara lättare för en elev med rörelsehinder eller synnedsättning att använda en datorskärm för att lämna svar än att skriva för hand. För elever med kognitiv funktionsnedsättning kan det vara lättare att delta i en diskussion på webben än att mötas ansikte mot ansikte eftersom samtalet ofta går längsammare via datorn, vilket är till fördel för denna elevgrupp.

15.10.7 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag om digitala nationella prov medför utmaningar och risker för säkerhet och sekretess i genomförandet av de nationella proven. Det kan finnas risk för fusk och hackerattacker eller motsvarande. Dessa frågor är viktiga att hantera och bör sär-

skilt uppmärksamas i Skolverkets arbete med införandet av digitala prov.

15.10.8 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Det nuvarande systemet med att nationella prov konstrueras på universitet och högskolor runt om i landet, vilket innebär arbetsstillfällen på olika orter, föreslås inte förändras. Utredningens förslag påverkar därmed inte sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet. Förslagen om digitalisering av nationella prov kommer att medföra att Skolverket kommer att upphandla tekniska lösningar för digitala prov, vilket bör medföra arbetstillfällen och inkomster för aktörer som tillhandahåller it-lösningar för prov och kunskapsmätningar.

15.10.9 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

Utredningens förslag innehåller bl.a. minskad administration för nationella prov, vilket förbättrar arbetsförutsättningarna för företag oavsett storlek. Våra förslag får samma konsekvenser för små respektive stora huvudmän. De bedöms därför inte påverka små eller större företag på olika sätt, vilket skulle gynna eller missgynna små företag i förhållande till större eller tvärtom.

15.10.10 Konsekvenserna för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Skola och utbildning av hög kvalitet kan bidra till att de integrationspolitiska målen nås. De förslag som lämnas i utredningen bedöms dock inte direkt påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

15.10.11 Konsekvenser för statlig skolverksamhet

Nationella prov används i sameskolan och specialskolan som har statliga huvudmän i form av Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Utbildningen i sameskolan och specialskolan motsvarar grundskolan och konsekvenserna för dessa skolformer kan jämföras med de för grundskolan.

Nationella prov används även i utbildning som bedrivs av Statens institutionsstyrelse (SiS) och vid Kriminalvården. Det är få elever som gör de nationella proven inom SiS och Kriminalvården. Utredningen har inte närmare utrett konsekvenserna för dessa elever eftersom vi inte bedömer att våra förslag påverkar denna grupp på något sätt som skiljer sig från andra elever i grundskolan.

15.10.12 Eventuella konsekvenser för Sveriges skyldigheter till följd av EU-medlemskapet

Frågor om nationella prov och nationell utvärdering regleras inte av EU. Utredningen bedömer därmed att förslagen inte påverkas av skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap.

5 a §

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt bedömningsstöd eller nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, såvida inte annat följer av 8 §.

I paragrafen regleras en elevs rätt till stöd i form av anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Ändringen innebär att den exemplifierande uppräkningen av på vilka sätt det kan framkomma att en elev inte kommer att nå kunskapskraven även kommer att omfatta nationella bedömningsstöd. Även resultatet på ett sådant stöd ska alltså kunna medföra att stöd sätts in i form av extra anpassningar i undervisningen. Ändringen är en konsekvens av att nationella bedömningsstöd författningsregleras.

8 §

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt bedömningsstöd eller nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

Bestämmelserna i första–tredje styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

I paragrafen finns bestämmelser om i vilka situationer behovet av särskilt stöd ska utredas.

Bestämmelserna ändras så att det framgår att en anmälan även ska göras till rektorn om det genom resultatet på ett nationellt bedömningsstöd framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå kunskapskraven. Ändringen är en konsekvens av att nationella bedömningsstöd författningsregleras.

10 kap.

20 a §

Vid betygssättningen enligt 19 och 20 §§ i ett ämne där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i ämnet på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

Paragrafen är ny.

Genom paragrafen tydliggörs ett nationellt provs betydelse vid betygssättningen i ett ämne.

I paragrafen anges att vid betygssättningen i ett ämne där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på provet särskilt beaktas. Att provet särskilt ska beaktas vid betygssättningen understyrker att ett resultat på ett nationellt prov normalt har en större betydelse än vilket annat enskilt prov eller bedömningsunderlag som helst. Resultatet på ett nationellt prov är dock ett bedömningsunderlag av alla för läraren tillgängliga underlag och inte ett examensprov.

Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över. Med *sannolikt inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper* ska förstås att resultatet är missvisande i förhållande till vad som sedan tidigare är känt om elevens kunskaper. För att ett missvisande provresultat inte särskilt ska beaktas krävs också att provresultatet beror på omständigheter som eleven inte själv råder över, t.ex. felande teknik, bristfälliga anpassningar, en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden. Det kan t.ex. vara fråga om att hjälpmedel inte fungerade, eller att tekniken fallerade, vid provtillfället. Omständigheterna kan också ha samband med en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden, t.ex. sjukdom, dödsfall i familjen eller vänkretsen eller andra omvälvande händelser.

Om det är sannolikt att eleven haft sådana svårigheter vid genomförandet av provet att resultatet inte avspeglar de kunskaper eleven har och svårigheterna beror på omständigheter som han eller hon inte råder över kan detta innebära att provresultatet inte ska beaktas särskilt. Undantaget ska således tillämpas om provresultatet är missvisande i förhållande till vad som är känt om elevens kunskaper eller inte rimligen ger en rättvisande bild av dessa kunskaper på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.1.

12 kap.**20 a §**

Vid betygssättningen enligt 19 och 20 §§ i ett ämne där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i ämnet på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

Paragrafen är ny.

Paragrafen motsvarar den nya 10 kap. 20 a § och har kommenterats under den paragrafen.

13 kap.**21 a §**

Vid betygssättningen enligt 20 och 21 §§ i ett ämne där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i ämnet på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

Paragrafen är ny.

Paragrafen motsvarar den nya 10 kap. 20 a § och har kommenterats under den paragrafen.

15 kap.**25 a §**

Vid betygssättningen i en kurs där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i kursen på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

Paragrafen är ny.

Paragrafen motsvarar i huvudsak den nya 10 kap. 20 a § och har kommenterats under den paragrafen.

20 kap.

37 a §

Vid betygssättningen i en kurs där ett nationellt prov har genomförts ska resultatet på det provet särskilt beaktas. Provresultatet ska dock inte särskilt beaktas om det är sannolikt att resultatet inte ger en rättvisande bild av elevens kunskaper i kursen på grund av omständigheter som eleven inte själv råder över.

Paragrafen är ny.

Paragrafen motsvarar i huvudsak den nya 10 kap. 20 a § och har kommenterats under den paragrafen.

26 kap.

28 §

Huvudmannen för en fristående skola som genomför nationella prov eller använder nationella bedömningsstöd ska bevara elevlösningar av de nationella proven och de nationella bedömningsstöden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om skyldigheten enligt första stycket.

Paragrafen handlar om bevarande av elevlösningar.

I första stycket läggs nationella bedömningsstöd till. Skyldigheten att bevara elevlösningar utvidgas alltså till att förutom elevlösningar av nationella prov även omfatta elevlösningar av nationella bedömningsstöd. Ändringen är en konsekvens av att nationella bedömningsstöd författningsregleras.

29 kap.

28 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att delta i nationella prov och nationell kunskapsutvärdering.

I paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att delta i nationella prov.

Ändringen innebär att bemyndigandet utvidgas till att omfatta även skyldighet att delta i nationell kunskapsutvärdering. I *skyldighet att delta* inkluderas också sättet för genomförandet, t.ex. användning av dator.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.3.4.

28 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda nationella bedömningsstöd i grundskolan, specialskolan och sameskolan.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda bedömningsstöd i årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Paragrafen ändras på så sätt att den kommer att avse nationella bedömningsstöd. Vidare tas begränsningen till årskurs 1 bort.

Paragrafen ändras också på så sätt att bemyndigandet inte längre avser grundsärskolan utan bara grundskolan, specialskolan och sameskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.1.8.

16.2 Förslaget till lag om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning

1 §

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter vid Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar och skolenheter i försöksverksamheter enligt förordningen (0000:000) om försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning och förordningen (0000:000) om försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

I paragrafen regleras lagens tillämpningsområde.

I första stycket anges att lagen gäller vid behandling av personuppgifter vid Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, vissa universitet och högskolor samt skolenheter i försöksverksamheterna enligt förordningen om försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning och förordningen om försöksverksamhet med nationell kunskapsutvärdering. Lagen är endast tillämplig vid dessa aktörers behandling av personuppgifter inom försöksverksamheterna. All annan behandling, i andra typer av verksamheter, faller således utanför lagens tillämpningsområde. Begreppen behandling och personuppgifter har samma betydelse som i personuppgiftslagen (1998:204), PUL.

I andra stycket anges vilken behandling av personuppgifter som omfattas av lagen. Rekvisiten är desamma som i artikel 2 c och 3.1 i dataskyddsdirektivet (direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter) respektive 5 § PUL och har motsvarande innebörd här.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.2.

2 §

Syftet med lagen är att göra det möjligt för Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar samt skolenheter att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i försöksverksamheten med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning och försöksverksamheten med nationell kunskapsutvärdering. Syftet med lagen är också att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

I paragrafen anges lagens övergripande syfte.

Av paragrafen framgår att lagen har två syften. Det ena är att ge de angivna aktörerna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i försöksverksamheterna och det andra att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Genom paragrafen tydliggörs bl.a. att personuppgiftsbehandling som kan anses utgöra intrång i enskildas personliga sfär alltid måste stå i rimlig proportion till samhällets behov.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.2.

3 §

Personuppgiftslagen (1998:204) gäller vid behandling av personuppgifter, om inte något annat följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

I fråga om Statens skolverks behandling av personuppgifter för att framställa statistik ska lagen (2001:99) om den officiella statistiken och anslutande författnings tillämpas i stället för denna lag.

Paragrafen handlar om lagens förhållande till viss annan lagstiftning.

Av första stycket framgår att personuppgiftslagen gäller om inte något annat framgår av lagen om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning eller av föreskrifter som meddelats i anslutning till den lagen.

Av andra stycket framgår att vid Statens skolverks behandling av personuppgifter för att framställa statistik ska lagen om den officiella statistiken och anslutande författnings tillämpas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.10.

4 §

Statens skolverk och Statistiska centralbyrån är personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför.

En skolenhet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som skolenheten utför och varje universitet och högskola som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar för den behandling som den utför.

I paragrafen anges vilka aktörer som är personuppgiftsansvariga för behandling av personuppgifter i försöksverksamheterna.

I paragrafen pekas flera aktörer ut som personuppgiftsansvariga för personuppgiftsbehandling i försöksverksamheterna. Varje aktör ansvarar för den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för aktörens verksamhet. Personuppgiftsansvaret är således kopplat till de faktiska personuppgiftsbehandlingar som varje aktör utför i datasystemet. Vem som är personuppgiftsansvarig i varje enskilt fall beror på systemets utformning och de faktiska omständigheterna.

Personuppgiftsansvarig och behandling av personuppgifter har samma betydelse i lagen om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning som i PUL.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.3.

5 §

Personuppgifter får endast behandlas om det behövs för att

- 1. förbereda och genomföra datorbaserade nationella prov, extern bedömning, medbedömning och nationell kunskapsutvärdering,*
- 2. bedöma, rapportera, utvärdera och utveckla datorbaserade nationella prov, extern bedömning, medbedömning och nationell kunskapsutvärdering,*
- 3. betygsätta ett ämne eller en kurs,*
- 4. utvärdera och följa upp försöksverksamheterna,*
- 5. lämna ut uppgifter enligt vad som föreskrivs i lag eller förordning,*

6. framställa statistik, och
7. tillgodose forskningsbehov.

I paragrafen anges de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas i försöksverksamheterna.

I paragrafen regleras den yttre ramen för vad personuppgifterna får användas till. Ramen har betydelse för vilka uppgifter som får föras in i datasystemet och hur uppgifterna får behandlas. Den personuppgiftsansvarige har ansvaret för att uppgifterna används på ett sätt som står i överensstämmelse med lagens ändamål.

Med *behandlas om det behövs* för de angivna syftena avses samma sak som när det i 10 § PUL anges att behandlingen ska vara nödvändig. Kravet på att personuppgifterna ska behövas för att få behandlas innebär att endast sådana uppgifter som behövs för att uppfylla de aktuella ändamålen med personuppgiftsbehandlingen får behandlas. Uppgifter som inte behövs får alltså inte behandlas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.7.

6 §

I den mån det är nödvändigt för behandling för ett ändamål som anges i 5 § får följande personuppgifter behandlas:

1. uppgifter om den registrerades namn, kön och person- eller samordningsnummer,
2. uppgifter om den registrerades skolenhet, årskurs, läsår, ämne eller kurs, studievägskod och undervisningsgrupp,
3. uppgifter om den registrerades provtillfälle, resultat och betyg på datorbaserade nationella prov eller stickprovsundersökningar, deltagande i sådana prov och undersökningar och kurs- eller ämnesbetyg,
4. uppgifter som den registrerade själv har lämnat i syfte att de ska behandlas, och
5. upptagningar som den registrerade har medverkat till i syfte att de ska behandlas.

Paragrafen innehåller en uppräkning av vilka uppgifter som får behandlas i försöksverksamheterna.

En grundförutsättning för att uppgifterna ska få behandlas är att behandlingen har ett sådant ändamål som anges i 5 §. Varje enskild

personuppgift som behandlas ska vara nödvändig för det ändamål den behandlas för. De personuppgifter som föreslås få behandlas motsvarar i stort de som normalt förekommer i eller samlas in vid genomförande av de pappersbaserade nationella proven och som behövs för bl.a. uppföljning och betygssättning (kön, skolenhet, provresultat, betyg m.m.). Därutöver får sådana uppgifter som den registrerade själv lämnat i syfte att de ska behandlas i försöksverksamheterna och sådana upptagningar som denne medverkat till i samma syfte behandlas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.7.

7 §

Behandling av personuppgifter som är tillåten enligt denna lag får utföras även om den enskilde motsätter sig behandlingen.

I paragrafen anges att behandling av personuppgifter får utföras även om den enskilde motsätter sig behandlingen.

Att det inte krävs något samtycke från den enskilde för att behandling som är tillåten enligt lagen ska få ske anges inte särskilt, utan det anses följa av bestämmelserna om när personuppgifter får behandlas att något samtycke inte behöver inhämtas. Av paragrafen framgår dock att behandling är tillåten även när den enskilde motsätter sig behandling.

Bestämmelsen ska ses mot bakgrund av artikel 14 a i dataskyddsdirektivet, som föreskriver att den enskilde åtminstone i vissa fall ska garanteras en rätt att motsätta sig en personuppgiftsbehandling, om inte annat föreskrivs i nationell lagstiftning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.6.

8 §

Utöver vad som följer av 15, 16, 18 och 19 §§ personuppgiftslagen (1998:204) får känsliga personuppgifter endast behandlas om uppgifterna

- 1. har lämnats i en elevlösning av ett datorbaserat nationellt prov eller i en stickprovsundersökning i försöksverksamheterna,*
- 2. är nödvändiga för hanteringen av datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar eller uppföljning av försöksverksamheterna, eller*
- 3. förekommer i löpande text.*

I paragrafen finns bestämmelser om i vilken utsträckning känsliga personuppgifter får behandlas i försöksverksamheterna.

Av paragrafen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas i viss utsträckning utöver de särskilda undantag från förbjudet i 13 § PUL som regleras i 15, 16, 18 och 19 §§ samma lag. Med känsliga personuppgifter avses således detsamma som i 13 § PUL.

Utöver de nämnda särskilda undantagen som gäller enligt PUL får känsliga personuppgifter behandlas om uppgifterna har lämnats i en elevlösning av ett datorbaserat nationellt prov eller i en stickprovsundersökning. Något krav på att det ska vara nödvändigt att behandla uppgiften i elevlösningen uppställs inte. Det är således tillåtet att även på automatiserad väg behandla känsliga personuppgifter som en elev har lämnat i ett prov, även om uppgiften inte är nödvändig för att myndigheten ska kunna hantera elevlösningen.

Om den personuppgiftsansvarige behöver behandla t.ex. en uppgift om en elevs hälsotillstånd som denne själv samlat in krävs dock att uppgiften är nödvändig för hanteringen av datorbaserade nationella prov eller stickprovsundersökningar eller för uppföljning av försöksverksamheterna. En känslig personuppgift kan således behandlas på valfritt sätt så länge den är nödvändig för den nämnda hanteringen eller uppföljningen.

Känsliga personuppgifter kan vidare med stöd av paragrafen behandlas i verksamhet som inte innebär hantering av datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar eller uppföljning av försöksverksamheterna om uppgifterna förekommer i löpande text. Något krav på nödvändighet uppställs inte, eftersom en

aktör inte kan ha full kontroll över vilka uppgifter som lämnas till aktören.

För att en viss behandling ska vara tillåten krävs också att behandlingen sker i enlighet med lagens övriga bestämmelser, exempelvis att de grundläggande kraven i 9 § PUL är uppfyllda.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.8.

9 §

Känsliga uppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen (1998:204) eller uppgifter om lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § samma lag får inte användas som sökbegrepp.

I paragrafen anges att vissa känsliga personuppgifter inte får användas som sökbegrepp inom försöksverksamheterna.

De förbjudna sökbegreppen omfattar uppgifter som utgör känsliga personuppgifter enligt 13 § PUL eller personuppgifter om lagöverträdelser m.m. enligt 21 § samma lag. Med förbjudna sökbegrepp avses även bokstäver, koder eller siffror som avslöjar eller rör sådana uppgifter och med vilkas hjälp det med en sökmotor eller liknande funktion går att ta fram ett urval av lagrade personuppgifter om en eller flera personer ur en samlad informationsmängd eller sortera personuppgifterna i informationsmängden.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.9.

10 §

Den personuppgiftsansvarige ska begränsa sin personals tillgång till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Den personuppgiftsansvarige ska se till att tillgång till personuppgifter dokumenteras. Den personuppgiftsansvarige ska också systematiskt och återkommande kontrollera om någon obehörig åtkomst till uppgifterna har förekommit.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om intern tillgång till personuppgifter enligt första stycket och om dokumentation och kontroll enligt andra stycket.

Paragrafen reglerar intern tillgång till personuppgifter hos en aktör.

I *första stycket* anges att den personuppgiftsansvarige ska begränsa sin personals tillgång till personuppgifterna till vad som behövs för att han eller hon ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Den enskilde arbets- eller uppdragstagaren får således inte ges tillgång till personuppgifter i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att han eller hon ska kunna utföra sina arbetsuppgifter. Vilken behörighet en handläggare behöver får avgöras från fall till fall.

Enligt *andra stycket* ska den personuppgiftsansvarige se till att tillgången till personuppgifter dokumenteras, t.ex. genom en logg (behandlingshistorik). Dokumentationen ska avse alla former av faktisk tillgång. Dokumentationskravet gäller oavsett om det är fråga om intern tillgång eller direktåtkomst. Vidare ska den personuppgiftsansvarige systematiskt och återkommande kontrollera om någon obehörig åtkomst har förekommit. Det är således inte tillräckligt att endast kontrollera personuppgiftsanvändningen när det finns anledning att misstänka att någon obehörigen har berett sig tillgång till uppgifter, utan kontroll ska ske med viss regelbundenhet och viss systematik.

I *tredje stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om intern tillgång till personuppgifter enligt första stycket och om dokumentation och kontroll enligt andra stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.5.

11 §

Direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna är tillåten endast i den utsträckning som anges i lag eller förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de krav på säkerhetsåtgärder som ska gälla vid direktåtkomst enligt första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om direktåtkomst.

I *första stycket* anges att direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna är tillåten endast om det anges i

lag eller förordning. Författningsstöd för utlämnande via direktåtkomst finns bl.a. i 12 och 13 §§ i denna lag.

Med *direktåtkomst* avses att en utomstående får egen åtkomst till och möjlighet att själv hämta ut personuppgifter som behandlas hos utlämnaren. Att mottagaren kan hämta ut personuppgifter innebär dock inte att denne själv kan bearbeta eller på annat sätt påverka uppgifternas innehåll i systemet varifrån uppgifterna hämtas.

Även vid direktåtkomst måste övriga bestämmelser om behandling av personuppgifter i förevarande lag följas liksom PUL.

Enligt *andra stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om de krav på säkerhetsåtgärder som ska gälla vid direktåtkomst enligt första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.4.

12 §

Statistiska centralbyrån och de universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna i den mån uppgifterna behövs för att de ska kunna utföra sina uppdrag. Sådan åtkomst ska vara förbehållen de personalkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första stycket.

Paragrafen innehåller närmare bestämmelser om direktåtkomst till personuppgifter i försöksverksamheterna för Statistiska centralbyrån samt de universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar.

I *första stycket* anges att Statistiska centralbyrån och de universitet och högskolor som utvecklar datorbaserade nationella prov och stickprovsundersökningar får ha direktåtkomst till personuppgifter i den mån uppgifterna behövs för att de ska kunna utföra sina uppdrag.

Med *uppdrag* avses att för Statens skolverks räkning ta fram statistik och utveckla provuppgifter till datorbaserade nationella

prov och stickprovsundersökningar. Utöver begränsningen till de uppgifter som behövs för uppdraget ska åtkomsten vara begränsad till att omfatta endast den personal som behöver personuppgifterna för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av direktåtkomst.

Paragrafen behövs med hänsyn till bestämmelsen i 11 § om att direktåtkomst endast är tillåten i den utsträckning som anges i lag eller förordning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.4.

13 §

Den registrerade får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna om uppgifterna

1. *avser honom eller henne själv, och*
2. *förekommer i ett datorbaserat nationellt prov eller i en stickprovsundersökning som han eller hon deltar i.*

I paragrafen finns bestämmelser om den registrerades direktåtkomst till personuppgifter som rör honom eller henne själv.

I paragrafen anges att den registrerade får ha direktåtkomst till personuppgifter inom försöksverksamheterna om uppgifterna avser honom eller henne själv och förekommer i ett datorbaserat nationellt prov eller i en stickprovsundersökning som den registrerade deltar i. Direktåtkomsten omfattar endast uppgifter om den registrerade själv. Andra personers uppgifter omfattas således inte.

Med *förekommer i* avses personuppgifter som redan förekommer i provet eller undersökningen då den enskilde ges tillgång till systemet. *Deltar i* syftar till att den registrerade endast ska ha direktåtkomst till personuppgifterna vid genomförandet av ett datorbaserat nationellt prov eller en stickprovsundersökning. Den registrerades direktåtkomst är med andra ord begränsad till viss tid och till vissa personuppgifter.

Paragrafen behövs med hänsyn till bestämmelsen i 11 § om att direktåtkomst endast är tillåten i den utsträckning som anges i lag eller förordning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.4.

14 §

Personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling endast om de ska användas för något av de ändamål som anges i denna lag.

I paragrafen anges att personuppgifter endast får lämnas ut på medium för automatiserad behandling för något av de ändamål som anges i denna lag.

Med *medium för automatiserad behandling* avses utlämnande genom t.ex. usb, e-post, cd-rom eller annat elektroniskt kommunikationsmedel.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.4.

15 §

Bestämmelserna i 28 och 48 §§ personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

Paragrafen behandlar rättelse och skadestånd.

Av paragrafen framgår att 28 § PUL ska tillämpas på personuppgifter som behandlats i strid med lagen om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Vidare framgår att 48 § PUL ska tillämpas på skada och kränkning av den personliga integriteten som har orsakats av en behandling av personuppgifter i strid med lagen om behandling av personuppgifter inom det nationella systemet för kunskapsbedömning eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. En behandling i strid med bestämmelserna i förevarande lag kan således föranleda rättelse och skadestånd m.m. enligt PUL.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.11.

16 §

Den personuppgiftsansvarige ska se till att den registrerade får information om personuppgiftsbehandlingen.

Informationen ska innehålla upplysningar om

- 1. vem som är personuppgiftsansvarig,*
- 2. ändamålen med behandlingen och vilka personuppgifter som får behandlas,*
- 3. den uppgiftsskyldighet och direktåtkomst som kan följa av lag eller förordning,*
- 4. de sekretess-, tystnadsplikts- och säkerhetsbestämmelser som gäller för uppgifterna och behandlingen,*
- 5. rätten att ta del av uppgifterna enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204),*
- 6. rätten enligt 15 § till rättelse och skadestånd,*
- 7. vad som gäller i fråga om sökbegrepp,*
- 8. vad som gäller i fråga om bevarande och gallring, och*
- 9. att registreringen inte är frivillig.*

I paragrafen regleras den personuppgiftsansvariges informationsskyldighet.

I 23–25 §§ PUL finns bestämmelser om att den personuppgiftsansvarige i vissa fall ska lämna information om behandling av personuppgifter till den registrerade. Denna paragraf innehåller en uppräkning av den information som den personuppgiftsansvarige ska lämna till den registrerade. Med *den registrerade* avses den som själv kan tillgodogöra sig informationen, även om denne är omyndig eller har förvaltare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.11.

17 §

Personuppgifter ska gallras så snart uppgifterna inte längre behövs för de ändamål som anges i denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om

- 1. att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål, och*

2. att gallring av personuppgifter ska ske senast vid en viss tidpunkt.

I paragrafen anges när gallring av personuppgifter som behandlas i försöksverksamheterna måste och får ske.

Av *första stycket* framgår att gallring ska ske så snart personuppgifterna inte längre behövs för de ändamål som anges i denna lag. Gallring är således tillåten utan beslut eller föreskrift av Riksarkivet.

Med *gallring* avses att personuppgifterna förstörs så att de inte kan återskapas. Det är alltså inte tillåtet för aktören att inför gallringen föra över personuppgifterna till en annan form t.ex. papper.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om att personuppgifter ska bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål och att gallring av uppgifterna ska ske senast vid en viss tidpunkt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.11.

Referenser

Kommittédirektiv och betänkanden (SOU)

Betänkandet Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem (SOU 2007:28).

Betänkandet Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12).

Betänkandet En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår (SOU 2014:13).

Betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39).

Betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82).

Kommittédirektivet Översyn av grundskolans mål- och uppföljningssystem m.m. (dir. 2006:19).

Kommittédirektivet Förbättrade resultat i grundskolan (dir. 2012:53).

Kommittédirektivet En attraktiv gymnasieutbildning för alla (dir. 2015:31).

Kommittédirektivet Översyn av de nationella proven för grund- och gymnasieskolan (dir. 2015:36).

Kommittédirektivet En läsa-skriva-räkna-garanti (dir. 2015:65).

Kommittédirektivet Tilläggsdirektiv till Gymnasieutredningen, U 2015:01 (dir. 2015:82).

Kommittédirektivet Tilläggsdirektiv till Gymnasieutredningen, U 2015:01 (dir. 2015:141).

Propositioner

- Budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1).
- Budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1).
- Budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1).
- Propositionen Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux (prop. 1992/93:250).
- Propositionen Betyg i det obligatoriska skolväsendet (prop. 1994/95:85).
- Propositionen Personuppgiftslag (prop. 1997/98:44).
- Propositionen Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och likvärdighet (prop. 1997/98:169).
- Propositionen Översyn av personuppgiftslagen (prop. 2005/06:173).
- Propositionen Patientdatalag (prop. 2007/08:126).
- Propositionen Utökat elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160).
- Propositionen Offentlighets- och sekretesslag (prop. 2008/09:50).
- Propositionen En ny betygsskala (prop. 2008/09:66).
- Propositionen Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan (prop. 2008/09:87).
- Propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80).
- Propositionen Betyg från årskurs 6 i grundskolan (prop. 2009/10:219).
- Propositionen Obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1 (prop. 2014/15:137).

Övriga regeringsdokument

- Departementspromemorian En ny betygsskala (Ds 2008:13).
- Näringsdepartementet (2012). Den nationella innovationsstrategin.
- Utbildningsdepartementet (1994). Ett uppdrag till Statens skolverk om att utarbeta och tillhandahålla nationella prov. U94/1031/Gru.
- Utbildningsdepartementet (1999). Ett uppdrag till Statens skolverk om ett nationellt provsystem. U1999/3290/S.

- Utbildningsdepartementet (2004). Uppdrag till Statens skolverk avseende det nationella provsystemet. U2004/5293/S.
- Utbildningsdepartementet (2005). Uppdrag till Statens skolverk om nationella prov och diagnostiska stödmaterial. U2005/8381/G.
- Utbildningsdepartementet (2008). Fler obligatoriska nationella ämnesprov i grundskolan m.m. U2008/4707/S.
- Utbildningsdepartementet (2008). Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Statens skolverk. U2008/8424/S. U2008/1322/G. Ändringsbeslut 2008-09-25.
- Utbildningsdepartementet (2008). Uppdrag om mål och prov på varje studieväg i svenskundervisning för invandrare (sfi). U2008/1045/SV.
- Utbildningsdepartementet (2009). Uppdrag till Statens skolinspektion om viss central rättning av nationella prov. U2009/4877/G.
- Utbildningsdepartementet (2011). Uppdrag om nationella prov. U2011/6544/GV.
- Utbildningsdepartementet (2010). Uppdrag till Statens skolverk att utveckla nationella kursprov för gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen. U2010/4021/G.
- Utbildningsdepartementet (2011). Uppdrag om nationella prov. U2011/6543/S.
- Utbildningsdepartementet (2013). Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolinspektion. U2013/7499/GV. U2013/7073/GV.
- Utbildningsdepartementet (2013). Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolverk. U2013/532/S.
- Utbildningsdepartementet (2015). Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolinspektion. U2013/5175/GV. U2014/7521/SAM (delvis). U2014/7535/GV.
- Utbildningsdepartementet (2015). Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk. U2015/01954/GV. U2015/02780/GV. U2015/03628/S. Ändringsbeslut 2015-06-25.
- Utbildningsdepartementet (2015). Uppdrag om kunskapskrav i läsförståelse och obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1. U2015/03529/S.

Utbildningsdepartementet (2015). Uppdrag att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet. U2015/04666/S.

Utbildningsdepartementet (2015). Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.

Riksdagsdokument

Riksdagens protokoll 2015/16:261. 6 § Svar på interpellation 2015/16:108 om situationen för elever inom gymnasieskolans yrkesprogram.

Författnings och andra regleringar

Arkivlagen (1990:782).

Datainspektionen (2000). Information till registrerade enligt personuppgiftslagen. Datainspektionens allmänna råd.

Dataskyddsdirektivet (Direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter).

Dataskyddsförordningen (Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter [allmän uppgiftsskyddsförordning]).

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

Förordningen (SKOLFS 2010: 250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

Förordningen (2013:700) om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordningen (2014:96) om ändring i skolförordningen (2011:185).

Förordningen (2014:97) om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).

Förordningen (2014:98) om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordningen (2015:142) om ändring i skolförordningen (2011:185).

Förordningen (2016:9) om ändring i skolförordningen (2011:185).

Grundskoleförordningen (1994:1194).

Gymnasieförordningen (1992:394).

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, HFD 2015 ref. 61.

Konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Personuppgiftslagen (1998:204).

Regeringsformen.

Skadeståndslagen (1972:207).

Skolförordningen (2011:185).

Skollagen (2010:800).

Skolverkets föreskrifter om betygsättning på linjer och specialkurser i gymnasieskolan (SKOLFS 1992:42).

Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2011:142).

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

Skolverkets föreskrifter om ämnesprov i årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan läsåret 2015/16 (SKOLFS 2014:113).

Skolverkets föreskrifter om ämnesprov i årskurs 4, 7 och 10 i specialskolan läsåret 2015/2016 (SKOLFS 2014:114).

- Skolverkets föreskrifter om ämnesprov i årskurs 3 och 6 i same-skolan läsåret 2015/2016 (SKOLFS 2014:115).
- Skolverkets föreskrifter om nationella kursprov i gymnasieskolan läsåret 2015/16 (SKOLFS 2014:116).
- Skolverkets föreskrifter om nationella kursprov i kommunal vuxen-utbildning andra kalenderhalvåret 2015 och första kalenderhalvåret 2016 (SKOLFS 2014:117).
- Tryckfrihetsförordningen.

Rapporter och andra publikationer

- Albinsson, H. (2009). Datorbaserade prov i engelska – en kunskaps-översikt 2009. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik och didaktik. Enheten för språk och litteratur.
- Alexanderson, K. & Davidsson, P. (2015). Eleverna och internet 2015. IIS.
- American Educational Research Association (AERA), American Psychological Association (APA) & National Council on Measurement in Education (NCME) (2014). Standards for Educational and Psychological Testing.
- Anderson, L. W. & Krathwohl, D. R. (red.) (2001). A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing: A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives.
- Bailey, K. M. (1999). Washback in Language testing. Educational Testing service.
- Bew, L. (2011). Independent Review of Key Stage 2 testing, assessment and accountability. Final report.
- Bloom, B.S. (red.) (1956). Taxonomy of educational objectives: The classification of educational goals. Handbook I: Cognitive Domain.
- Borgström, E. & Ledin, P. (2014). Bedömarvariation: Balansen mellan teknisk och hermeneutisk rationalitet vid bedömning av skrivprov. Språk & Stil, (24): s. 133–165.
- Brualdi, A. (1999). Traditional and Modern Concepts of Validity. ERIC Clearinghouse on Assessment and Evaluation Washington DC.

- Coniam, D. (2009). A comparison of onscreen and paper-based marking in the Hong Kong public examination system. *Educational Research and Evaluation: An International Journal on Theory and Practice*, 15:3, s. 243–263.
- Davey, T. (2011). Practical Considerations in Computer-Based Testing. ETS Research & Development Division.
- Department for Education (2015). Arrangements to implement the national reference test. Government consultation.
- Dhawan, V. & Bramley, T. (2013). Estimation of inter-rater reliability. ARD Research Division. Cambridge Assessment. Ofqual.
- Dolan, R. P. m.fl. (2013). A Universal Design for Learning-based Framework for Designing Accessible Technology-Enhanced Assessments. Pearson.
- Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (2009). National Testing of Pupils in Europe: Objectives, Organisation and Use of Results.
- Erickson, G. (2009). Nationella prov i engelska – en studie av bedömmarsamstämmighet. Göteborgs universitet.
- ETS, Pearson and College Board (2010). Automated Scoring for the Assessment of Common Core Standards.
- Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande (2006/962/EG).
- European Schoolnet (2013). Survey of Schools: ICT in Education. Benchmarking Access, Use and Attitudes to Technology in Europe's Schools. Final Study Report.
- Findahl, O. (2014). Svenskarna och internet. .se – Internetstatistik. *Fremtidens skole* (NOU 2015:8).
- Gustafsson, J-E. (2006). Ramverk för ett system för uppföljning av kunskapsutvecklingen i grundskolan.
- Gustafsson, J-E., Cliffordson, C. & Erickson, G. (2014). Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. SNS Utbildningskommission.
- Gustafsson, J-E & Erickson, G (2013). To trust or not to trust? – teacher marking versus external marking of national tests. *Educ Asse Eval Acc.* 25: s. 69–87.

- Göteborgs universitet (2014). Provrappport för Nationellt Prov Religionskunskap Årskurs 9 våren 2014.
- Göteborgs universitet (2014). Rapport av uppdrag avseende utprövning av Focus: Writing med stavnings- och grammatikkontroll.
- Göteborgs universitet (2014). Ämnesproven i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Provrappport Samhällskunskap. Årskurs 9. Vårterminen 2014.
- Göteborgs universitet (2015). Lärarenkät, Äp 9 engelska, 2015.
- Haak, A. (2010). Penna eller tangentbord? En kvalitativ studie av handskrivna och dataskrivna elevtexter. C-uppsats vid Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet.
- Harlen, W. (2007). *The Quality of Learning: assessment alternatives for primary education*. Cambridge: University of Cambridge Faculty of Education.
- Jones, A. (2015). Students Transitioning Between Personal And Educational Use Of Information And Communication Technologies. Paper på konferensen ECER 2015, Education and Transition.
- Kane, M. (2013). Validating the Interpretations and Uses of Test Scores. *Journal of Educational Measurement*, Spring 2013, Vol. 50, No. 1, s. 1–73.
- Korp, H. (2006). *Lika chanser i gymnasiet? En studie om betyg, nationella prov och social reproduktion*. Avhandling från Malmö högskola.
- Lenberg, E., Geijer, U. & Tansjö, A. (2015). Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar. 1 juli 2015. Zeteo.
- Lindahl, E. (2007). Systematiska avvikelse mellan slutbetyg och provresultat – spelar elevens kön och etniska bakgrund roll? Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2007:22.
- Lindqvist, A-K. (2009). Datorbaserade prov i engelska – en pilotstudie 2009. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik och didaktik. Enheten för språk och litteratur.
- Lindqvist, A-K. (2012). Datorbaserad bedömning i språk – forskningsläge, erfarenheter och implikationer. Masteruppsats i ämnesdidaktik. Göteborgs universitet.

- Luecht, R. M. & Sireci, S. G. (2011). A Review of Models for Computer-Based Test. College Board.
- Lundahl, C. (2009). Varför nationella prov? Framväxt, dilemman, möjligheter. Studentlitteratur.
- Lundahl, C. (2014). Bedömning för lärande. Norstedts.
- Lundberg, S. (2011). Datorn – en del av skrivprocessen? En text-analytisk undersökning av handskrivna och datorskrivna elevtexter. Svenska 4-uppsats vid Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet.
- Lärarförbundet (2013). Låt lärare vara lärare. Perspektiv på läraryrket. Arbetsbelastning.
- Lärarförbundet (2014). Lärarna: nationella prov tar tid från undervisningen.
- Lärarnas Riksförbund (2011). Lärares arbetstid – en arbetsmiljöfråga.
- Lärarnas Riksförbund (2010). Låt inte lärarna betala reformerna!
- Lärarnas Riksförbund (2015). Prioritera rätt! Så tycker grundskollärarna i en rad aktuella skolpolitiska frågor våren 2015.
- Malmö högskola (2014). Ämnesproven i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Historia. Årskurs 9. Vårterminen 2014.
- Messick, S. (1989). Validity. I R.L. Linn (red.), *Educational measurement* (3:e uppl., s. 13–103). New York: Macmillan.
- Messick, S. (1996). Validity and Washback in Language Testing. Educational Testing Service.
- National Board of Education (1999). A framework for evaluating educational outcomes in Finland. Evaluation 8/1999.
- Nationalencyklopedin.
- Newton, Paul E. (2007). Clarifying the purposes of educational assessment. Qualifications and Curriculum Authority, UK. *Assessment in Education*, Vol. 14, No. 2, July 2007, s. 149–170.
- Newton, Paul E. (2007). Evaluating assessment systems. Regulation and Standards Division. Qualifications and Curriculum Authority (QCA).
- OECD (2011). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education*. Sweden.

- OECD (2013). *Synergies for better learning. An international perspective on evaluation and assessment*. Paris: OECD.
- OECD (2014). *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. TALIS. OECD Publishing.
- OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.
- OECD (2015). *Students, Computers and Learning: Making the Connection*, PISA. OECD Publishing. Paris.
- Ofqual (2013). A review of literature on marking reliability research.
- Ofqual (2014). Review of Double Marking Research.
- Ofqual (2014). Review of Marking Internationally.
- Ofqual (2014). Review of Quality of Marking in Exams in A levels, GCSEs and Other Academic Qualifications. Final Report.
- Petersson, O. (2010). *Studentexamen*. SNS Förlag.
- Phelps, R. P. (1999). *Why Testing Experts Hate Testing*. Fordham Report, Vol. 3, No. 1.
- Rakovic, S. (2013). *Va? Ska vi skriva för hand?* En kvalitativ studie av datorskrivna och handskrivna texter. Svenska 4-uppsats vid Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet.
- Redecker, C. (2013). *The Use of ICT for the Assessment of Key Competences*. JRC Scientific and Policy reports. European Commission.
- Redecker, C. & Johannessen, Ø. (2013). *Changing Assessment – Towards a New Assessment Paradigm Using ICT*. European Journal of Education, Vol. 48, No. 1, 2013.
- Scheuermann, F. & Björnsson, J. (red.) (2009). *The Transition to Computer-Based Assessment. New Approaches to Skills Assessment and Implications for Large-scale Testing*. JRC Scientific and Technical reports. European Commission.
- Shermis, M. D. & Hamner, B. (2012). *Contrasting state-of-the-art automated scoring of essays*.
- Skolinspektionen (2010). *Fysik utan dragningskraft*. En kvalitetsgranskning om lusten att lära fysik i grundskolan.
- Skolinspektionen (2010). *Kontrollräddning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan*. Dnr 2009:2796.

- Skolinspektionen (2011). Lika eller olika? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2010:2643.
- Skolinspektionen (2012). Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år. Dnr 2010:2643.
- Skolinspektionen (2012). Riktad tillsyn av bedömning och betygssättning hos skolor med stora avvikelser vid omrättning av nationella prov. Dnr 2011:6059.
- Skolinspektionen (2013). Olikheterna är för stora. Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, 2013.
- Skolinspektionen (2013). Tillsyn av bedömning och betygssättning. Med fokus på skolor med stora avvikelser i förhållande till Skolinspektionens omrättning och i relationen mellan nationella prov och slutbetyg. Rapport T-2013:01.
- Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".
- Skolinspektionen (2015). Undervisningen i historia. Kvalitetsgranskning.
- Skolinspektionen (2016). Analysstöd för Skolinspektionens ombedömning av nationella prov 2015.
- Skolverket (1992). Den nationella utvärderingen av grundskolan 1992.
- Skolverket (2000). Nationella kvalitetsgranskningar 2000. Betygsättningen. Särtryck ur Skolverkets rapport nr 190.
- Skolverket (2003). Det nationella provsystemet – vad, varför och varthän? Dnr 2003:2038.
- Skolverket (2004). Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan. Omfattning, användning och dilemmor.
- Skolverket (2004). Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Sammanfattande huvudrapport.
- Skolverket (2004). Prövostenar i praktiken. Grundskolans nationella provsystem i ljuset av användares synpunkter.
- Skolverket (2005). Lärare och elever om gymnasieskolans nationella prov – en enkätstudie. Dnr 2004:1279.
- Skolverket (2006). Med fokus på matematik och naturvetenskap. En analys av skillnader och likheter mellan internationella studier och nationella kursplaner. Skolverkets aktuella analyser 2006.

- Skolverket (2006). Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen. Rapport 286.
- Skolverket (2008). Central rättnings av nationella prov. Dnr 2008:258.
- Skolverket (2008). Med fokus på matematik och naturvetenskap. En jämförelse mellan TIMSS 2007 för årskurs 4 och de nationella målen för årskurs 5. Skolverkets aktuella analyser 2008.
- Skolverket (2009). Hur samstämmiga är svenska styrdokument och nationella prov med ramverk och uppgifter i TIMSS Advanced 2008? Fördjupningsstudie till rapport 336.
- Skolverket (2009). Likvärdig betygssättning i gymnasieskolan? En analys av sambandet mellan nationella prov och kursbetyg. Rapport 338.
- Skolverket (2009). Redovisning av regeringsuppdrag att ge förslag på hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas. Dnr 2009:337.
- Skolverket (2009). Bedömaröverensstämmelse vid bedömning av nationella prov. Dnr 2008:286. Bilaga.
- Skolverket (2009). Redovisning av uppdrag om uppföljning av IT-användning och IT-kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning. Dnr 2007:3775.
- Skolverket (2010). Adaptiva och andra datorbaserade prov. Kunskapsöversikt.
- Skolverket (2010). Redovisning av uppdrag om mål och prov på varje studieväg i svenskundervisning för invandrare (sfi). Dnr 2010:125.
- Skolverket (2011). Delredovisning av uppdrag om mål och prov på varje studieväg i svenskundervisning för invandrare (sfi). Dnr 2010:381.
- Skolverket (2011). Redovisning av uppdrag om avvikelse mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 9. Dnr 2011:411.
- Skolverket (2012). Med fokus på läsande: Analys av samstämmigheten mellan svenska styrdokument, ämnesprov i svenska och PIRLS 2011. Skolverkets aktuella analyser 2012.
- Skolverket (2012). Slutredovisning av uppdrag om mål och prov på varje studieväg i svenskundervisning för invandrare (sfi). Dnr 2011:1095.

- Skolverket (2012). Redovisning av uppdrag om kvalitetssäkring av nationella prov. Dnr 2011:1242.
- Skolverket (2012). Redovisning av uppdrag om avvikeler mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 9. Dnr 2012:311.
- Skolverket (2012). Redovisning av uppdrag om avvikeler mellan provresultat och kursbetyg i gymnasieskolan. Dnr 2012:311.
- Skolverket (2013). It-användning och it-kompetens i skolan. Rapport 386.
- Skolverket (2013). Lärarnas yrkesvårdag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning. Rapport 385.
- Skolverket (2013). PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap. Rapport 398.
- Skolverket (2013). Redovisning av uppdrag om avvikeler mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 9. Dnr 2013:164.
- Skolverket (2013). Redovisning av uppdrag om avvikeler mellan provresultat och kursbetyg i gymnasieskolan. Dnr 2013:164.
- Skolverket (2013). Sambedömning i skolan – exempel och forskning. Stödmaterial.
- Skolverket (2014). Redovisning av uppdrag om avvikeler mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 6 och årskurs 9. Dnr 2014:254.
- Skolverket (2014). Redovisning av uppdrag om avvikeler mellan provresultat och kursbetyg i gymnasieskolan. Dnr U2014/335/S.
- Skolverket (2014). Så tycker lärarna om de nationella proven 2013. Rapport 404.
- Skolverket (2015). Att svara eller inte svara. Svenska elevers motivation att genomföra PISA-provet. Skolverkets aktuella analyser 2015.
- Skolverket (2015). Bild, musik och slöjd i grundskolan. En sammanfattande analys av de nationella ämnesutvärderingarna. Rapport 426.
- Skolverket (2015). Budgetunderlag 2016–2018. Dnr 2015:292.
- Skolverket (2015). Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av ”Lärarnas yrkesvårdag”. Rapport 417.

- Skolverket (2015). Med fokus på matematik. Analys av samstämmighet mellan svenska styrdokument och den internationella studien PISA. Skolverkets aktuella analyser 2015.
- Skolverket (2015). Provbetygens stabilitet. Om nationella prov – Åk 9 1998–2012.
- Skolverket (2015). Redovisning av uppdrag om relationen mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 6 och årskurs 9. Dnr 2015:205.
- Skolverket (2015). Redovisning av uppdrag om avvikeler mellan provresultat och kursbetyg i gymnasieskolan. Dnr 2015:205.
- Skolverket (2015). Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014. Rapport 418.
- Skolverket (2016). Skolverkets årsredovisning 2015.
- Statistiska centralbyrån (2014). Privatpersoners användning av datorer och internet 2014.
- Stenlås, N. (2009). En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:6.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007). Finansieringsprincipen.
- The Gordon Commission on the Future of Assessment in Education (2013). To Assess, To Teach, To Learn: A Vision for the Future of Assessment.
- Tisi, J. m.fl. (2013). A review of literature on marking reliability research. Ofqual.
- Tyrefors Hinnerich, B., Höglin, E. & Johannesson, M. (2010). Diskrimineras pojkar i skolan? Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2010:23.
- Tyrefors Hinnerich, B. & Vlachos, J. (2013). Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov – en uppföljningsrapport. Stockholms universitet.
- Umeå universitet (2014). Ämnesproven i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Biologi, fysik och kemi. Årskurs 9. Vårterminen 2014.
- Uppsala universitet (2014). Sammanställning av uppgifter från lärarenkät vid ämnesprovet i svenska och svenska som andraspråk i åk 9, vt 2014.

- Uppsala universitet (2014). Ämnesprov i grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 10. Geografi. Årskurs 9. Vårterminen 2014.
- Uppsala universitet (2015). Sammanställning av lärarenkäter för Det var en gång, kursprov i svenska 3 och svenska som andraspråk 3, vt 2015.
- UR (2012). Svenska lärares medievanor 2012.
- Wang, Z. & von Davier, A. A. (2014). Monitoring of Scoring Using the e-rater Automated Scoring System and Human Raters on a Writing Test. Research Report ETS RR-14-04.
- Warschauer, M. (2010). Invited commentary: New tools for teaching Writing Language, Learning & Technology. <http://llt.msu.edu/vol14num1/commentary.pdf>. February 2010, Vol. 14, nr. 1.
- Warschauer, M. & Grimes, D. (2008). Automated Writing Assessment in the Classroom, *Pedagogies: An International Journal*, 3:1, s. 22–36.
- Wells, C. S. & Wollack, J. A. (2003). *An Instructor's Guide to Understanding Test Reliability*. Testing & Evaluation Services, Madison, WI: University of Wisconsin.
- Widman, A.-K. (2015). Skrivprov på dator eller för hand? Magisteruppsats vid Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet.
- Öman, S. & Lindblom, H.-O. (2011). Personuppgiftslagen. En kommentar. 4:e uppl.

Webbplatser

- http://blogs.edweek.org/teachers/living-in-dialogue/2014/05/computerized_grading_purloinin.html
- <https://bp.skolverket.se>
- <http://demorapport.udir.no>
- <http://images.pearsonassessments.com/images/tmrs/CriticalThinkingReviewFINAL.pdf>
- <http://link.springer.com/article/10.1186%2F1472-6920-7-49#page-1>
- <http://parcc.pearson.com>

<https://portal.nordu.net/display/Inkubator/Digital+Tentamen>
http://researchnetwork.pearson.com/wp-content/uploads/assessing_21st_century_skills_ncme.pdf
<http://siris.skolverket.se/siris/f?p=Siris:1:0>
<http://siris.skolverket.se/siris/f?p=SIRIS:59:0::NO::>
<http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/495066?programid=3071>
<https://www.dxrgroup.com/cgi-bin/scoreitnow/index.pl>
www.ets.org/criterion
www.ets.org/erater/about
www.gordoncommission.org/
www.iea.nl/upcoming_studies.html
www.lararforbundet.se/artiklar/nationella-prov-far-larare-och-elever-att-ga-pa-knana
www.lararforbundet.se/artiklar/nationella-proven-har-blivit-for-manga-och-tar-tid-fran-undervisningen
www.p21.org
www.skolverket.se/bedomning/bedomning/bedomningsstod
www.skolverket.se/bedomning/betyg/provbetyg
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/anpassning
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/anpassning/funktionsnedsattning
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/anpassning/las-och-skrivsvarigheter
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/anpassning/las-och-skrivsvarigheter/delprov-som-provar-elevernas-lasformagai-grundskolans-nationella-prov-i-svenska-och-svenska-som-and-1.229125
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/anpassning/nyanlanda
<http://www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/hur-konstrueras-de-nationella-proven>

www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/bestallning-och-hantering/bestallning-och-hantering-av-nationella-prov-1.228394
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/insamling
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/provdatum
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/provdatum/grundskola/arskurs-9/provdatum-for-de-nationella-proven-i-arskurs-9-1.199523
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/provdatum/gymnasieskola/provdatum-1.163274
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/sekretess
www.skolverket.se/om-skolverket/2.8676/fragor-och-svar-om-fusk-vid-nationella-prov-1.235746
www.skolverket.se/om-skolverket/2.8676/mojligt-att-anvanda-ersattningsprov-1.235577
www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/internationella-studier/pisa/pisa-2015-1.207529
www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/provresultat/provresultat-i-grundskolan-1.218122
www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/provresultat/provresultat-i-gymnasieskolan-1.218123
www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/provresultat/lamna-uppgifter-1.219298
www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/statistik-i-tabeller/grundskola/provresultat
www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/provresultat
www.smarterbalanced.org

Kommittédirektiv 2015:36

Översyn av de nationella proven för grund- och gymnasieskolan

Beslut vid regeringssammanträde den 1 april 2015.

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av de nationella proven för grund- och gymnasieskolan. Syftet är att åstadkomma ett effektivare och tillförlitligare nationellt sammanhållet system för bedömning, uppföljning och utvärdering av elevers kunskaper med minskad administrativ börd för lärare.

Utredaren ska bl.a.

- se över de nationella provens syften, funktion och omfattning,
- föreslå ett system för löpande nationell utvärdering för trendmätning över tid,
- föreslå hur bedömningen av elevlösningar av nationella prov bör utformas för att säkerställa att den görs på ett likvärdigt sätt,
- utarbeta ett förslag som ökar inslagen av extern bedömning av de nationella proven på ett kostnadseffektivt sätt,
- analysera förutsättningarna för att digitalisera de nationella proven och föreslå hur, i vilken omfattning och i vilken takt digitalisering kan ske, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2016.

Översyn av det nationella provsystemet – en del av den nationella samlingen för läraryrket

Regeringskansliet uppdrog den 1 april 2014 åt en utredare att biträda Utbildningsdepartementet med att utarbeta förslag till hur de nationella proven i avslutande kurser i gymnasieskolan ytterligare kan bidra till en förbättrad uppföljning av elevers resultat och en ökad likvärdighet i betygssättningen (U2014/2598/SAM). Uppdraget utvidgades i juni 2014 så att det även ingår dels att utarbeta ett förslag som ökar inslagen av extern rättning av de nationella proven, dels att analysera förutsättningarna för att digitalisera de nationella proven (U2014/3934/SAM). Uppdraget ska redovisas den 30 juni 2015.

I budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 16, aviserades att uppdraget ska utvidgas till att även gälla antal, omfattning, effekter, förläggning och syfte med de nationella proven. Då detta innebär att det sammantagna uppdraget är omfattande bör utredningsarbetet bedrivas inom kommittéväsendet i stället för inom Utbildningsdepartementet.

I budgetpropositionen för 2015 aviserades också satsningen nationell samling för läraryrket som inrymmer olika åtgärder för att göra läraryrket mer attraktivt och för att höja dess status. I satsningen ingår insatser för att höja lärares löner, kvalitetssatsningar på lärar- och förskollärarutbildningen, kompetensutveckling och andra åtgärder som ger lärare bättre möjlighet att ge varje elev undervisning av god kvalitet och syftar till att minska lärares administrativa arbete.

Det nationella provsystemet påverkar många lärare i deras yrkesutövande. Proven ger läraren ett stöd i kunskapsbedömningen av eleverna i olika ämnen men tar samtidigt mycket tid i anspråk, när det gäller förberedelsen och genomförandet men även vid bedömning av elevlösningar och inrapportering av resultat. Syftet med detta uppdrag är att åstadkomma ett effektivare och tillförlitligare nationellt sammanhållet system för bedömning, uppföljning och utvärdering av elevers kunskaper med minskad administrativ börla för lärare. Uppdraget kan därmed ses som en del i den mer övergripande satsningen nationell samling för läraryrket.

Gällande reglering för de nationella proven

Statens skolverk är ansvarig myndighet för att utveckla och tillhandahålla nationella prov och annat bedömningsstöd för lärare i olika ämnen och kurser. Nationella ämnesprov i grundskolan, sameskolan och specialskolan regleras i skolförordningen (2011:185), medan nationella kursprov i gymnasieskolan och i kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå regleras i gymnasieförordningen (2010:2039) respektive förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Flertalet nationella prov är obligatoriska att använda för lärarna. Eleverna ska delta i alla delar av de nationella proven. Om det finns särskilda skäl får rektorn besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett sådant prov.

Skolverket har för varje berörd skolform meddelat föreskrifter om de nationella ämnesproven respektive kursproven, bl.a. om när prov ska genomföras och om hantering och genomförande av nationella prov (se t.ex. SKOLFS 2013:19 och 2014:113 om de nationella proven i grundskolan).

Det obligatoriska skolväsendet

I grundskolan ska eleverna genomföra ämnesprov i årskurs 3, 6 och 9. I sameskolan som är en sexårig skolform genomförs proven i årskurs 3 och 6. I specialskolan som är en tioårig skolform genomför eleverna proven ett år senare än i grundskolan, det vill säga i årskurs 4, 7 och 10.

I årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan) ska eleverna genomföra nationella prov i ämnena matematik och svenska/svenska som andraspråk.

I årskurs 6 (årskurs 7 i specialskolan) ska eleverna genomföra nationella prov i ämnena engelska, matematik, svenska/ svenska som andraspråk samt i något av SO-ämnena (geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap) och i något av NO-ämnena (fysik, kemi eller biologi). Från den 15 april 2015 är det dock frivilligt för skolorna att använda proven i SO- och NO-ämnena i årskurs 6 (årskurs 7 i specialskolan). Rektorn beslutar om proven ska användas eller inte (SFS 2015:142).

I årskurs 9 (årskurs 10 i specialskolan) ska eleverna genomföra nationella prov i ämnena engelska, matematik och svenska/svenska som andraspråk. Eleverna ska också genomföra nationellt prov i något av SO-ämnena och i något av NO-ämnena.

Utöver de nationella proven tillhandahåller Skolverket via webbsidan <https://bp.skolverket.se/bedomningsstod> en s.k. bedömningsportal. I bedömningsportalen finns bedömningsstöd i form av kartläggnings- och diagnosmaterial, prov och enskilda uppgifter i totalt tolv ämnen i grundskolan. I grundsärskolan finns det bedömningsstöd i två ämnen. Bedömningsstöden är frivilliga för lärarna att använda i sin undervisning.

Nationella prov i utbildning på gymnasial nivå

I gymnasieskolan ska eleverna genomföra nationella prov i vissa kurser i engelska, matematik och svenska/svenska som andraspråk. Nationella kursprov ges i totalt tolv kurser. För den första, och i förekommande fall även den sista obligatoriska kursen, en elev läser på programmet i de ämnen nationella kursprov ges, är det obligatoriskt för eleven att genomföra proven. Det innebär att för elever på yrkesprogram är tre prov obligatoriska, för elever på naturvetenskaps- och teknikprogrammen är det sex prov som är obligatoriska medan det är fem prov för elever på övriga program.

De nationella proven i gymnasieskolan används även i komvux på gymnasial nivå. För de elever i komvux som studerar en kurs som det finns ett nationellt kursprov för är det sedan 1 juli 2014 obligatoriskt att genomföra provet.

Utöver de nationella kursproven tillhandahåller Skolverket, på samma sätt som för grundskolan, stöd för bedömning via bedömningsportalen. Sådana bedömningsstöd finns för närvarande utvecklade i 14 kurser i totalt 7 ämnen. Dessa prov är frivilliga för lärarna att använda.

Uppdraget att se över de nationella proven för grund- och gymnasieskolan

Nationella prov har en viktig funktion i den svenska skolan. Rätt använda kan nationella prov stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning samt ge en bild av hur väl kunskapskraven uppfylls på såväl klassrumslivs- och skolnivå som huvudmannanivå och nationell nivå. Genomförandet av de nationella proven får dock inte ta så mycket tid att det minskar förutsättningarna för lärande. När det gäller grundskolan har antalet obligatoriska nationella prov på kort tid ökat till sammanlagt tolv stycken fördelade på årskurs 3, 6 och 9. För en elev i årskurs 6 innebär det fem omfattande prov, vardera med flera delprov, i olika ämnen under vårterminen. Bland annat lärarnas organisationer varnar för att genomförandet av de nationella proven i dag tar omfattande arbetstid i anslutning. Regeringen delar denna bedömning. Från den 15 april 2015 är därför provet i något av SO-ämnena och provet i något av NO-ämnena frivilliga för skolorna att använda i årskurs 6 (årskurs 7 i specialskolan). Rektorn beslutar om proven ska användas eller inte.

Behöver provens syfte, funktion och omfattning förändras?

De nationella proven har flera syften, och dessa varierar mellan skolformerna. I grundskolan, sameskolan och specialskolan ska proven användas för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven och även som stöd för betygssättning. I gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska proven dels stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning och vara ett stöd för läraren i bedömningen av enskilda elever, dels ge en bild av kunskapsutvecklingen i landet. Till provens funktion hör även att de förväntas bidra till att öka måluppfyllelsen för eleverna, förtärliga målen och visa på elevers starka och svaga sidor samt konkretisera kurstmål och betygskriterier.

Skolverket har, liksom Utredningen för förbättrade resultat i grundskolan i betänkandet Utvärdera för utveckling – en utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12) och Gustafsson m.fl. i rapporten Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter (SNS Förlag 2014), konstaterat

att de nationella proven i nuläget inte är utformade för att mäta kunskapsutvecklingen över tid. Betyg kan vara ett sätt att mäta den enskilde elevens kunskapsutveckling över tid, men betygen kan inte bedömas vara tillräckligt tillförlitliga för att ge en rätvisande nationell bild av kunskapsutvecklingen över tid. På grund av detta är det de internationella kunskapsmätningarna, t.ex. OECD:s kunskapsmätning PISA, som är den enda tillgängliga källan för att få en bild av hur den svenska skolans kunskapsresultat utvecklas över tid.

Att med ett enskilt mästinstrument tillgodose flera olika syften är på grund av inbyggda konflikter mellan syftena problematiskt. Ett exempel är konflikten mellan intresset av att återanvända proven och intresset av att proven ska kunna fungera som en förebild och måttstock för lärarna. När nya prov konstrueras är utgångspunkten att provuppgifterna ska kunna återanvändas. Skolverket återanvänder därför hela eller delar av proven under flera års tid. Exempelvis återanvänds de nationella proven i årskurs 9 och i gymnasieskolan under sex–sju år. Under denna tid omfattas proven av sekretess enligt 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Detta minskar möjligheterna för att proven kontinuerligt och systematiskt ska kunna fungera som en förebild och måttstock för lärarna.

Utredningen för förbättrade kunskapsresultat i grundskolan föreslår i sitt betänkande att en utredning ska tillsättas med uppdrag att i ett sammanhang utforma systemet för trendmätning genom stickprovsundersökningar och utreda hur det framtidiga systemet för utvärdering av kunskapsresultat ska vara utformat i sin helhet. Arbetet bör enligt utredningen inriktas på att klargöra vilka syften som kan och ska knytas till systemet, vilka instrument som bör knytas till respektive syfte och vilka aktörers informationsbehov de olika instrumenten ska svara mot. Regeringen delar utredarens uppfattning i denna del. Det bör i det arbetet även beaktas hur proven kan utformas och anpassas för att i så stor utsträckning som möjligt vara tillgängliga för elever med funktionsnedsättning.

Utredaren ska

- analysera och vid behov föreslå förändringar av de nationella provens nuvarande syften, funktion och omfattning, t.ex. ut-

ifrån antalet prov, deras förläggning i tid och deras påverkan på lärare och olika grupper av elever,

- utifrån en kartläggning av omfattningen av de nationella proven, och med hänsyn taget till alternativa sätt att inhämta information om kunskapsutvecklingen i landet, föreslå vilka nationella prov som bör erbjudas och vilka som ska vara obligatoriska att genomföra,
- med beaktande av de internationella studierna inom området, föreslå ett system för löpande nationell utvärdering för trendmätning över tid, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan nationella prov bättre stödja en likvärdig betygssättning?

Ett viktigt syfte med dagens nationella prov är att stödja lärarens kunskapsbedömning av enskilda elever, bland annat inför betygssättningen. Provens nuvarande funktion som stöd för betygssättning kan dock ifrågasättas.

Statens skolinspektions centrala rättningsavdelning visar att det förekommer avvikeler i de undervisande lärarnas bedömning av elevlösningar jämfört med Skolinspektionens bedömning, där avvikelernas omfattning skiljer sig åt mellan ämnen och provdelar. Samtidigt visar Skolverkets nationella statistik på ibland stora skillnader mellan betygsresultat och vad eleverna presterat på det nationella provet.

I rapporten *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter* (Gustafsson m.fl., SNS Förlag 2014) konstateras det att det finns indikationer på att de nationella proven i åtminstone vissa ämnen ger ett begränsat stöd till lärarnas betygssättning. Trots detta, konstaterar författarna, förklarar sig lärare i årliga undersökningar ofta mycket positiva till proven, inte minst på grund av deras betygsstödjande funktion. Författarna drar slutsatsen, med tanke på den höga graden av instabilitet som de nationella proven i vissa frågor återger, att det kanske är lämpligt att de inte har mer än en begränsad påverkan på betygen. Det bör därför i detta sammanhang analyseras om resultatet på nationella prov i förändrad grad ska vara styrande för betygssättningen.

sättningen eller om kopplingen mellan provresultat och betygsättning på annat sätt bör tydliggöras eller förändras.

Utdredaren ska

- ta ställning till om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att provens svårighetsgrad inte varierar mellan åren,
- kartlägga behov av, och i förekommande fall föreslå, hur information och bedömningsanvisningar tillhörande de nationella proven kan förbättras för att öka likvärdigheten i bedömningen samt undersöka om det finns behov av att ta fram ytterligare bedömningsstöd inom de ämnen där nationella prov ges, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Hur kan digitalisering och extern bedömning av nationella prov införas?

Förberedelsen och genomförandet av de nationella proven i de berörda ämnena och kurserna tar mycket tid i anspråk, tid som annars skulle kunna läggas på undervisning. Bedömningen av elevlösningar av de nationella proven innebär sedan en tung arbetsbörda för lärarna.

Det finns inget i lagstiftningen som säger att det är den undervisande läraren som ska bedöma de egna elevernas lösningar av proven, tvärtom anger Skolverket att det är lämpligt att det är en annan än den undervisande läraren som genomför bedömningen för att på så sätt öka objektiviteten i bedömningsarna och underlätta dialogen mellan lärarna. Enligt Skolinspektionen är det vanligt att lärare byter elevlösningar med varandra. Ett annat arbetssätt som förekommer är olika former av sambedömning. Detta bör medföra en ökad kvalitet i bedömningen av elevernas lösningar men kräver fortfarande en stor arbetsinsats som kan uppgå till cirka en timme per prov. En tillkommande arbetsuppgift som ofta åläggs lärarna är att ansvara för rapporteringen av resultatet som underlag för den nationella statistiken.

När nya nationella prov införts och gjorts obligatoriska har staten i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen ersatt kommunerna för deras kostnader för genomförandet av de nationella proven. Den statliga ersättningen har gett kommunerna

möjlighet att t.ex. kalla in vikarier eller ersätta lärare för bedömningsarbete utanför ordinarie arbetstid, men i vilken omfattning det har skett har inte studerats. Trots denna ersättning upplever lärare att de nationella proven kräver en stor arbetsinsats.

Digitaliseringskommissionen lyfter i betänkandet En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår (SOU 2014:13) fram vikten av att de nationella proven digitaliseras. Regeringen delar kommissionens uppfattning att flera vinster kan uppnås genom att de nationella proven digitaliseras, dvs. att de tillhandahålls och genomförs via dator. Distributionen av proven, som ställer särskilda krav på säkerhet och hantering för att provsekretessen ska kunna upprätthållas, förenklas betydligt genom en digitalisering. Bedömningen av elevlösningarna kan i vissa delar göras maskinellt medan textbaserade provdelar, som uppsatsskrivning, förenklas och enkelt kan fördelas till någon annan än den undervisande läraren. På detta sätt ökar den praktiska möjligheten att tillämpa extern bedömning av elevlösningar på de nationella proven, dvs. att den görs av någon annan än den undervisande läraren. På sikt finns en betydande effektiviseringspotential i en digitalisering av proven. Det skulle kunna innehåra dels att resurser kan frigöras för annat än bedömning av elevlösningar, dels att likvärdigheten i bedömningen ökar.

Slutligen underlättar en digitalisering redovisningen av elevernas resultat inför inrapportering av resultatet till Statistiska centralbyrån/Skolverket. Inför ett införande måste det dock säkerställas att proven kan genomföras på ett enhetligt sätt i alla skolor i landet och att den utrustning som krävs finns tillgänglig och fungerar.

Mot denna bakgrund bör det utredas hur de nationella proven kan digitaliseras och hur inslagen av extern bedömning av elevlösningar kan genomföras på ett så ändamålsenligt och kostnads effektivt sätt som möjligt. Utgångspunkten ska vara att man senast 2018 ska kunna gå över till ett system där de nationella proven digitaliseras och resultatet bedöms externt i så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt. Frågan är komplex och det bör prövas om ett införande bör föregås av en pilotverksamhet med digitalisering respektive med extern bedömning. En sådan prövning bör i så fall innehålla hur sådana pilotverksamheter bör genomföras, med hänsyn till exempelvis omfattning av deltagande skolor och ingående delprov och att verksamheten ska vara utvärderingsbar.

En pilotverksamhet med extern bedömning bör vid ett genomförande ske med utgångspunkt i att proven innehåller både digitalisera delar och delar som inte är det.

Utredaren ska

- föreslå hur bedömningen av elevlösningar av nationella prov bör utformas för att säkerställa att den görs på ett likvärdigt sätt,
- utarbeta ett kostnadseffektivt förslag som ökar inslagen av extern bedömning av elevlösningar av de nationella proven,
- analysera förutsättningarna för att digitalisera de nationella proven och föreslå hur, i vilken omfattning och i vilken takt digitalisering kan ske,
- överväga om ett införande av digitaliserade prov bör föregås av en pilotverksamhet med digitalisering respektive en pilotverksamhet med extern bedömning och, om så bedöms vara lämpligt hur sådana pilotverksamheter bör genomföras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utdredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Förslagens konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska även redovisa eventuella konsekvenser för kommunal vuxenutbildning och tillträde till högre utbildning. Vidare ska eventuella konsekvenser för lärares administrativa arbetsuppgifter redovisas. Redovisningen ska även omfatta en analys av förslagens konsekvenser för olika grupper av elever och hur förslagen påverkar uppföljningen och utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling. Utredningen ska också beakta barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter samt tillgängligheten och förutsättningarna för delaktighet för elever med funktionsnedsättning.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskoltstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och andra myndigheter och organisationer, t.ex. elevorganisationer, med relevans för uppdraget. Utredaren ska också hålla sig informerad om det arbete som görs inom ramen för nationell samling för läraryrket i de delar som är relevanta för utredaren.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2016.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppgiften. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfalls-området 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Högastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppragget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett starkt civilsamhälle. [13]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning

Del 2 – Bilagor

Betänkande av Utredningen om nationella prov

Stockholm 2016



SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24427-2

ISSN 0375-250X

Inledning

Det här är del 2 till Utredningen om nationella provs betänkande *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning* (SOU 2016:25). Del 2 innehåller bilagorna 2–5. Bilaga 1, som innehåller direktiven till utredningen, ingår i del 1 till betänkandet.

I bilaga 2 – *Provbetyg, lärarbetyg och deras inbördes relationer* – behandlas relationen mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg.

Bilaga 3 – *Provsystem i förändring* – innehåller en historisk skildring av hur provsystemet har förändrats över tid från 1940-talet till i dag.

I bilaga 4 – *Provs mätfel* – ges en beskrivning av provs mätfel och av olika testteorier för att uppskatta mätfelen.

Bilaga 5 – *Provbetygens stabilitet och tillförlitlighet i gymnasieskolan* – handlar om de nationella provens stabilitet i gymnasieskolan.

Innehåll

Bilaga 2 Provbetyg, lärarbetyg och deras inbördes relationer	5
Bilaga 3 Provsystem i förändring.....	127
Bilaga 4 Provs mätfel.....	155
Bilaga 5 Provbetygens stabilitet och tillförlitlighet i gymnasieskolan	161

Provbetyg, lärarbetyg och deras inbördes relationer

Sammanfattning

Examinerande prov övergavs i Sverige under 1950- och 1960-talen till förmån för prov som mer skulle fungera som stöd för lärarnas betygssättning. Övergången byggde på ökade insikter om att prov är osäkra instrument för att mäta enskilda individers samlade kunskaper. Däremot har de bättre mätsäkerhet när det gäller gruppens resultat. Detta ledde till en modell där provresultaten styrde den genomsnittliga betygsnivån i en klass även om läraren hade till uppgift att fördela betygen.

Modellen tillämpades, i varje fall på gymnasienivå, tämligen strikt under de relativt betygens tid och fram till 1990-talets reformer. Relationen mellan provbetyg och lärarbetyg var under denna tid förhållandevis klart reglerad. I och med införandet av det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet avskaffades den mer strikt reglerade relationen mellan provbetyg och lärarbetyg. Grunden för betygssättningen blev mer än tidigare en fråga om tolkning av verbalt formulerade betygskriterier än en fråga om procentuell betygssfördelning på prov. Proven tappade därmed sin normerande roll.

Samtidigt har dock betyg även efter 1994 stor betydelse när det gäller urval till gymnasieskolan och den högre utbildningen. Frågor om rättvis och likvärdig betygssättning har därför hög prioritet. Detta har lett till att betygsstödjande nationella prov har fortlevt även i det mål- och kunskapsrelaterade systemet, men med en annan och mer oreglerad relation till betygen.

I denna bilaga ges en samlad beskrivning av relationen mellan provbetyg och lärarbetyg ur lite olika perspektiv, bl.a. vad gäller betygens utveckling över tid, betygens fördelning och nivåer i olika

ämnen, hur provbetyg och lärarbetyg förhåller sig för olika grupper (främst skolenheter och klasser) samt förändringar över tid i olika avseenden.

Slumpens inflytande diskuteras sällan när det gäller prov och betyg. I denna bilaga redovisas resultat som visar att slumpen genom de mätfel den genererar har en avsevärd betydelse för i synnerhet små elevgrupper och för enstaka elever (även om resultat på elevnivå inte står i fokus i den här bilagan).

De viktigaste empiriska resultaten är att betygsnivån för olika ämnen varierar i hög grad. Genomgående är betygsnivån som högst i ämnet engelska för såväl provbetyg som lärarbetyg. Ämnet engelska har också minst systematisk skillnad mellan medelvärdena för lärarbetyg och provbetyg på nationell nivå. Ämnet svenska har lägre betygsnivåer och större skillnad mellan lärarbetyg och provbetyg. Klart lägsta betygsnivå och största skillnad mellan lärarbetyg och provbetyg har de olika proven i matematik. Dessa skillnader har funnits och varit relativt oförändrade på nationell nivå sedan de nationella proven började användas i slutet av 1990-talet och fram till i dag.

På skolenhetsnivå och klassnivå har det under hela perioden funnits stora variationer i avvikelse (skillnad mellan lärarbetyg och provbetyg) mellan olika skolenheter och olika klasser. Även de här mönstren har varit mycket beständiga över tid. Oberoende av ämne och betygsnivå för ämnet har betygsvariationen (standardavvikelsen) för såväl provbetyg som lärarbetyg, och skillnaden mellan dem, varit påtagligt konstant över tid. Ett tydligt mönster är dock att de elever som har fått betyget F (tidigare IG) på provet är den grupp som främst har fått ett högre betyg av läraren.

Ur ett rätvise- och likvärdighetsperspektiv är det inte försvarbart att avvikelserna är så olika för olika skolenheter och olika klasser. Trots insatser från Statens skolverk har någon nämnvärd förändring inte skett sedan de nationella proven infördes på 1990-talet. Utredning anser därför att någon form av modell behöver utvecklas för att tydliggöra relationen mellan provbetyg och lärarbetyg på gruppennivå. I bilagan presenteras och diskuteras en tänkbar sådan modell.

Inledning

En del i utredningens uppdrag handlar om att analysera om resultaten på nationella prov i förändrad grad ska vara styrande för betygssättningen eller om kopplingen mellan provresultat och betygssättning på annat sätt bör tydliggöras eller förändras. Det kan t.ex. göras genom att ange hur mycket medelvärdet av lärarens betyg (i denna bilaga kallat lärbetyg) för en grupp får skilja sig från betygsmedelvärdet på provet, dvs. en modell liknande den som användes för de centrala proven på klassnivå i det grupprelaterade betygssystemet. Klassbegreppet är dock lite mer oklart i dag än det var för några decennier sedan då de centrala proven gavs, så kanske en jämförelse på skolenhets- eller huvudmannanivå kan vara mer lämplig i dag om modellen bedöms användbar. Men det är en senare fråga och för att kunna besvara den behövs först en mer ingående granskning av de resultat som finns tillgängliga om prov och betyg i det nuvarande mål- och kunskapsrelaterade systemet:

- Hur ser relationen mellan provbetyg och lärbetyg ut?
- Är den likartad för olika ämnen och kurser?
- Kan en generell modell användas för alla prov och ämnen, eller måste varje kurs eller ämne ha sin speciella utformning?

Bakgrund

Resultat på de nationella proven kan presenteras på olika sätt för att betona olika perspektiv och aspekter. I den här bilagan är syftet att dels närmare granska och diskutera de sätt som för närvarande tillämpas, dels ge exempel på alternativa presentationsformer. Dessutom redovisas ett par alternativa sätt att analysera de befintliga resultaten avseende relationen mellan provresultat och betyg.

Med de många olika nationella prov som finns i grundskolan och gymnasieskolan är det inte möjligt att redovisa fullständiga resultat för alla olika prov utan vi har valt ut några som redovisas i denna bilaga medan andra läggs i en appendixdel till bilagan. Vissa prov redovisas inte alls – antingen för att de görs av så små och

varierande grupper¹ eller för att de är så nya att provkonstruktionen fortfarande mer eller mindre kan ses som en försöksverksamhet². Det innebär att redovisningen kommer att fokusera på de sedan länge etablerade provämnen svenska³, engelska och matematik.

För grundskolans del görs en fullständig redovisning för ämnet svenska i årskurs 9, medan motsvarande redogörelser för engelska och matematik är mer kortfattade. För gymnasieskolans del görs redovisningar för några olika kurser i matematik, svenska och engelska.

Resultat redovisas delvis på nationell nivå men i huvudsak på skolenhetsnivå och i vissa fall på gruppennivå, eftersom det är där betygssättningen görs. I vissa fall är dock grupperna så små att det är tveksamt om det är meningsfullt att bryta ner resultaten så långt som till gruppennivå. Med små grupper tenderar den statistiska osäkerheten att bli stor. Därför kan det vara svårt att dra slutsatser. Samma resonemang gäller i viss mån även för skolenheter som också kan vara små. Den statistik som används är insamlad av Statistiska centralbyrån (SCB) och är densamma som den Skolverket använder i sina redovisningar.

Skolverket redovisar prov- och betygsresultat antingen som frekvenser eller andelar elever med olika betyg⁴, eller i form av så kallad genomsnittlig betygspoäng (GBP). GBP kan ses som ett viktat betygsmedelvärde där viktningen baseras på de föreskrivna betygspoäng som gäller vid beräkning av meritvärdet (se tabell 1). Denna betygspoäng ligger också till grund för beräkningen av en elevs meritvärde.



¹ Gäller främst de prov för gymnasieskolans kurser som genomförs under höstterminen.

² Gäller prov i årskurs 6, eftersom betygssättningen där är tämligen ny. Proven i SO- och NO- ämnena har endast några år på nacken och har dessutom introducerats samtidigt som den nuvarande betygsskalen. Inte heller dessa ingår.

³ Samma prov används för svenska som andraspråk, men inte heller detta ämne ingår i den här redovisningen.

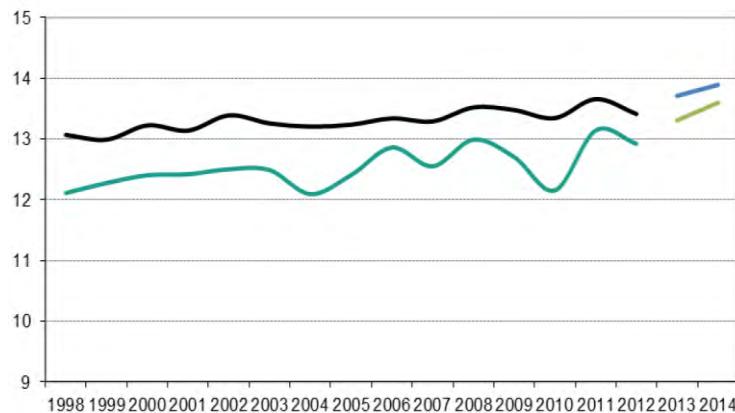
⁴ <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvärdering/statistik-i-tabeller/grundskola/betyg-ak-9/betyg-och-provresultat-i-grundskolan-lasar-1997-98-1.26367>
<http://siris.skolverket.se/siris/f?p=SIRIS:7:0::NO::>

Det är värt att notera den sneda fördelningen i betygsskalan. Den har viss betydelse då den används i beräkningar, t.ex. av genomsnittlig betygspoäng, eftersom skalsteget mellan F och E ger fyra gånger så många betygspoäng som övriga skalsteg. Motivet för utformningen är att betyget E, som innebär godkänt resultat, ska markeras särskilt tydligt.

Grundskolans årskurs 9

Betygsskillnader varierar över tid och mellan ämnen

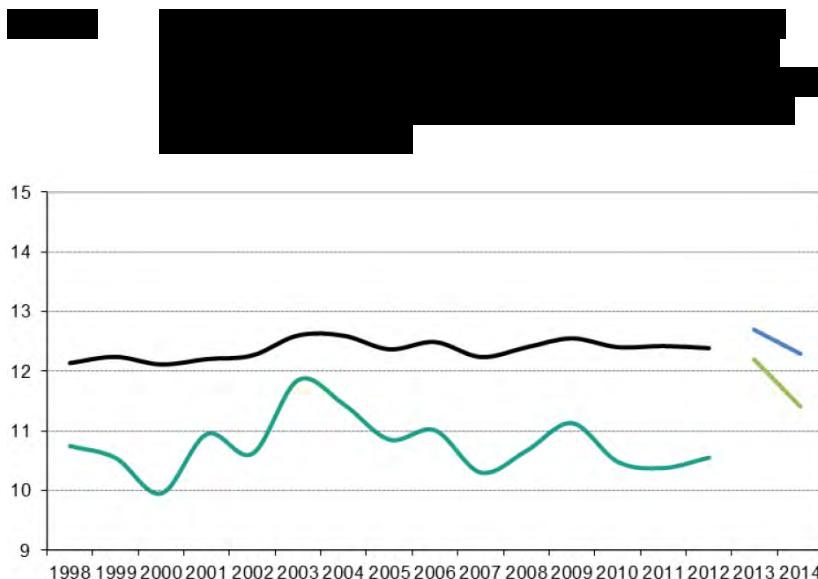
Provresultat och relationen mellan provbetyg och lärbetyg redovisas på lite olika sätt av Skolverket. Ett vanligt sätt är diagram av det slag som visas i figur 1.⁵ Diagrammen visar genomsnittlig betygspoäng (GBP) för provbetyg (Pbet) och lärbetyg (Lbet) under den tid det funnits nationella prov inom ramen för ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem. Nedanstående figur visar utvecklingen för ämnet svenska.



⁵ Ur Skolverket (2015a).

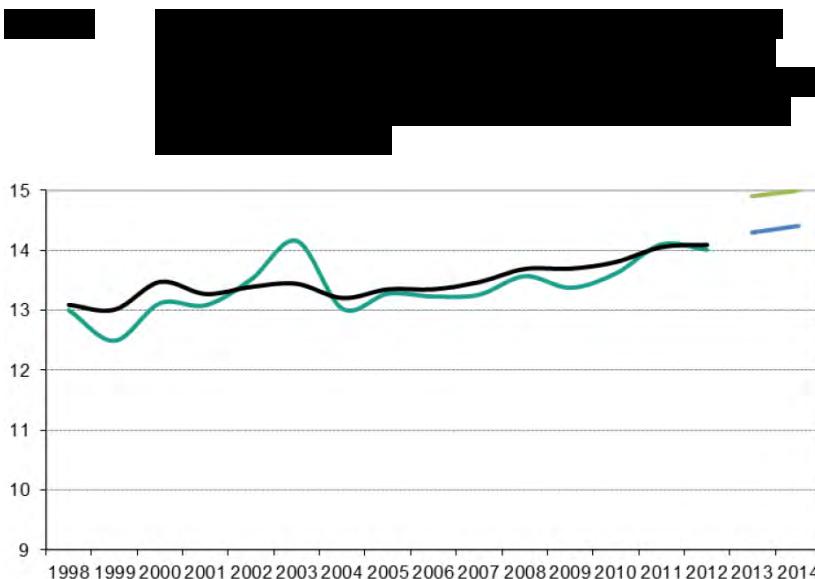
Värdena på den vertikala axeln redovisas i genomsnittlig betygspoäng⁶. Värdena gäller endast de elever som har både provbetyg och lärarbetyg.⁷

För matematik respektive engelska gäller nedanstående mönster (figur 2 och 3).



⁶ Den genomsnittliga betygspoängen beräknas enligt
$$GBP = (0 \cdot P(F) + 10 \cdot P(E) + 12,5 \cdot P(D) + 15 \cdot P(C) + 17,5 \cdot P(B) + 20 \cdot P(A)) / 100$$
 där $P(F) - P(A)$ är andelen elever med respektive betyg (i procent). GBP kan anta värden mellan 0 och 20.

⁷ För cirka 10 procent av eleverna uppfylls vanligen inte detta krav.

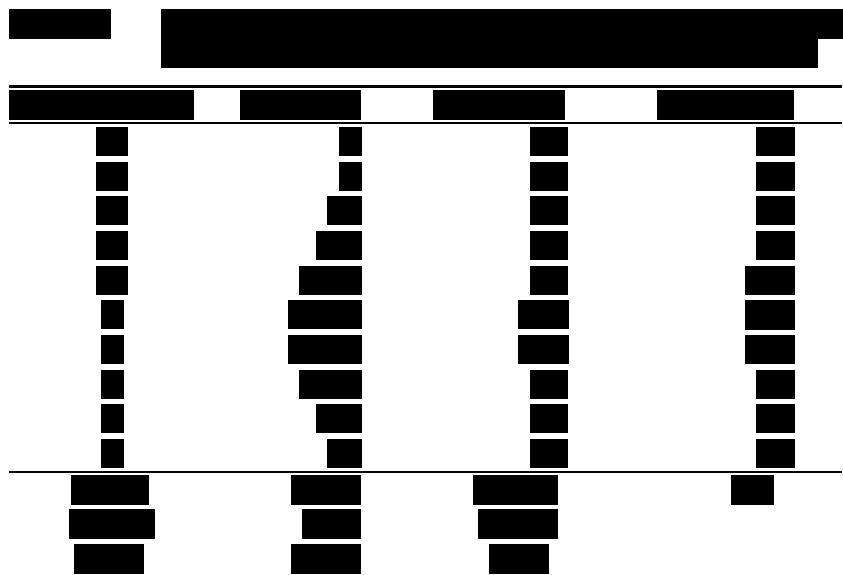


Man kan notera några saker:

- Den genomsnittliga betygspoängen varierar mer mellan olika år för provbetygen än för lärbetygen.
- Den genomsnittliga betygspoängen för provet är klart lägst i matematik och högst i engelska.
- Skillnaden mellan den genomsnittliga betygspoängen för lärbetyget och provbetyget är klart störst i matematik och minst i engelska.
- Den genomsnittliga betygspoängen har över tid ökat, mest i engelska och minst i matematik.

Prov våren 2014

I föregående figurer visades skillnaderna mellan lärbetyg och provbetyg uttryckta i genomsnittlig betygspoäng. Ett annat sätt att visa dessa skillnader är att ange hur många betygssteg det skiljer mellan lärbetyget och provbetyget. Detta visas i tabell 2 för ämnet svenska våren 2014.



Avvikelse⁹ varierar mellan ämnen på nationell nivå

Av tabellen framgår att 65,8 procent av de elever som hade fullständigt provbetyg¹⁰ fick samma betyg av läraren som de hade på provet medan 10,6 procent av eleverna fick ett lärarbetyg som låg ett steg under provbetyget och 0,6 procent fick ett lärarbetyg som låg två steg under provbetyget. Sammantaget fick cirka 11,2 procent av eleverna ett lägre betyg av läraren än de fick på provet.¹¹ Detta räknas som en *negativ avvikelse* på 11,2 procent. På motsvarande sätt blir den *positiva avvikelsen* cirka 22,9 procent. Med nettoavvikelse avses skillnaden mellan positiv och negativ avvikelse, dvs. positiv avvikelse - negativ avvikelse. Med total avvikelse menas positiv avvikelse + negativ avvikelse (eller alternativt 100 minus

⁸ Ytterligare 7 981 elever gjorde provet och fick betyg i svenska som andraspråk.

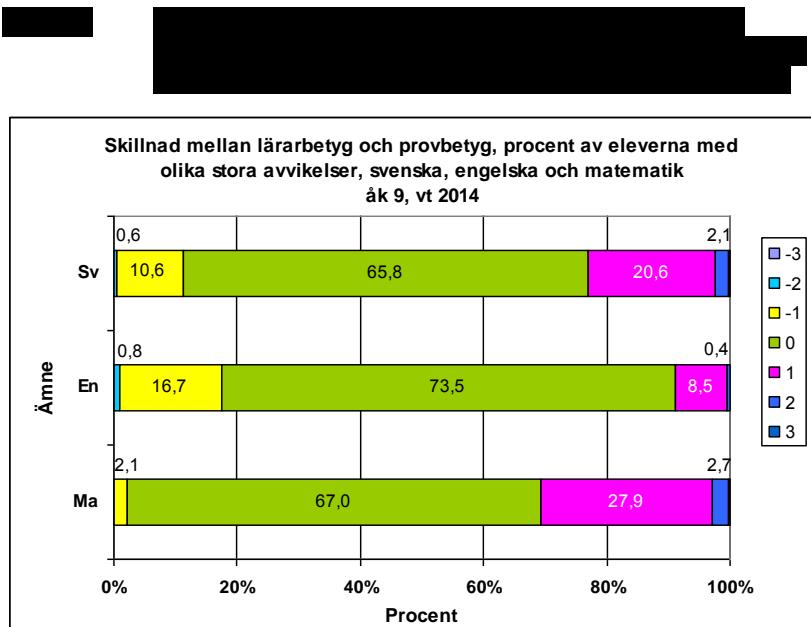
⁹ Man kan diskutera om avvikelse är ett bra begrepp, eftersom det ger intrycket att det finns något som är korrekt och något som inte är korrekt och därmed avviker. Det neutrala vore att tala om skillnaden mellan provbetyg och lärarbetyg. Dock är avvikelse etablerat som begrepp och används därför även här.

¹⁰ Denna grupp utgjorde 59 procent av samtliga elever som var registrerade i ämnet. Bortfallet av elever motsvarade 10,5 procent av eleverna; dessa saknade resultat på ett eller flera delprov eller hade inte fått betyg av läraren.

¹¹ Något tiotal (29+4+1) elever har större avvikelse än -2, dvs. större än två betygssteg.

”ingen avvikelse” i procent, dvs. $100 - 65,8 = 34,2$ procent i det aktuella fallet)¹².

Figur 4 illustrerar ovanstående avvikelser i svenska, engelska och matematik.



Av figur 4 framgår att engelska har minst total avvikelse, där 26,5 procent ($100 - 73,5$) av eleverna får ett annat betyg än vad de hade på provet. För svenska och matematik är andelen provtagare med samma provbetyg och lärbetyg ungefär lika stor, 66–67 procent, vilket innehåller att den totala avvikelsen är ungefär lika stor för dessa båda ämnen, 33–34 procent.

När det gäller nettoavvikelsen är skillnaden stor mellan främst engelska och matematik. För matematikens del blir nettoavvikelsen drygt 29 procent¹³. Så stor är alltså skillnaden mellan den andel av eleverna som får ett högre betyg av läraren än vad de hade på provet och den andel elever som får ett lägre lärbetyg. För engelskans del blir nettoavvikelsen negativ, dvs. andelen elever som får lägre

¹² På grund av avrundningsfel kan olika sätt att beräkna ge olika värden på decimalen.

¹³ $27,9 + 2,7 - 2,1 = 28,5$ procent.

lärarbetyg än provbetyg är större än den andel som får högre lärarbetyg än provbetyg, och nettoavvikelsen blir cirka - 9 procent.¹⁴ Cirka 65 till 75 procent av eleverna har alltså samma provbetyg och lärarbetyg.

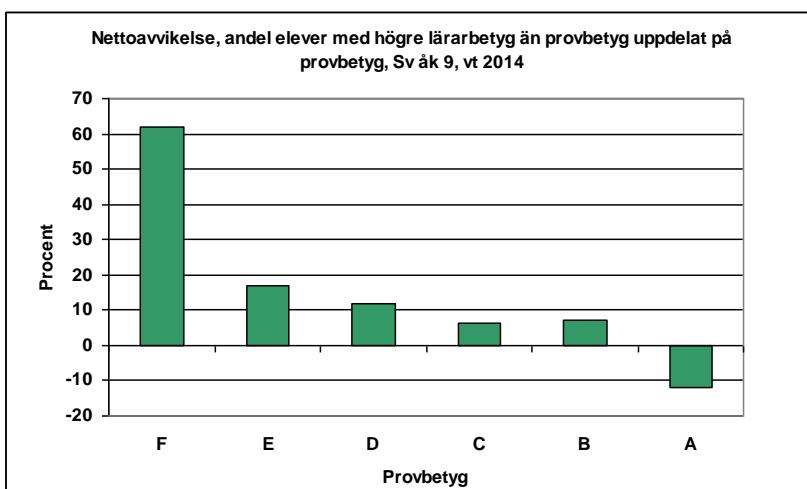
Avvikelsen är olika för olika provbetyg

Om man delar upp provbetyg och lärarbetyg för ämnet svenska i en korstabell blir resultaten i enlighet med tabell 3. Summeras värdena i diagonalen blir summan 65,8, summeras värdena under diagonalen (Lbet > Pbet) blir summan 22,9 och summeras värdena ovanför diagonalen blir summan 11,2, dvs. samma värden som tidigare visats i tabell 2 och figur 4.



Om man delar upp nettoavvikelsen per provbetyg, dvs. hur stor andel av eleverna med respektive provbetyg som får högre lärarbetyg än provbetyg får man det resultat som visas i figur 5.

¹⁴ $8,5 + 0,4 - 16,7 - 0,8 = - 8,6$ procent.



Av figuren framgår att för drygt 60 procent av eleverna med provbetyg F har läraren satt ett betyg som är högre än provbetyget. Eftersom F är det lägsta provbetyget kan ett lägre betyg inte sättas av läraren. Nettoavvikelsen blir således densamma som den totala avvikelsen för elever med provbetyg F.

För provbetygen E till B ligger nettoavvikelserna på mellan cirka 5 och 15 procent av eleverna med respektive provbetyg. För betyg A gäller samma sak som för betyg F, men omvänt. Ingen lärare kan sätta ett högre betyg än provbetyg A och därför blir nettoavvikelsen lika med den totala avvikelsen som endast kan vara negativ. För cirka 12 procent av eleverna med provbetyg A i svenska gällde att läraren satte ett lägre betyg än provbetyg, vilket innebär att för övriga 88 procent sammanföll lärarens betyg A med provbetyg A.

Mönstret i figur 5 är karaktäristiskt för alla prov. Det betyg som har den största relativta avvikelsen är alltid betyg F.

Några begrepp i sammanfattning

Betygspoäng: Det värde respektive betyg tilldelas vid beräkningar (se tabell).

Total avvikelse: Andel elever med annat lärarbetyg än provbetyg.

Positiv avvikelse: Andelen elever med högre lärarbetyg än provbetyg.

Negativ avvikelse: Andelen elever med lägre lärarbetyg än provbetyg.

Nettoavvikelse: Positiv avvikelse - negativ avvikelse. Detta begrepp används av Skolverket.

Avvikelse i betygspoäng: Betygspoäng för lärarbetyg - betygspoäng för provbetyg.

Namn	Betyg och betygspoäng					
	F	E	D	C	B	A
Diff_6	1	2	3	4	5	6
Diff_20	0	10	12,5	15	17,5	20

Diff_1: Markerar att skillnaden (Diff) mellan lärarbetyg (Lbet) och provbetyg (Pbet) anges som nettoavvikelse baserad på tre möjliga värden: negativ (- 1), ingen (0) eller positiv (1), (dvs. $Lbet < Pbet$ ger - 1, $Lbet = Pbet$ ger 0, $Lbet > Pbet$ ger + 1 oberoende av antal betygssteg). Diff_1 uttrycker avvikelsen som skillnad mellan andel positiv avvikelse och andel negativ avvikelse. Detta begrepp används av Skolverket.

Diff_6: Markerar att skillnaden mellan betyg görs enligt en skala med ett steg mellan varje betygssteg, 1–6 betygspoäng (jämför tabell 2). Diff_6 uttrycker avvikelsen som skillnad i betygssteg, Lbet–Pbet. Värdet blir positivt om $Lbet > Pbet$ och negativt om $Lbet < Pbet$.

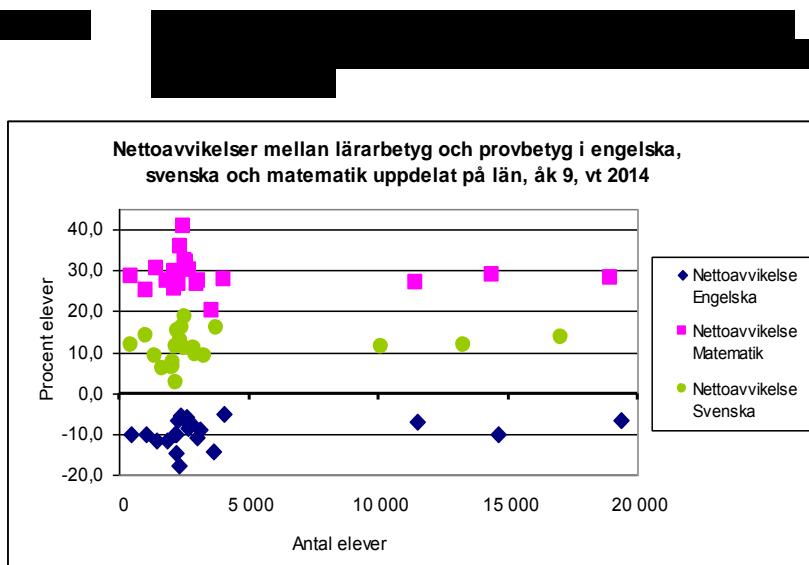
Diff_20: Markerar att aktuell beräkning baseras på officiell skala med olika viktning av betygssteg, 0–20 betygspoäng (jämför tabell 2). Diff_20 uttrycker skillnad i betygspoäng och används av Skolverket vid redovisning av GBP och merityvärden.

Avvikelse för olika grupper av elever

Provresultat kan förutom på nationell nivå även redovisas på grupp-nivå – läns-, kommun- eller skolenhetsnivå¹⁵. I det här samman-hanget kommer provresultat i vissa fall också att redovisas på klassnivå, för om provbetygen i ökad grad ska styra lärbetygen har det betydelse hur klassernas resultat ser ut och hur stora grupperna är. Samtidigt är många av de grupper som ingår i resultat-insamlingen små, vilket innebär betydande mätsäkerhet.

Länsnivå

Figur 6 visar nettoavvikelsen (Diff_1) för olika län för ämnena svenska, engelska och matematik.



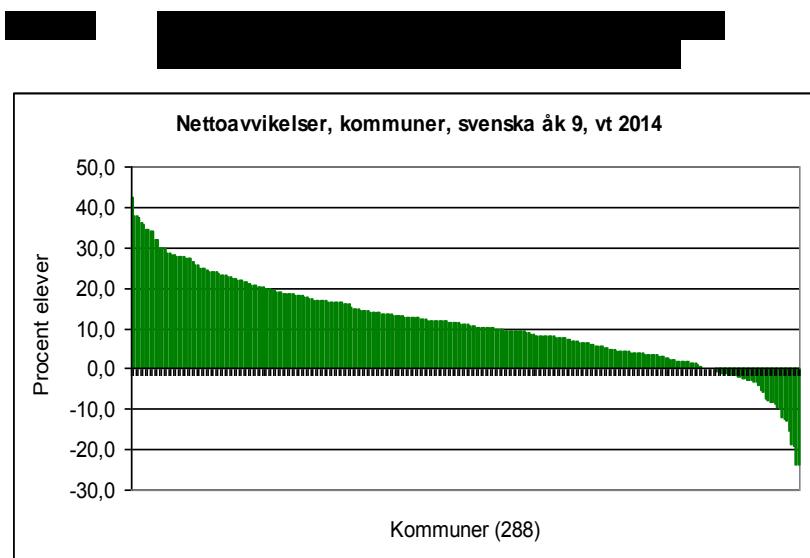
Figuren visar, liksom tidigare figurer, att matematik har den största nettoavvikelsen och engelska den minsta. Den sistnämnda är till och med är negativ vårterminen 2014. Man kan också notera att

¹⁵ De kan också gälla olika elevgrupper: flickor eller pojkar, elever med olika socioekonomisk bakgrund, utifrån etnicitet etc. men detta är inte aktuellt i det här sammanhanget.

variationen i genomsnittlig nettoavvikelse inom samma ämne är förhållandevis betydande (cirka 20 procentenheter) mellan olika län, framför allt för länen med färre än 5 000 elever. För de tre stora länen Stockholm, Västra Götaland och Skåne ligger de genomsnittliga nettoavvikelserna mer i linje med riksgenomsnittet för Sverige (29, 11 respektive - 10 procent för de tre ämnena).¹⁶

Kommunnivå

På kommunnivå är det vanligt att resultaten redovisas som i figurerna nedan. Figur 7 visar resultaten för ämnet svenska.¹⁷ Figuren visar kommunerna rangordnade från den kommun som har störst genomsnittlig nettoavvikelse till den som har minst (i det här fallet negativ) avvikelse.



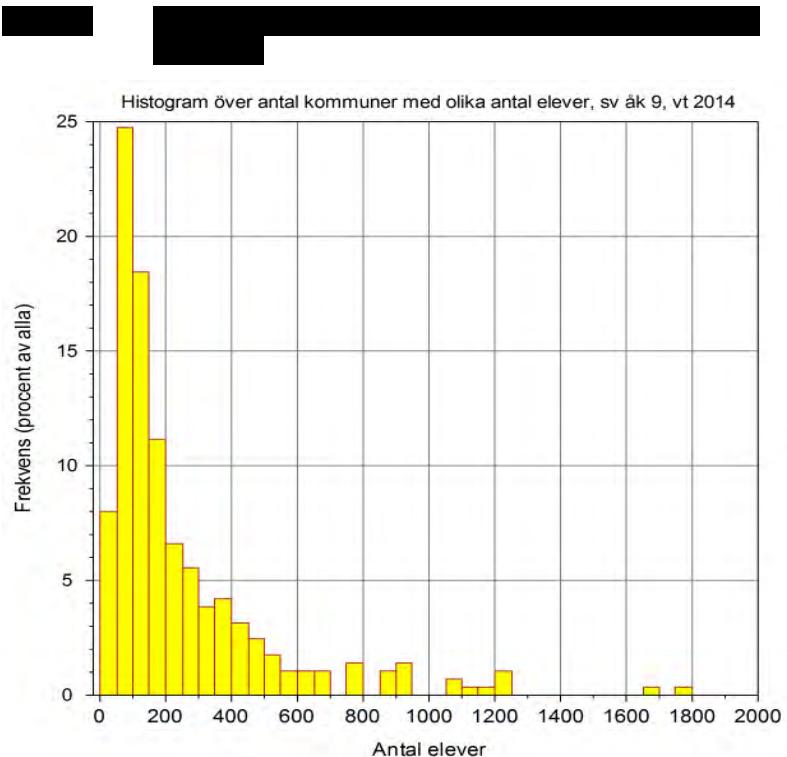
Av figuren framgår att nettoavvikelsen varierar påtagligt mellan olika kommuner. Medelvärdet är 11,0 procent och standardavvikelsen 11,5 procent.

¹⁶ Data hämtade från Skolverkets databas Siris med nettoavvikelse räknad enligt Diff_1.

¹⁷ Innefattar både kommunala och fristående skolor i respektive kommun.

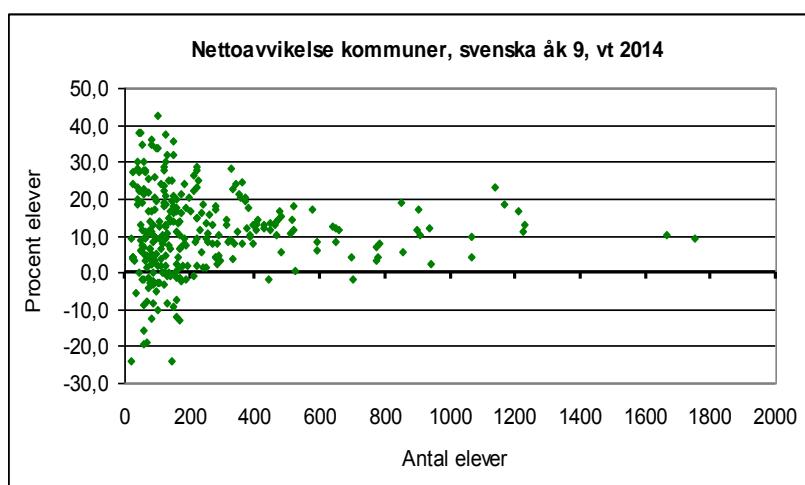
Antalet elever har betydelse för avvikelsen

Figur 8 nedan visar ett histogram över hur antalet elever fördelar sig mellan olika kommuner. Vanligast är kommuner där 50–100 elever gjort provet i svenska (knappt 25 procent av kommunerna). Man ser också att var tolfta kommun (cirka 8 procent) har färre än 50 elever som genomför provet och får betyg.



Om man visar samma nettoavvikelse som i figur 7 i relation till *antalet elever* i kommunen får man nedanstående bild.¹⁸

¹⁸ De stora kommunerna Stockholm och Göteborg har så många elever att de ligger utanför skalan i figuren (avvikelse 16,2 respektive 13,2 procent).



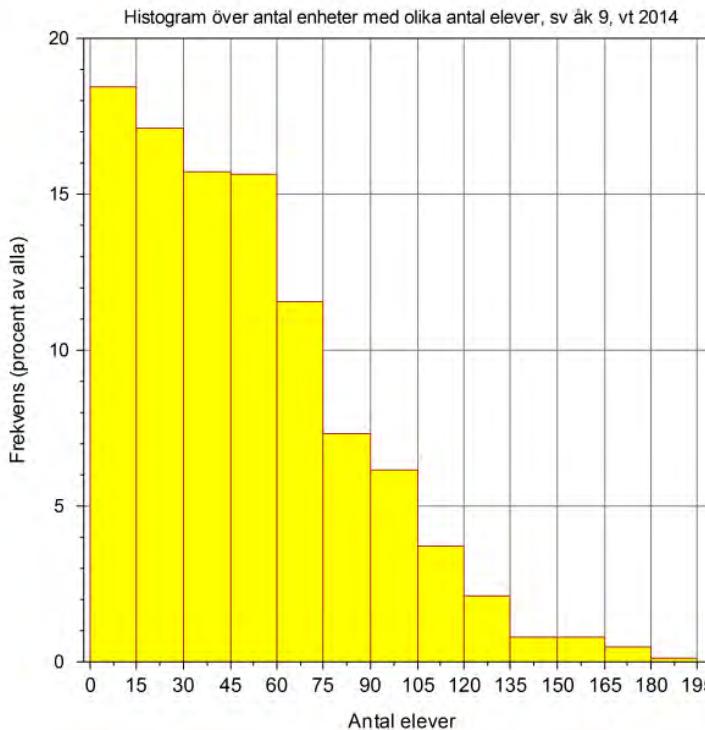
Av figur 9 framgår att variationen i nettoavvikelse ökar när antalet elever i kommunen minskar. Det är alltså framför allt de små kommunerna som står för såväl de stora som små nettoavvikelserna, vilket inte framgår av figur 7.

Skolenhetsnivå

Figur 10 visar ett histogram som anger skolenheter med olika antal elever. Den nedersta stapeln visar att drygt 260 skolenheter (drygt 18 procent av de 1 614 enheter som ingår i underlaget) har rapporterat färre än 15 elever som deltagit i provet och fått betyg i svenska.¹⁹ Därefter följer skolorna i storleksordning. Det genomsnittliga antalet elever per skolenhet är 50.

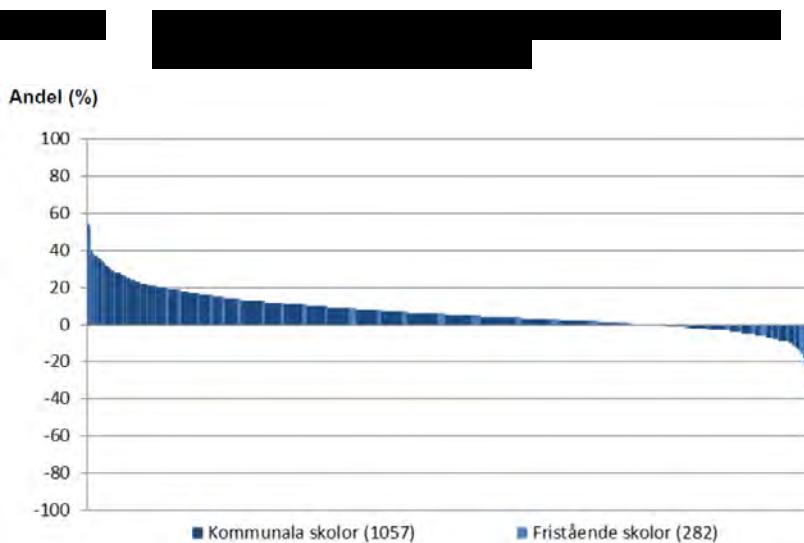
¹⁹ Stockholm med drygt 6 000 och Göteborg med cirka 3 500 elever ingår inte i figuren.

²⁰ De ingår dock inte i underlagen för figur 9 och 10.



Skolverket redovisar årligen nettoavvikeler för skolenheter med minst 15 elever som har både provbetyg och lärarbetyg. Figur 11 visar utfallet för proven i svenska våren 2014.²¹

²¹ Figurerna hämtade från Skolverket (2015a).



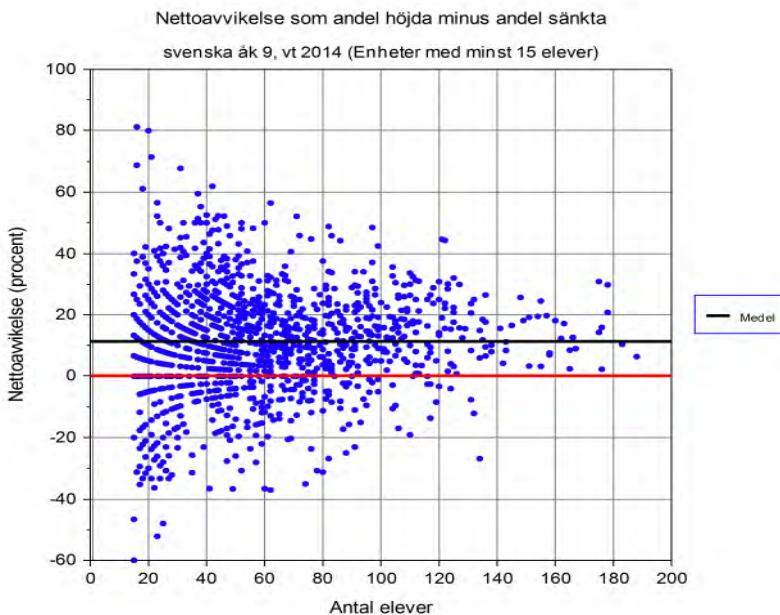
En jämförelse mellan figur 7 och figur 11 visar att bilderna är likartade. Skalorna är något olika men i båda fallen ligger de största värdena för nettoavvikelsen en bit över 40 procent och de lägsta ner mot - 40 procent.

Även på skolenhetsnivå har antalet elever betydelse för nettoavvikelsen. Figur 12 visar samma skolenheter som figur 11 men uppdelade efter antal elever.

Medelvärdet²² är 11 procent och standardavvikelsen är 17 procent, vilket betyder att cirka två tredjedelar av skolenheterna har nettoavvikelser mellan 28 procent och - 6 procent.²³ En jämförelse med avvikelser på läns- och kommunnivå visar att den genomsnittliga avvikelsen ligger på samma nivå medan standardavvikelsen ökar när grupperna bli mer uppdelade, vilket man kan förvänta sig eftersom det handlar om en statistisk effekt.

²² Beräknat som medelvärdet av skolenheternas medelvärden.

²³ Medelvärdet plus/minus en standardavvikelse.



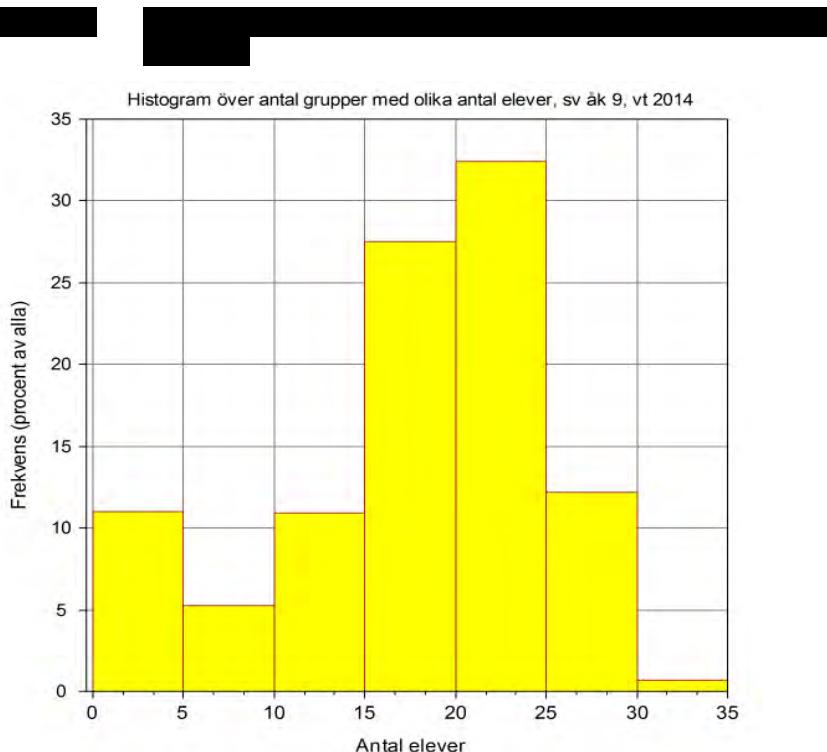
Även på skolenhetsnivå är det tydligt att det är de små enheterna som varierar mest i nettoavvikelse.

Det regelbundna mönstret till vänster i figuren uppstår på grund av att grupperna där är små. I en grupp på 15 elever motsvarar en elev cirka 7 procent (1/15) av eleverna i gruppen. Om 1 elev i en klass med 15 elever har ett högre lärbetyg än provbetyg (och övriga elever samma provbetyg och lärbetyg) blir således nettoavvikelsen 7 procent (1/15). Om 2 elever har högre betyg blir däremot avvikelsen 13 procent (2/15) osv. Om klassen i stället råkar ha 16 elever betyder nettoavvikelse för 1 elev att 6 procent av gruppen (1/16) avviker, för 2 elever 13 procent (2/16) osv.

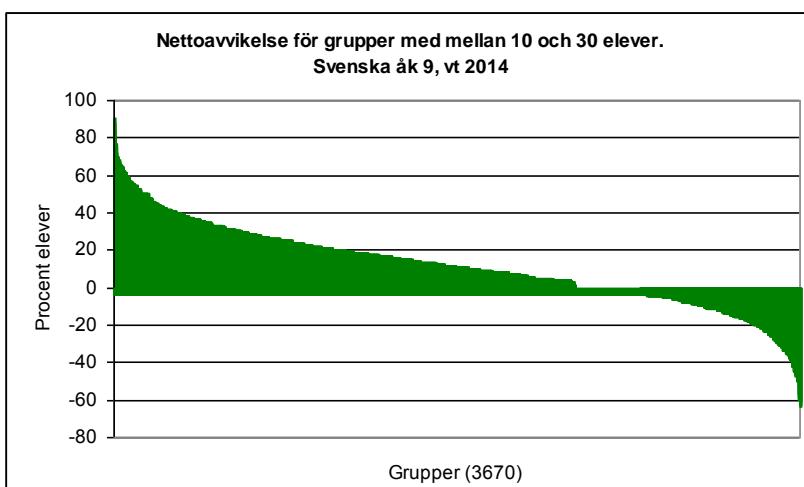
Figur 12 blir också något missvisande för enheter med få elever, eftersom många enheter har samma värden och därför täcker varandra i diagrammet.

Gruppnivå

Rapporteringen av grupper varierar, och ibland är det svårt att avgöra av det statistiska underlaget vad som avses – om det är olika grupper inom ramen för en gemensam undervisningsgrupp eller om det är en sammanhållen undervisningsgrupp för olika ämnen. För grundskolans del verkar flertalet grupper i statistikunderlaget av beteckningarna att döma att ingå i en skolorganisation på samma sätt som traditionella klasser. Oavsett vilket gäller för svenska-ämnets del nedanstående fördelning (figur 13) av grupper utifrån det antal elever som ingår.



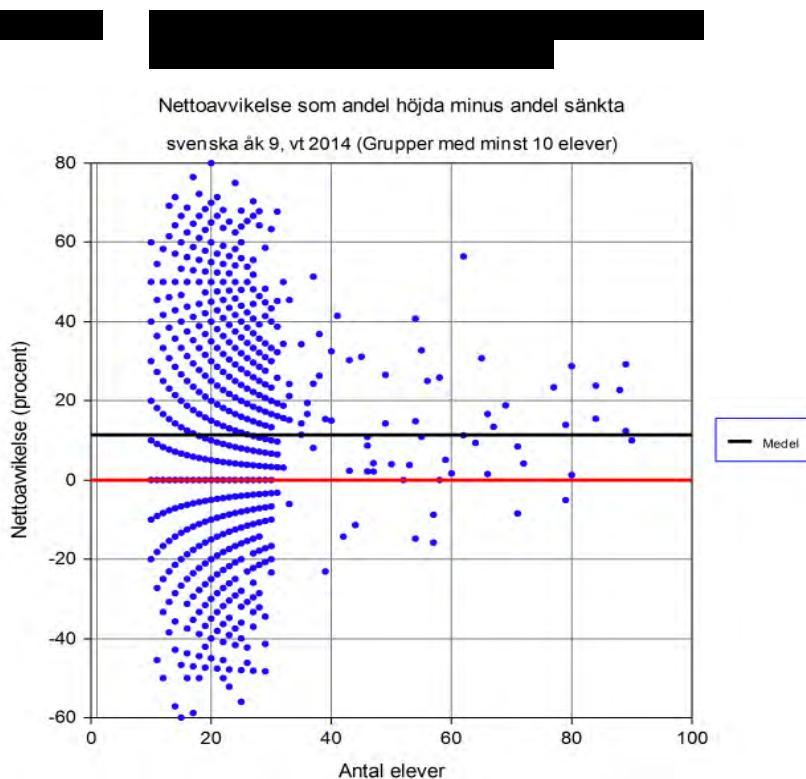
Den vanligaste gruppstorleken är 20–25 elever (knappt 1 500 grupper av totalt 4 295). Genomsnittet för samtliga grupper är 19 elever (18,77) och standardavvikelsen är 9 (9,43).



Medelvärdet i nettoavvikelse för grupper är 11,6 procent medan standardavvikelsen är 21,5 procent. För en enligt det statistiska underlaget genomsnittlig klass med 19 elever betyder det att de elever som fått högre lärarbetyg än provbetyg är två fler än de elever som fått lägre lärarbetyg än provbetyg.²⁴

I figur 15 redovisas i stället fördelningen i relation till gruppernas storlek. Här framträder inte spridningens beroende av antalet elever lika tydligt som den gör för skolenheter, eftersom skillnaden mellan gruppstorlekarna är förhållandevis liten i relation till skillnaderna mellan skolenheter. Däremot framträder en del andra mönster för i synnerhet de små grupperna, där avvikelsen för 1 elev kan innebära en nettoavvikelse för gruppen på upp till 10 procent, för 2 elever 20 procent osv.

²⁴ $0,116 * 19 = 2,2$ vilket avrundat blir 2 elever. Eftersom elever inte är delbara måste man räkna på flera klasser och elever om man ska få samma värde som för hela den grupp som gjort provet, dvs. 11,6 procent.



Kommentar

De tabeller och figurer som redovisas ovan utgör ett utsnitt av möjliga presentationer. Av tabellerna och figurerna framgår att resultat kan redovisas på många olika sätt och att olika presentationsformer ger olika intryck av resultaten. Ett exempel är de nettoavvikelserna som visas i figurerna 7, 11 och 14. De ger intryck av att variationen är betydande (vilket den förvisso kan anses vara).

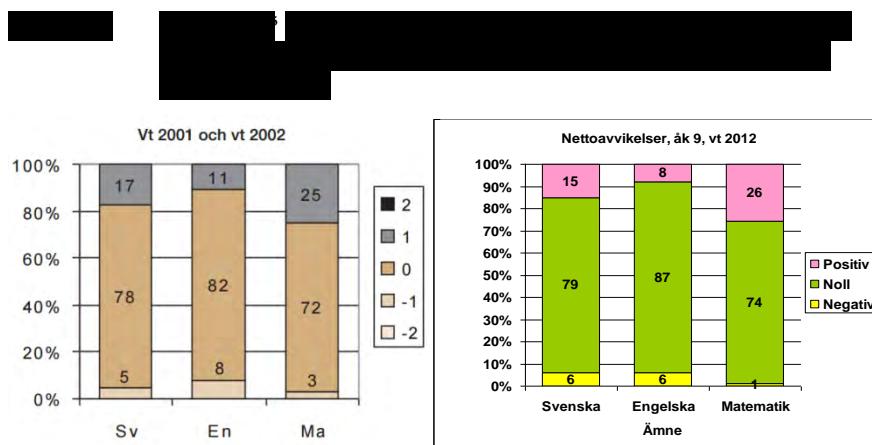
Om man i stället redovisar resultat som i figurerna 8, 12 och 15 ser man att avvikelserna också beror på enheternas storlek. De små enheternas resultat tenderar att variera betydligt mer än de stora enheternas. Det finns alltså statistiska och slumpberoende effekter med i bilden av nettoavvikelsen.

Liten förändring av avvikelse över tid

Figur 1–3 i förra avsnittet ger en bild av utvecklingen när det gäller den genomsnittliga betygspoängen för provbetyg och lärbarbetyg under de år nationella prov har funnits inom ramen för det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet. Övriga figurer visar resultat från 2014 års prov i svenska i årskurs 9. Men hur ser bilden ut om man försöker granska betygssfördelningen och nettoavvikelserna över tid? Hur mycket var unikt för 2014 och hur mycket har sett likadant ut olika år?

Utveckling på nationell nivå

Figur 16 visar andelen elever (i procent) med positiv, ingen eller negativ avvikelse för 2001 och 2012 i de tre provämnen som var gemensamma de aktuella åren.



Man kan notera att bilden är mycket likartad.²⁶ I matematik har 72–74 procent av eleverna samma provbetyg och lärbarbetyg medan 25–26 procent har ett högre lärbarbetyg och endast någon enstaka procent ett lägre. Motpolen är engelska där cirka 82 respektive 87 procent

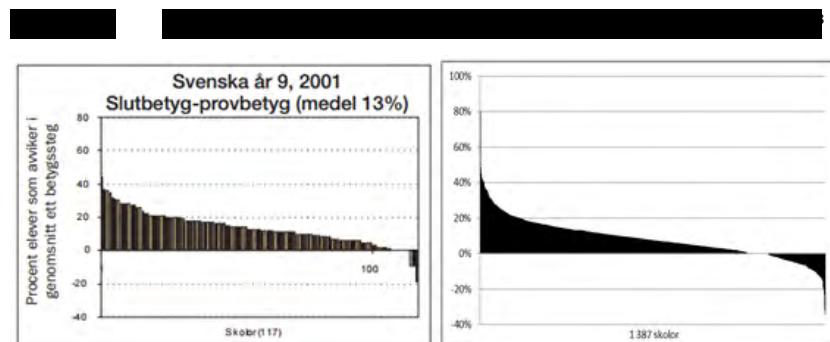
²⁵ Den vänstra figuren anger egentligen skillnad i betygsssteg men andelen elever med avvikelse större än ett betygsssteg är försumbar i sammanhanget.

²⁶ Se bilaga 1 för utförligare jämförelseunderlag.

har samma provbetyg och lärarbetyg medan andelen med högre respektive lägre lärarbetyg är ungefär lika stor för båda åren. Svenskämnet intar en mellanställning. Figur 16 visar att matematik på nationell nivå liksom tidigare har den största nettoavvikelsen och engelska den minsta. Man kan också konstatera att resultaten 2001 och 2012 är mycket likartade.

Förändring på skolnivå

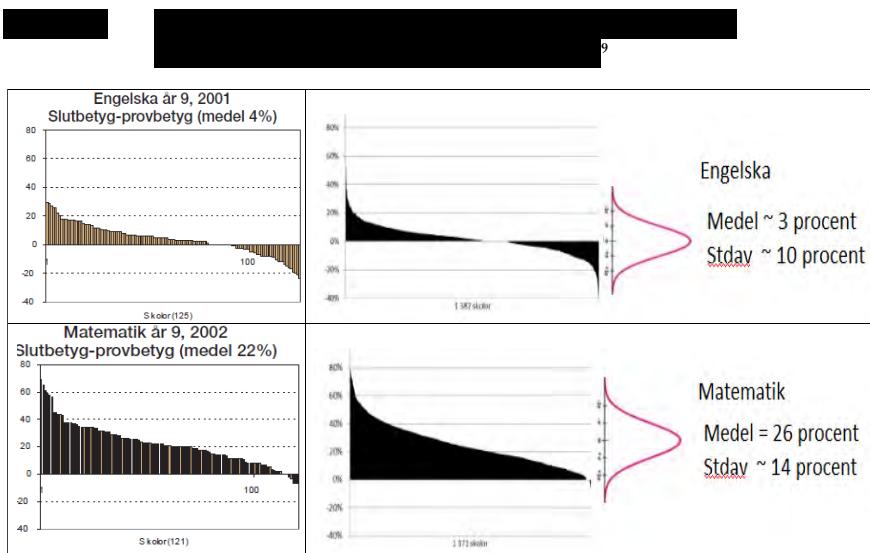
Förändringen över tid på nationell nivå är i stort sett försumbar enligt figur 16. Frågan är då om relationen mellan provresultat och betyg förändrats på skolnivå. Figur 17 visar nettoavvikelsen för svenska i årskurs 9 på skolnivå 2001 och 2012.²⁷



Av figur 18 framgår mönstret i engelska och matematik för vårterminen 2012 och vårterminen 2001/2002.

²⁷ Resultatinsamling gjordes från början på ett stickprov av skolor. Från och med läsåret 2002/03 samlas alla provresultat i årskurs 9 in.

²⁸ Ur Skolverket (2003) och Skolverket (2013a).



Av figur 17 och 18 framgår att mönstren 2012 närmast är kopior av motsvarande mönster tio år tidigare, med skillnaden att 2001 och 2002 års resultat baseras på ett stickprov av skolor medan 2012 gäller samtliga skolor, vilket ger jämnare fördelningar.

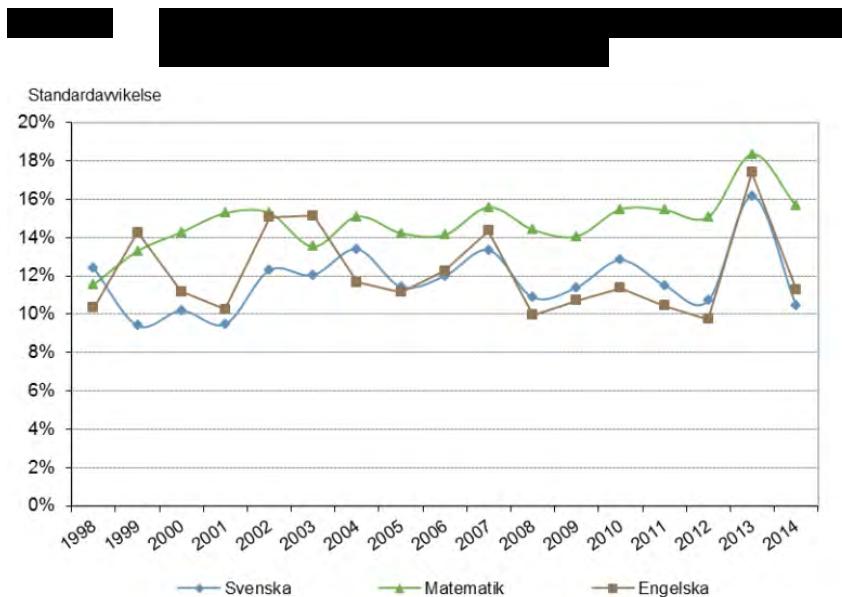
Även figur 19 nedan tyder på att förändringarna varit små. I varje fall ser man ingen tydlig trend när det gäller variationen. Bilden anger variationen i nettoavvikelse mellan skolor uttryckt som standardavvikelse.³⁰ Nettoavvikelserna har varierat mest i matematik och något mindre i svenska och engelska, dvs. samma mönster som framträtt tidigare.

Våren 2013 användes den nya sexgradiga betygsskalan för första gången i årskurs 9, vilket möjliggen kan förklara den kraftiga uppgången det året. Våren 2014 ligger spridningen åter på ungefär samma nivå som under den fyrradiga betygsskalans tid. Om detta är en tillfällighet kan inte bedömas efter så kort tid med den nya betygsskalan. Hur spridningen mellan skolor kommer

²⁹ Ur Skolverket (2003) och Skolverket (2013a).

³⁰ Ur Skolverket (2015a).

att se ut framöver kan inte heller bedömas efter endast två års resultat.³¹



Kommentar

Variationerna i nettoavvikeler uppminnades i början av 2000-talet, framför allt i samband med att Skolverket redovisade ett regeringsuppdrag om provsystemet.³² Som en följd av redovisningen upprättade Skolverket en handlingsplan som ledde till ett antal åtgärder som sedan efterhand har utökats. Några exempel på åtgärder är att bedömningsanvisningarna till proven har förändrats, att sambedömning uppmuntras, att allmänna råd har utarbetats för bedömning och betygssättning, att rektorns ansvar för att följa upp provresultat och betyg betonas samt att Statens skolinspektion har granskat provanvändning och betygssättning. Trots insatserna upp-

³¹ Eftersom Skolverket redovisar nettoavvikelse (Diff_1) får dock ökningen av antalet betygsssteg troligen liten betydelse. Man kan därmed diskutera det rimliga i att endast räkna avvikelsens riktning (Lbet högre eller lägre än Pbet) utan ta hänsyn till hur många betygsssteg som skiljer mellan lärarbetyget och provbetyget. Med flera betygsssteg i skalan blir det vanligare att det skiljer två eller flera betygsssteg.

³² Skolverket (2003).

repas samma mönster när det gäller betygsnivåer, betygsfördelningar och skillnader mellan provbetyg och lärarbetyg. I vissa fall, t.ex. när det gäller genomsnittlig betygspoäng för provbetygen, kan de årliga variationerna vara ganska stora men den långsiktiga trenden och ordningen mellan ämnena är i huvudsak stabil. Framför allt är mönstren i relationerna mellan provbetyg och lärarbetyg stabila såväl på nationell nivå som på skolnivå.

Gymnasieskolan

Provresultaten i grundskolan och deras utveckling över tid väcker ett antal frågor. För gymnasieskolans del blir bilden än mer komplex, t.ex. för att:

- proven ges i olika versioner på höst- respektive vårterminen
- elevunderlagen i olika program kan variera mellan vår och höst och förändras över tid
- undervisningen i en och samma kurs kan utformas på olika sätt beroende på vilket program det gäller³³.

Dessutom ges många fler prov per år i gymnasieskolan. I grundskolans årskurs 9 ges årligen ett prov³⁴ i vardera svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik (vårterminen 1998–vårterminen 2014).³⁵ I gymnasieskolan gavs två prov i svenska/svenska som andraspråk, fyra prov i engelska och åtta prov i matematik³⁶ årligen (1995–2011) och därefter årligen fyra prov i svenska/svenska som andraspråk, fyra i engelska och arton i matematik (höstterminen 2011–tills vidare).

Den stora mängden prov i gymnasieskolan gör att endast resultat för vissa kurser redovisas här.³⁷ Resultat redovisas inte heller för

³³ Korp (2006).

³⁴ Provet består i allmänhet av olika delprov som kan ges vid olika tidpunkter.

³⁵ Efter 2010 har nationella prov tillkommit i SO- och NO-ämnena men de tas inte med i den här redovisningen.

³⁶ De första åren gavs inte prov i varje matematikkurs varje år. Se <http://www.edusci.umu.se/np/np-b-d/tidigare-prov/>

³⁷ Skolverket redovisar årligen resultaten på sin webbplats, se http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/sok?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwtpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf3487.pdf%3Fk%3D3487

höstterminens prov eftersom de flesta proven görs på våren. Vissa undantag finns dock – t.ex. gjordes proven i matematik A huvudsakligen på hösten i årskurs 1 av elever på Naturvetenskapsprogrammet medan man inom flertalet av de övriga programmen valde att göra vårens version av samma prov. Motsvarande förhållande gäller i dag, men eftersom provet i matematik A efter 2011 motsvaras av tre versioner av matematik 1 (1a, 1b och 1c) är det endast en mindre del av eleverna på Naturvetenskaps- och Teknikprogrammen som genomför vårens prov i matematik 1c. Däremot väljer man inom majoriteten av övriga program att genomföra proven 1a eller 1b på våren.

Sedan höstterminen 2011 samlas samtliga provresultat in från gymnasieskolan. Innan dess samlades resultat in från ett urval av skolor valda så att alla skolor skulle delta i insamlingen inom en sexårsperiod. Denna insamling gällde dessutom endast vårterminens prov.

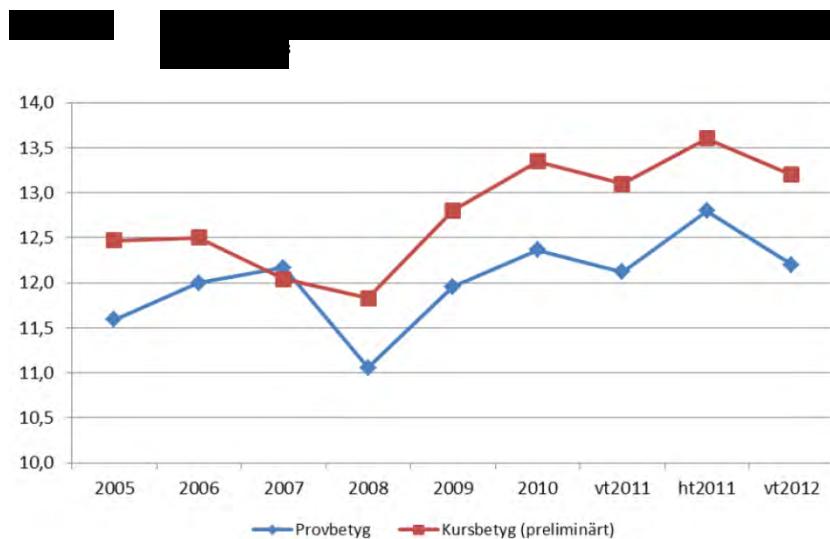
Betygsskillnader varierar över tid och mellan ämnen

För de tidigare kärnämnen svenska B, engelska A och matematik A redovisar Skolverket nedanstående bilder. Röd kurva representerar kursbetyget (Lbet) och blå kurva provbetyget (Pbet).

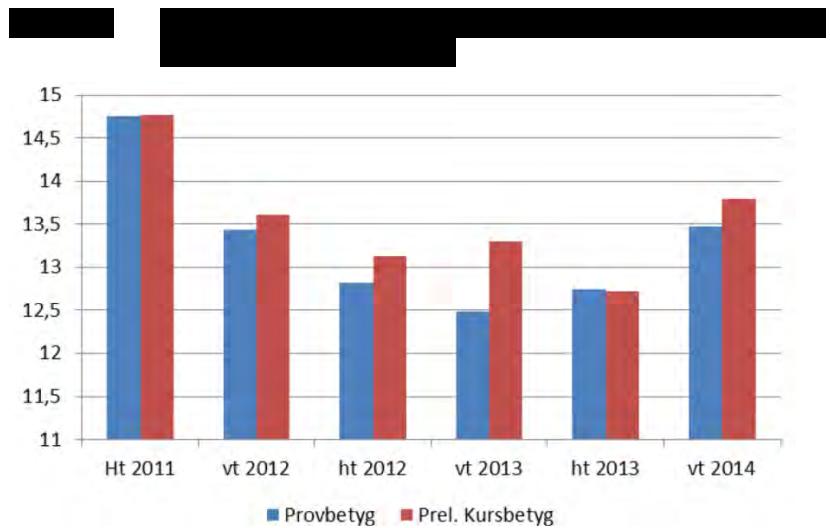
Svenska

Åren 2002–2004 redovisades inga sammanfattande provbetyg i svenska och engelska.

För höstterminen 2011 och vårterminen 2012 gäller att vissa elever genomför prov enligt Gy 2011 (se figur 20 för svenska B).



Höstterminen 2011 började Gy 2011 och den nya sexgradiga betygs-skalan att gälla, vilket gett följande resultat (figur 21) för svenska 1 sedan höstterminen 2011.³⁹



³⁸ Ur Skolverket (2013b).

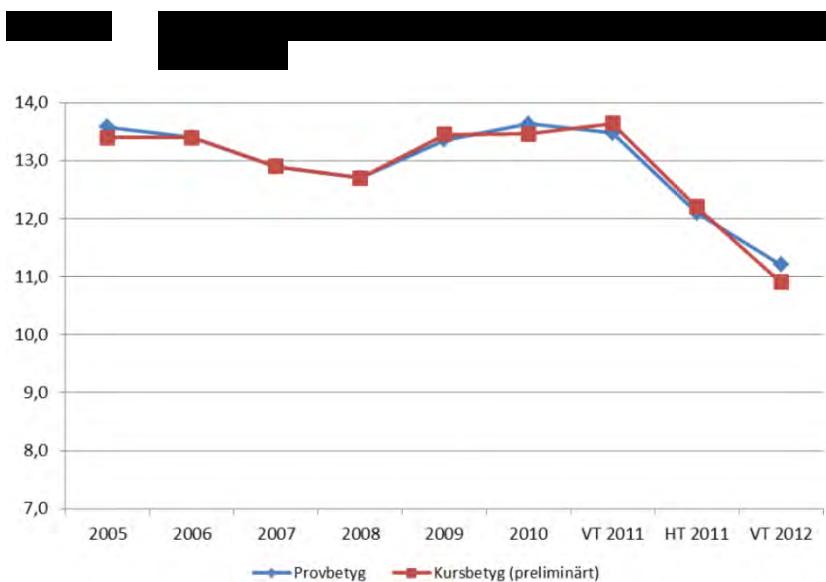
³⁹ Skolverket (2015b).

Engelska

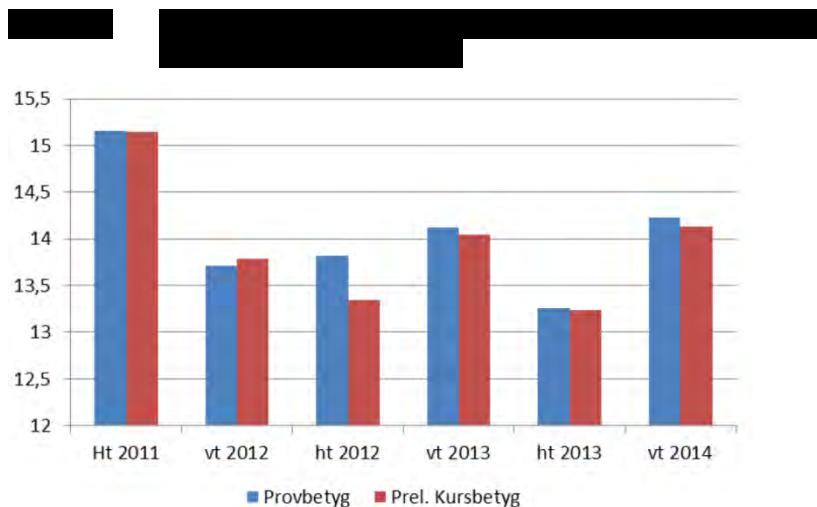
För engelska, där engelska A motsvaras av engelska 5 i Gy 2011, redovisar Skolverket figur 22 för engelska A och figur 23 för engelska 5.

Eftersom en ny betygsskala och nya ämnesplaner började gälla fr.o.m. hösten 2011 får man räkna med osäkra resultat de närmast därpå följande terminerna. Detta avspeglar sig också i figurerna, vilka enligt erfarenhet från tidigare systemskiften bör tolkas med försiktighet tills resultaten börjar stabilisera sig.

För engelska A kan man i figur 22 notera en tydlig nedgång i genomsnittlig betygspoäng när de två första proven enligt Gy 2011 gavs (höstterminen 2011 och vårterminen 2012). Detta kan antas bero på att de grupper som då gjorde proven i engelska A hade en annan sammansättning än tidigare års grupper, eftersom de elever som gjorde provet i engelska 5 inte ingick.



De elever som gjorde provet i engelska 5 ingår i stället i underlaget för figur 23, som visar genomsnittlig betygspoäng fr.o.m. höstterminen 2011 för provbetyg och lärbetyg.

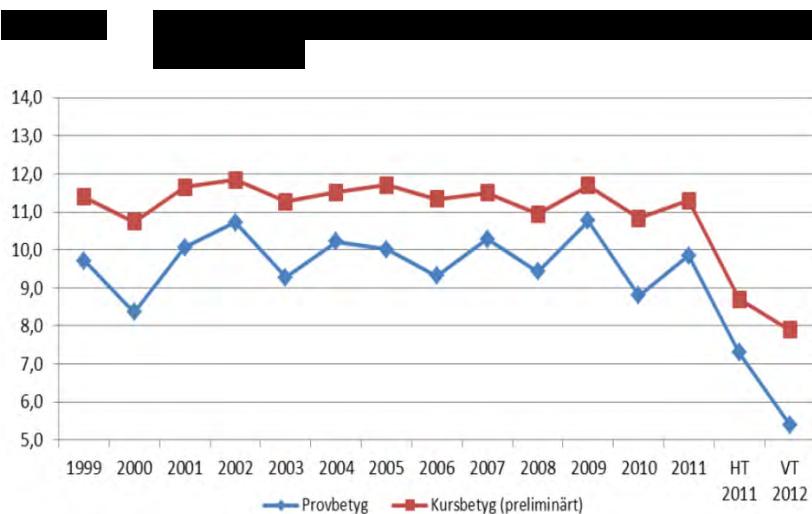


Även för engelska 5 är resultaten svårtolkade eftersom en ny ämnesplan och betygsskala gäller och genom att gruppssammansättningarna kan variera mellan provtillfällena.

Matematik

För matematik A gäller att det inte finns en motsvarande kurs i Gy 2011 utan matematik A har ersatts av tre kurser: matematik 1a, 1b och 1c.⁴⁰ Höstterminen 2011 och i synnerhet vårterminen 2012 läste flertalet elever kurser enligt Gy 2011, vilket resulterat i mycket låg genomsnittlig betygspoäng på provet (figur 24) för de relativt få elever som gjorde provet i matematik A vårterminen 2012 (tabell 4).

⁴⁰ Se Skolverket (2011a).



Tabell 4 nedan visar antalet elever som genomförde prov enligt den tidigare gymnasieskolan vårterminen 2012. Av tabellen framgår att endast knappt 2 883 elever på de yrkesförberedande programmen gjorde provet i matematik A; de flesta kan antas ha gjort provet i matematik 1a enligt den nya gymnasieskolan som infördes höstterminen 2011. Till skillnad mot matematik A genomfördes proven i svenska B liksom i de högre matematikkurserna (B–D) fortfarande av många elever vårterminen 2012.

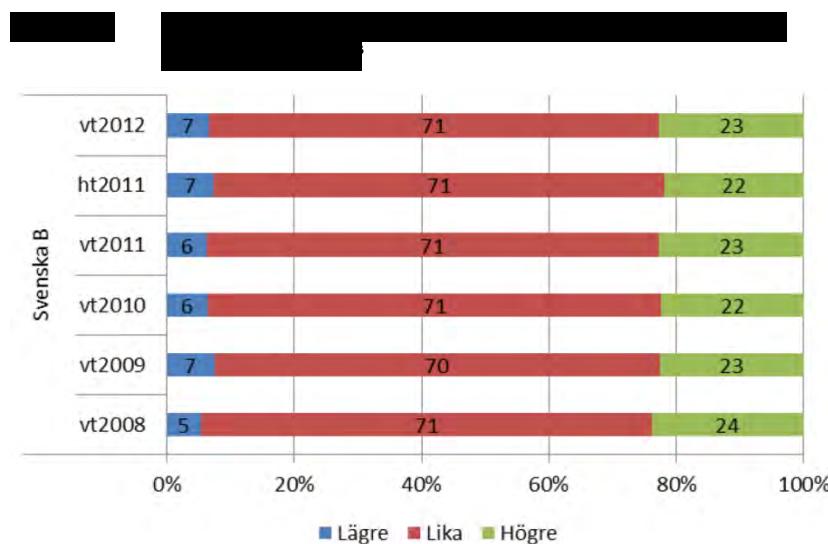
Kurs	Antal elever	Antal betygssteg						
		-3	-2	-1	Lika	+1	+2	+3
Engelska A	5 096	0	0,5	5,9	82,6	10,9	0,1	.
Engelska B	50 421	0	0,8	4,9	76,6	17,6	0,2	0
Matematik A	2 883	.	.	1	70,4	28,3	0,3	.
Matematik B	23 221	.	0	0,7	69	29,6	0,7	0
Matematik C	12 195	.	0	1	73,5	24,7	0,7	0
Matematik D	6 662	.	0,1	1,2	76	21,6	1	.
Svenska B	42 630	0	0,4	6,1	70,7	21,7	1	0
Svenska som andraspr. B	1 128	0	0,4	4,3	68,9	25,4	0,9	0

Tabell 4 visar också hur stor andel av eleverna som fått samma lärbetyg som provbetyg (kolumnen ”Lika”) och hur stora andelar som har lärbetyg som avviker med ett, två eller tre betygssteg från provbetyget. Den vanligaste avvikelsen, framför allt i matematik, är att lärbetyget ligger ett betygssteg över provbetyget.

Man kan också notera att avvikeler som är större än ett betygssteg är mycket ovanliga (mindre än en procent). De inringade värdena anger att andelen elever med samma lärbetyg och provbetyg ligger kring 70 procent +/- 5 procentenheter. Engelska A är det prov som främst bryter mönstret.

Små förändringar i avvikeler över tid⁴¹

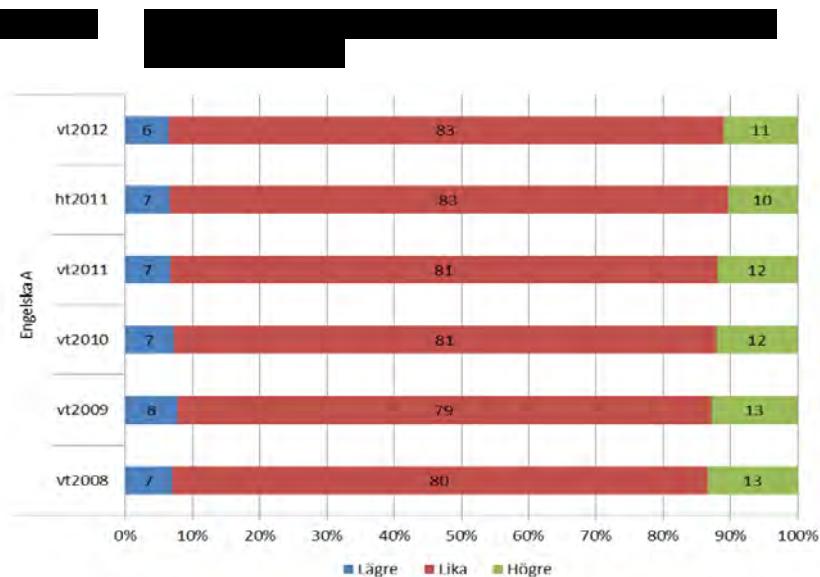
När det gäller förändringen av avvikeler över tid visar figur 25 mycket stabila värden för avvikelerna i svenska B 2008–2012. Även höstterminen 2011 faller in i mönstret, trots att det är den enda av de ingående grupperna som gjort provet på hösten.⁴²



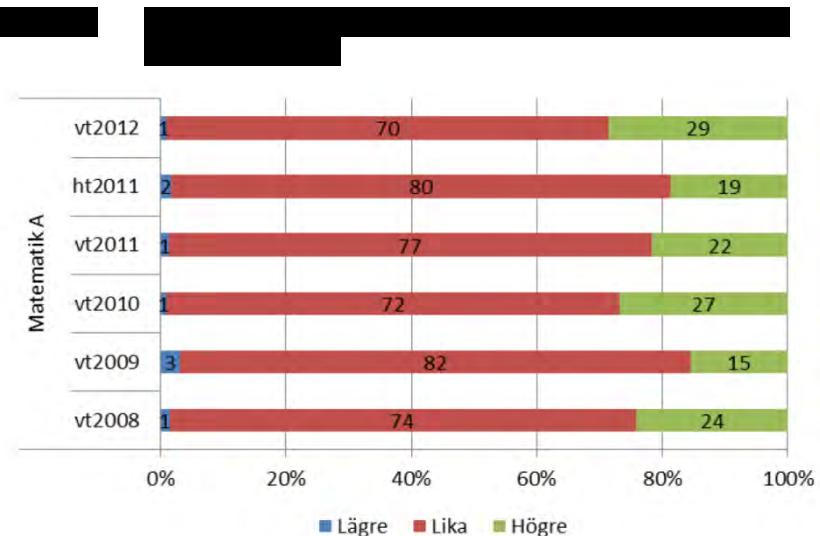
⁴¹ Här visas ingen tidsserie för avvikeler i betyg enligt Gy 2011 eftersom de data som är tillgängliga ger för korta och osäkra tidsserier.

⁴² Totalinsamling startade som nämnts 2011.

⁴³ Ur Skolverket (2013).



Avvikelserna för kärnämnen engelska A och matematik A visas i figur 26 (ovan) och figur 27 (nedan). Värdena varierar något mer, framför allt i matematik A, medan engelska A visar en svagt stigande andel elever där lärarbetyg och provbetyg är lika.



Av figur 24 framgår att den genomsnittliga betygspoängen sjönk markant höstterminen 2011 och vårterminen 2012 för matematik A, vilket dock inte påtagligt bryter mönstret när det gäller relationen mellan provbetyg och lärbetyg (figur 27). Man kan notera en viss tendens till större andel höjda betyg (29 procent) vårterminen 2012 då provbetygen ligger på mycket låg nivå.

Liksom för grundskolan är det slående hur små de årliga förändringarna är på nationell nivå i främst svenska och engelska, medan matematik visar större årlig variation men liten förändring över längre tid.

Prov våren 2014

Några data för beräkning av avvikeler på länsnivå och kommunnivå har utredningen inte haft tillgång till för gymnasieskolans del. Redovisningen görs därför på nationell nivå, på skolenhetsnivå (minst 15 elever) och i något fall på gruppennivå (minst 10 elever).

Alla kursprov

Inledningsvis redovisas vissa sammanfattande data för samtliga kursprov. Vissa kursprov är obligatoriska för alla program medan övriga är obligatoriska för vissa program och frivilliga för andra. Tabell 5 redovisar antal elever från respektive program som erhållit både provbetyg och kursbetyg vårterminen 2014.



Som framgår av tabellen⁴⁵ är det främst matematikkurserna som är öronmärkta för olika program medan engelska 5 och svenska 1 är obligatoriska för alla program.

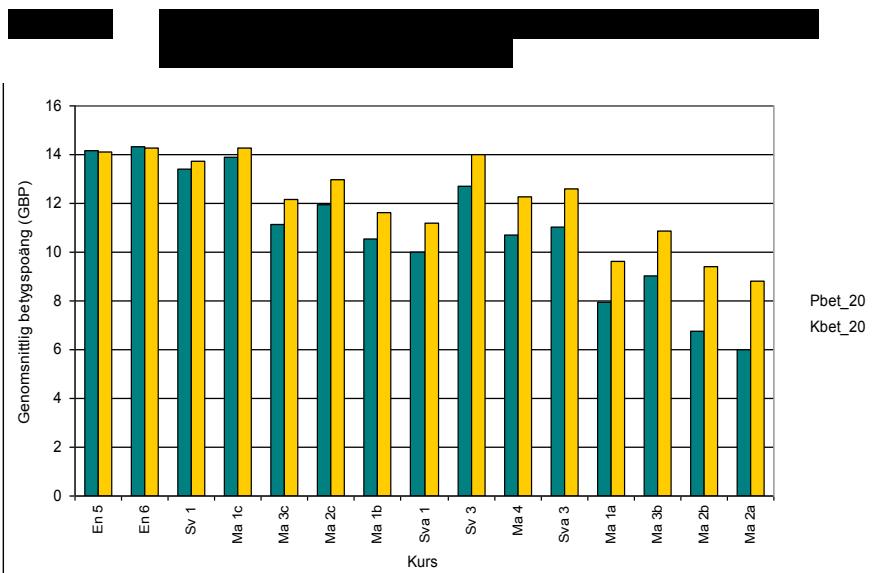
Olika betygsnivåer för olika kurser

Figur 28 visar betygsnivåerna för provbetyg och lärarbetyg uttryckta i genomsnittlig betygspoäng. Engelska 5 och 6, matematik 1c (som är en obligatorisk kurs för elever på Naturvetenskaps- och Teknikprogrammet) samt svenska 1 och 3 har de högsta genomsnittliga betygspoängen medan flertalet matematikkurser har betydligt lägre värden.

⁴⁴ Av appendix 3 till bilagan framgår vad de olika programförkortningarna står för.

⁴⁵ Detta framgår av att grupperna är stora, se också Skolverket (2011a). De gulmarkerade kurserna redovisas utförligare senare.

Av skillnaden mellan GBP för lärarbetyg respektive provbetyg kan man sluta sig till att kurserna i matematik har de största avvikelserna och kurserna i engelska de minsta. Dock är det svårt att av figuren få en uppfattning om avvikelsernas storlek i mer konkreta termer.



Olika avvikelser för olika kurser på nationell nivå

Tabell 6 visar avvikelserna på nationell nivå för proven vårterminen 2014.⁴⁶ Vi går inte närmare in på detaljer i tabellen, men kan notera att avvikelserna varierar mellan olika prov. Det man också kan notera är att andelen elever med lika lärarbetyg och provbetyg är lägre i tabell 6 än i tabell 4, vilket kan ses som en logisk följd av att det finns fler betygssteg och att varje nytt betygssteg innebär en ny möjlighet till avvikelse. Värdena varierar också mer i tabell 6 – från 52 procent lika för svenska 3 till 84 procent lika för matematik 1c.

Man kan notera att avvikelser som är större än ett betygssteg är ovanliga och att höjning med ett betygssteg (+ 1) är klart vanligast (förutom Lika). Dock är andelen med höjning + 2 större än i den

⁴⁶ Ur Skolverket (2015b).

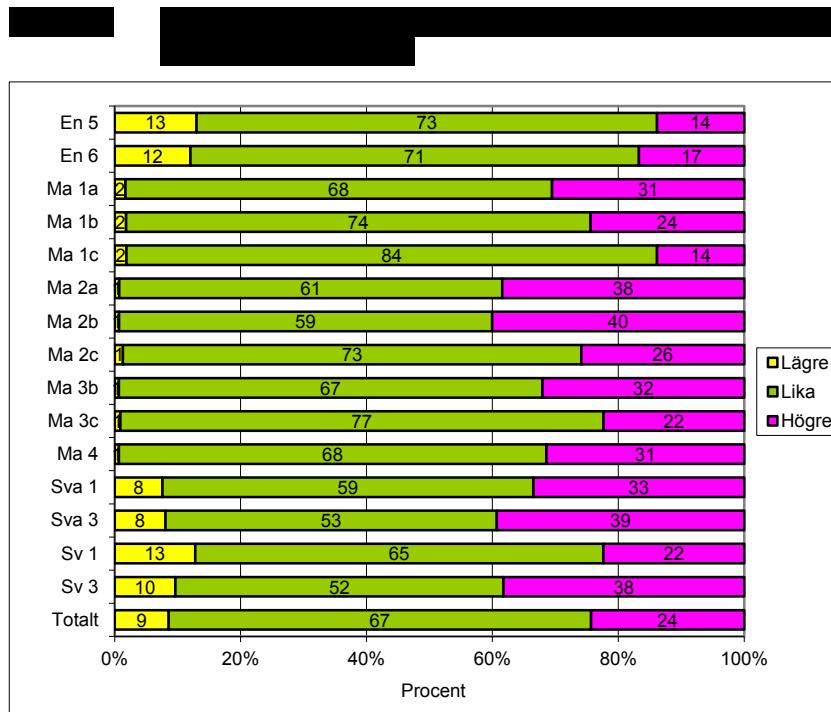
tidigare fyrrgradiga skalan, vilket är en följd av att fler betygssteg ger kortare avstånd mellan betygsgränserna.



Gy 2011 Kurs	Antal elever	Antal betygssteg										
		-5	-4	-3	-2	-1	Lika	+1	+2	+3	+4	+5
Engelska 5	69 727	0,2	0,4	0,6	1,1	12,0	73,2	14,6	0,8	0,1	0,1	0,0
Engelska 6	55 160	0,4	0,3	0,8	1,3	10,6	71,3	17,4	1,3	0,2	0,1	.
Matematik 1A	21 909	.	0,4	0,3	0,3	2,2	67,6	27,8	2,8	0,3	0,0	.
Matematik 1B	28 045	.	0,1	0,0	0,2	2,1	73,7	23,5	1,9	0,1	0,0	.
Matematik 1C	4 821	0,1	.	0,1	0,2	1,8	84,2	15,4	0,8	0,1	.	.
Matematik 2A	2 298	.	.	.	0,2	1,1	61,3	34,0	3,9	0,6	.	.
Matematik 2B	22 322	.	.	0,1	0,1	1,1	59,2	34,1	5,4	0,8	0,2	0,1
Matematik 2C	9 516	.	0,1	0,0	0,1	1,5	72,7	25,7	2,4	0,4	0,1	0,1
Matematik 3B	6 657	.	.	.	0,1	0,9	67,2	29,4	3,1	0,5	0,1	0,1
Matematik 3C	8 285	.	.	0,1	0,2	0,9	76,9	22,1	1,9	0,3	0,2	.
Matematik 4	6 730	.	0,2	0,1	0,1	0,6	67,1	30,9	3,4	0,9	0,2	0,1
Svenska 1	63 911	0,2	0,3	0,4	1,4	12,0	64,9	21,2	2,8	0,5	0,1	.
Svenska som andraspr. 1	4 022	.	0,4	0,6	2,0	8,0	58,7	29,1	4,6	0,6	0,2	.
Svenska 3	45 623	0,1	0,2	0,3	1,2	9,4	52,1	33,3	8,4	1,8	0,4	0,1
Svenska som andraspr. 3	1 901	.	0,7	0,3	1,0	9,0	52,6	32,5	8,1	1,6	0,2	0,3

Tabellen är något svåröverskådlig; en tydligare bild ges i figur 29.⁴⁷

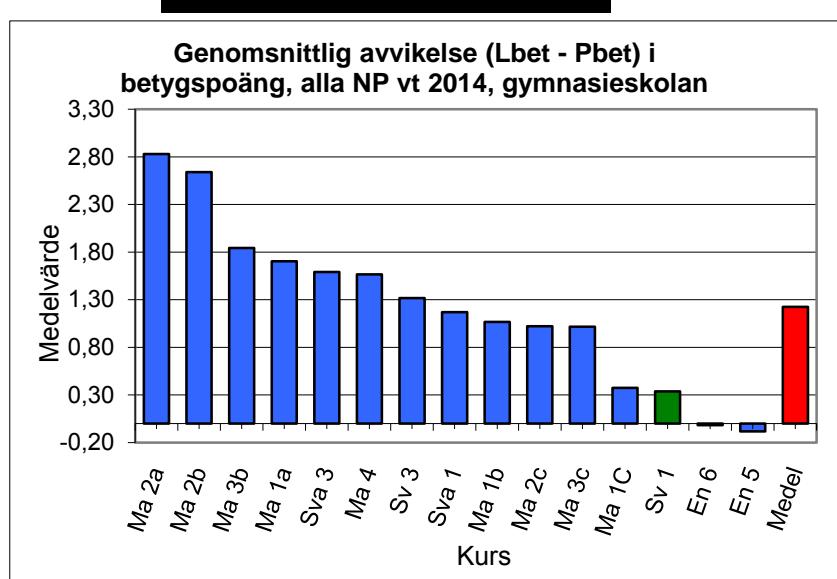
⁴⁷ Här uttrycks avvikelserna på den tregradiga skalan (Diff_1).



Av figur 29 framgår matematikämnets särställning tydligt, där en mycket liten andel elever får ett lägre lärbetyg än provbetyg. Där emot är det omvänta vanligt.

I figur 30 redovisas skillnaderna mellan genomsnittlig betygspoäng för kursbetyg respektive provbetyg (dvs. medelvärdesskillnaden Diff_20 med den terminologi som används här⁴⁸) för samtliga kursprov. Alla provdeltagare med provbetyg och kursbetyg ingår i underlaget som således anger den genomsnittliga avvikelsen på nationell nivå för respektive program. Antalet elever i respektive prov anges i tabell 7.

⁴⁸ Diff_20 = genomsnittlig betygspoäng för lärbetygen – genomsnittlig betygspoäng för provbetygen.



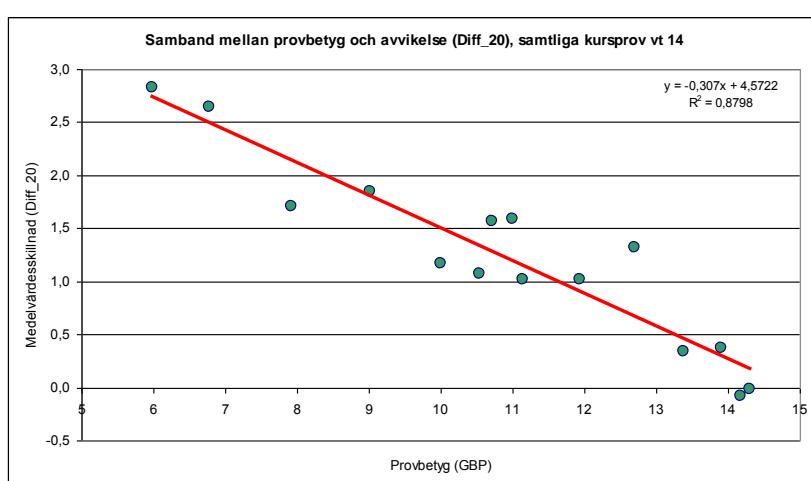
Av figur 30 framgår att avvikelsen mellan betygspoängens medelvärden i svenska 1 (grön stapel) är förhållandevis liten i relation till övriga kurser. Det framgår också att både engelska 5 och 6 har mycket liten total avvikelse, och liksom i grundskolan är avvikelsen svagt negativ. De största avvikelserna kan man notera för olika kurser i matematik.



Den största avvikelsen har matematik 2a men den kurser har förhållandevis få elever vårterminen 2014 (se tabell 7). Därför redovisas i stället resultat från kurs 2b lite mer i detalj senare. Som kontrast redovisas också engelska 5 som har den lägsta avvikelsen. Skillnaden mellan resultaten för grupper och enheter är förhållandevis lika i övrigt, så därför nöjer vi oss med att undersöka resultaten på enhetsnivå för svenska 1, matematik 2b och engelska 5.

Olika avvikelser för olika betygsnivåer

Om man relaterar skillnaden (Diff_20) mellan kursbetyg och provbetyg till den genomsnittliga betygspoängen (GBP) för provbetygen kan man se nedanstående samband (figur 31). Som figuren visar finns det ett mycket tydligt samband mellan avvikelse och betygsnivå. Låga genomsnittliga provbetyg för en kurs medför således klart större genomsnittlig avvikelse.



Sammanfattningsvis kan man konstatera att det finns ett tydligt samband mellan betygsnivå och avvikelse och att det främst är elever och elevgrupper i kurser med låga provbetyg som får högre lärarbetyg än provbetyg. Detta är viktigt att ha i åtanke vid bedöningen av vilka konsekvenser ändrade anvisningar för relationen mellan provbetyg och lärarbetyg kan få.

Avvikeler på programnivå, skolenhetsnivå och gruppnnivå för några kurser

Det finns många kurser att välja på för att redovisa avvikeler för olika skolenheter och grupper. Av utrymmesskäl görs en mer ingående redovisning av resultaten endast för svenska 1. Därefter görs något mindre ingående redovisningar för engelska 5 och matematik 2b. Kursen svenska 1 är vald eftersom ämnet svenska används som modell i redovisningen av grundskolans resultat. Engelska 5 väljs för att samtliga elever deltar och för att avvikelserna är mycket små. Matematik 2b väljs för att det provet har den näst största avvikelsen och genomförs av en förhållandevis stor grupp elever på vårterminen. För de två sistnämnda ämnena redovisas dock resultat endast för skolenheter eftersom skillnaden i

resultat mellan skolenheter och grupper är tämligen marginella. Mönstren sammanfaller i huvudsak.

Svenska 1

Svenska 1 är en så kallad gymnasiegemensam kurs på 100 poäng. Den ingår i alla program, dvs. den genomförs av alla elever.⁴⁹ Alla elever gör också det nationella kursprovet i svenska 1. Vissa skolenheter eller program kan genomföra kursen på en termin medan andra kan välja att göra den på två terminer. Den samlade statistik över provresultat som redovisas i Siris anger endast betygens fördelning på program, inte vilken årskurs eleverna går. Därmed är det inte möjligt att koppla slutgiltigt kursbetyg till motsvarande provbetyg.⁵⁰

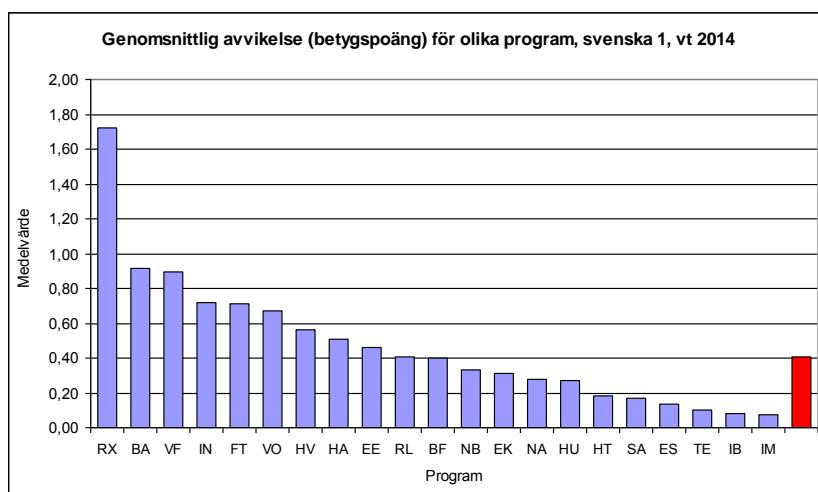
När det gäller de resultat som redovisas här baseras de på de provbetyg och lärarbetyg som rapporteras från skolorna efter provgenomförandet. Det innebär att alla resultat baseras på resultat från samma provversion.

Avvikelse på programnivå

Ytterligare ett sätt att jämföra avvikelser är att utgå från de olika programmen. Eftersom svenska 1 är en gemensam kurs för alla program finns det förhållandevis många elever i varje program som gör provet (se tabell 6 ovan). Figur 32 visar avvikelsen som skillnaden mellan genomsnittlig betygspoäng för lärarbetyg och provbetyg (Diff_20) för de olika program som genomfört prov och fått betyg i svenska 1.

⁴⁹ Jämför tabell 7.

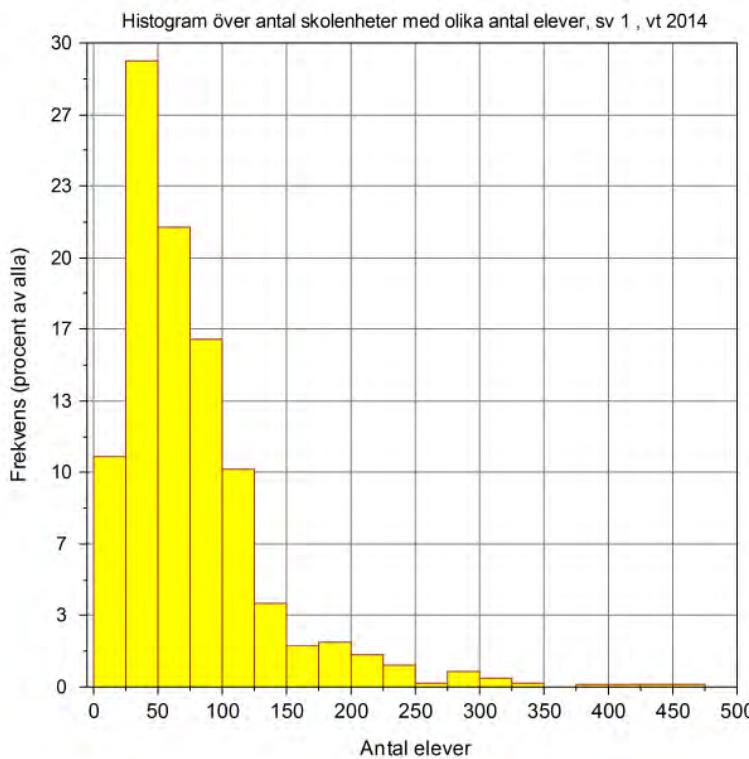
⁵⁰ Dock redovisas nettoavvikeler i Siris, men inte heller de ger några detaljer om vilka terminer proven genomförts. Se http://siris.skolverket.se/siris/ris.kursprov.kursprov_slutbetyg för närmare information.



Medelvärdet för de olika programmen är 0,41 betygspoäng (röd stapel) och standardavvikelsen 0,38 betygspoäng. Man kan konstatera att skillnaden i genomsnittlig avvikelse mellan olika program är påtaglig, trots att det gäller samma prov och kurs. Samtidigt är avvikelsen i genomsnittlig betygspoäng svår att värdera.

Avvikelse på skolenhetsnivå

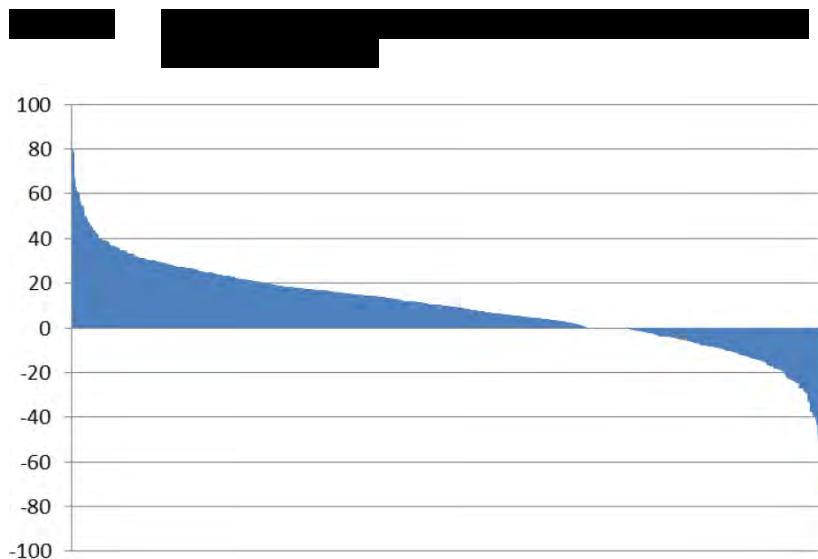
Figur 33 visar fördelningen av antal elever på skolenheter.



På knappt 30 procent av skolenheterna gör mellan 25–50 elever provet i svenska 1. Drygt 10 procent av de totalt 1 099 enheterna har färre än 25 elever medan närmare 70 procent har 25–100 elever. Medelvärdet är 77 elever (median 60) och standardavvikelsen är 60 elever.

Figur 34 återger nettoavvikeler (Diff_1) för svenska 1, vårterminen 2014 (gäller 1 009 av 1 099 skolenheter med minst 15 elever) så som den redovisas av Skolverket.⁵¹

⁵¹ Ur Skolverket (2015b).

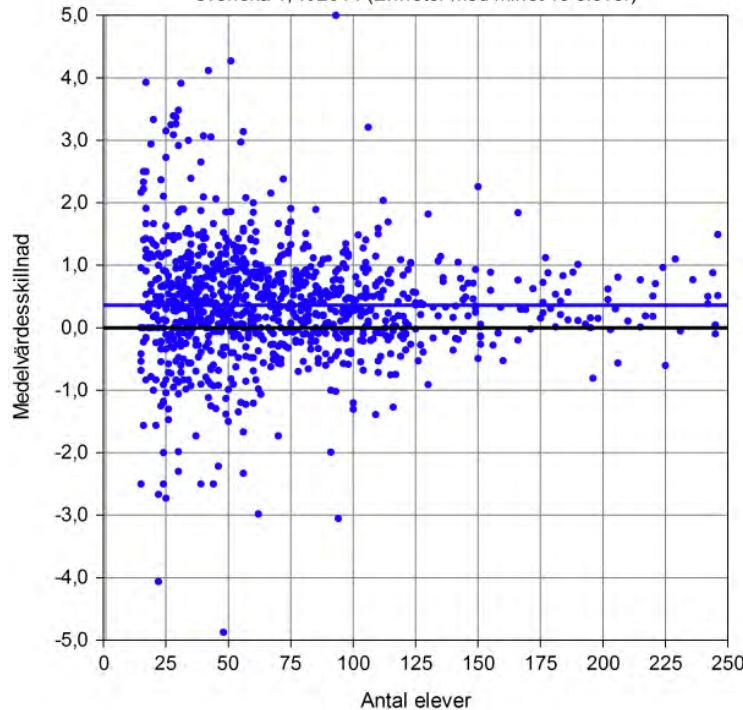


Om figur 34 finns inte så mycket att säga. Mönstret ser ut som det har gjort tidigare. Figur 35 är däremot mer intressant. Där redovisas avvikelsen mellan lärarbetyg och provbetyg som skillnaden i skolenhetens genomsnittliga betygspoäng för lärarbetyg och provbetyg (Diff_20). Detta har visserligen ingen nämnvärd betydelse för mönstret i bilden jämfört med tidigare sätt att redovisa (Diff_1). Anledningen till att medelvärdesskillnaden baserad på 20-skalan används är att det är den skala som dels gäller enligt lagar och andra bestämmelser, dels används av Skolverket för såväl betygssredovisning som meritvärdet.



Nettoavvikelse som skillnad i genomsnittlig betygspoäng,

svenska 1, vt 2014 (Enheter med minst 15 elever)



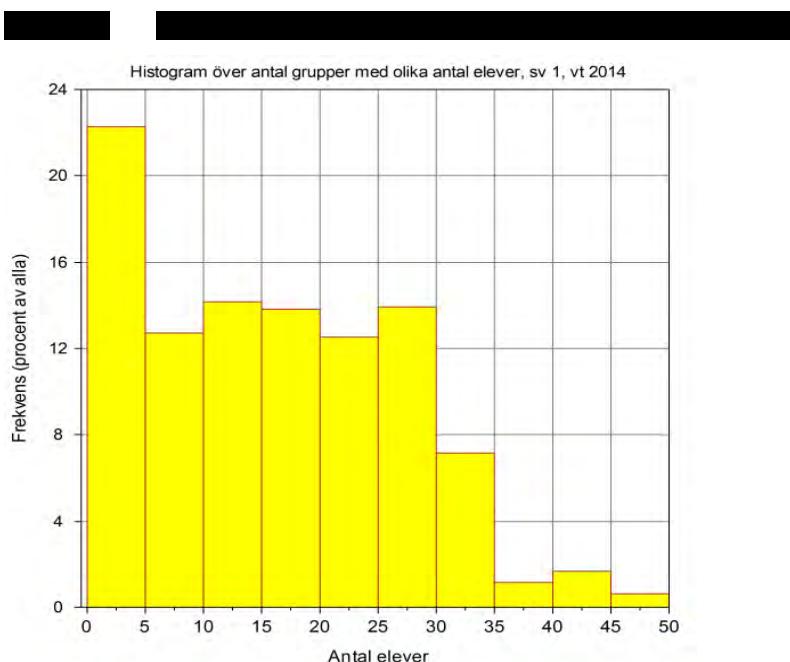
Avvikelsen räknas alltså här som skillnaden i enhetens genomsnittliga betygspoäng för lärarbetyg respektive provbetyg (medelvärde skillnad). Den genomsnittliga avvikelsen för de skolenheter som visas i figuren är 0,36 betygspoäng och standardavvikelsen är 1,0 betygspoäng. Cirka 68 procent av enheterna har således avvikelser som ligger inom intervallet ett steg över respektive under medelvärdet för samtliga grupper (den blå linjen i figuren), dvs. de har genomsnittliga medelvärde skillnader som ligger mellan - 0,64 och 1,36 betygspoäng.⁵² Trots att skillnaden (avvikelsen) i genom-

⁵² I figur 36 syns inte det tydliga mönster som framträtt i en del av de tidigare figurerna. Det beror på att dessa har redovisat \bar{Diff}_1 där avvikelser endast kan ha värdena + 1 eller - 1. I figur 36 räknas däremot avvikelse i betygspoäng, vilket innebär att en avvikelse på ett

snittlig betygspoäng är relativt liten enligt figur 30 ovan (0,36 betygspoäng på en skala från 0 till 20) så är den tämligen stora spridningen mellan olika skolenheters avvikeler problematisk. Det man också kan notera i figur 35 är det tydliga sambandet mellan avvikelse och gruppstorlek som vi tidigare konstaterat.

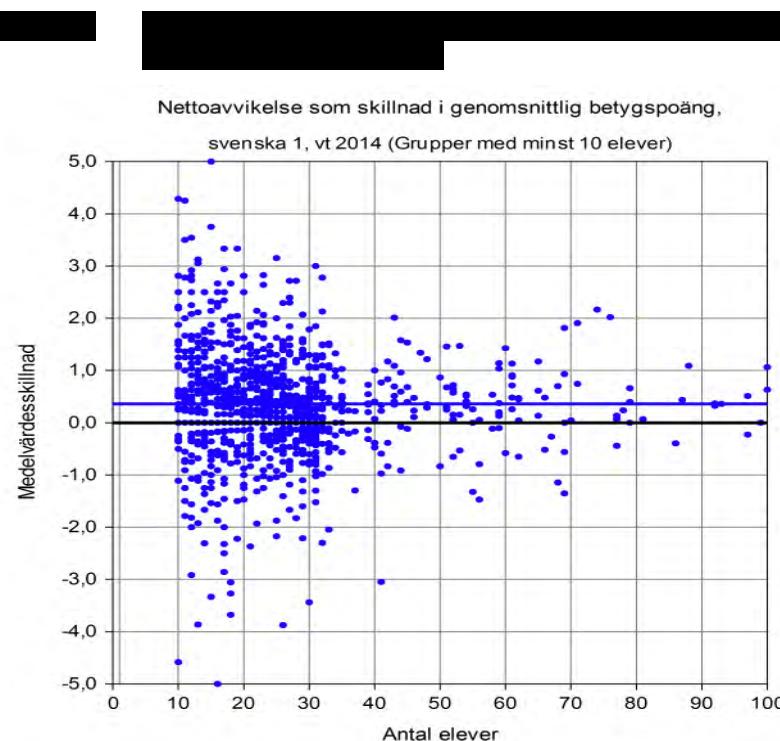
Avvikelse på grupp niveau

Gruppindelningen i svenska 1 (figur 36) har ett annat utseende än gruppindelningen i svenska i årskurs 9 (figur 13). Där var den vanligaste gruppstorleken 20–25 elever. För svenska 1 anges något överraskande 1–5 elever vara vanligast (cirka 23 procent av grupperna). I övrigt är fördelningen tämligen jämn mellan grupper av olika storlek.



betygsssteg kan ge 10 betygspoäng (mellan betygen F och E) eller 2,5 betygspoäng (för övriga betygsssteg). Detta gör att skillnader mellan betygsmedelvärden blir olika för samma andel avvikeler beroende på vilka betygsssteg avvikelserna gäller. Därmed grupperar sig inte avvikelserna systematiskt i figur 36 på samma sätt som i tidigare figurer, även om det skulle gälla samma elever och samma prov.

Figur 37 visar avvikelsen för de 1 175 grupper som har 10–50 elever.



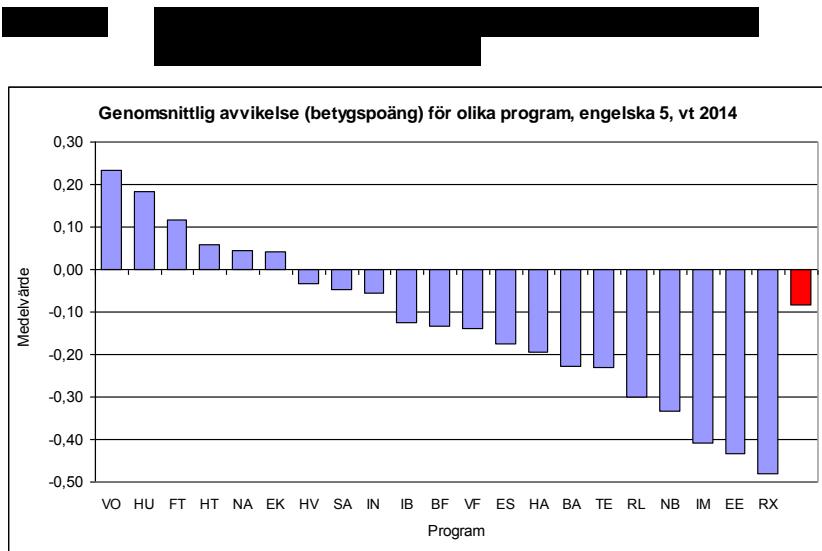
Figur 37 visar samma sak som tidigare figurer på samma tema, dvs. att avvikelsen beror på gruppstorleken. För svenska 1 är medelvärdet av gruppernas avvikelse 0,35 betygspoäng och standardavvikelsen 1,1 betygspoäng, dvs. i stort sett samma värden som för skolenheterna.

Nedan följer i lite mer sammanfattande form en genomgång av avvikelseerna för några ytterligare kursprov i gymnasieskolan.

Engelska 5

Engelska 5 är en gymnasiegemensam kurs på 100 poäng för alla program. Det innebär att samtliga elever genomför provet, även om det kan göras under olika terminer eller årskurser.

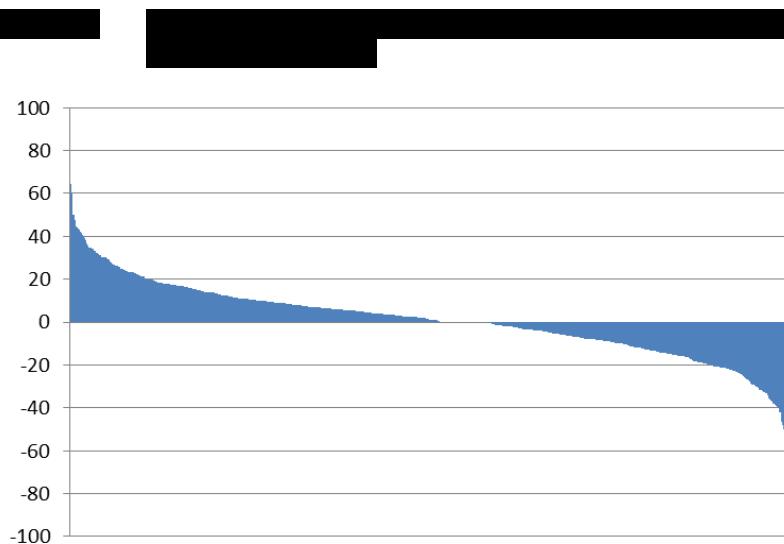
Avvikelse på programnivå



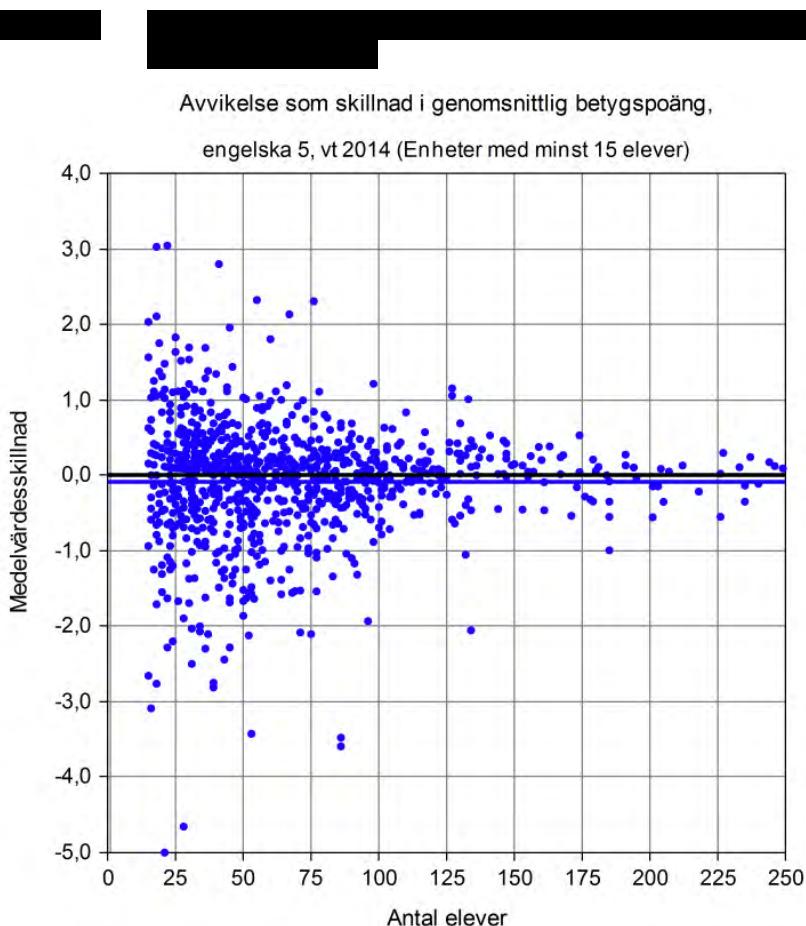
För engelska 5 är medelvärdet av programmens avvikelser -0,13 betygspoäng och standardavvikelsen 0,18 betygspoäng. Spridningen i avvikelse mellan program är således betydligt lägre i engelska 5 än i svenska 1, vårterminen 2014 (0,18 mot 0,38 betygspoäng för svenska 1).

Avvikelse på skolenhetsnivå

Skolverket redovisar nedanstående nettoavvikelser (Diff_1) för de 1 029 av 1 121 skolenheter som har minst 15 elever i engelska 5.



Figur 39 stämmer väl överens med den gängse bilden av avvikelse på skolenhetsnivå i engelska. Figur 40 visar hur avvikelserna beror på enheternas storlek.



Man kan notera att för engelska 5 ligger medelvärdet av skolenheternas skillnader i den genomsnittliga betygspoängen för provbetyg och lärabetyg nära varandra. Däremot finns det i enlighet med det generella mönstret en inte obetydlig spridning mellan i synnerhet mindre enheter.

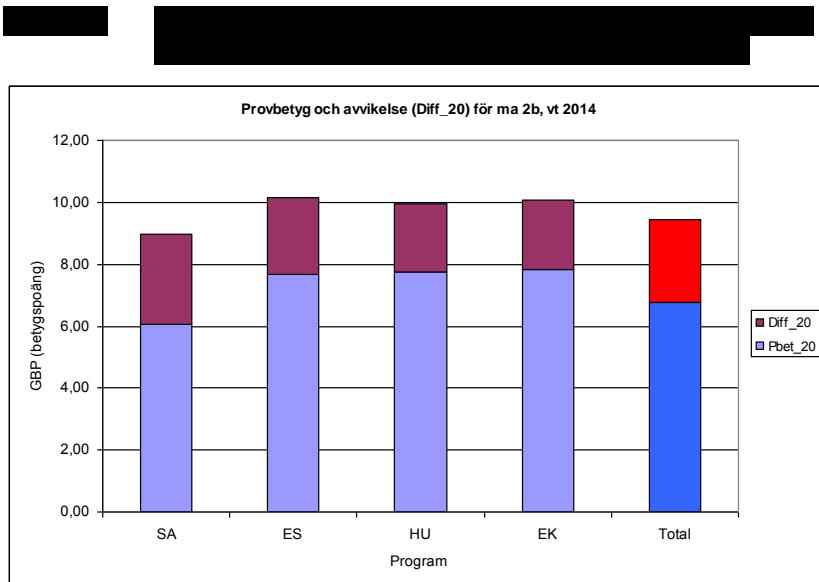
Matematik 2b

Matematik 2b är en gymnasiegemensam kurs på de högskoleförberedande programmen Ekonomiprogrammet (EK) och Samhällsvetenskapsprogrammet (SA), men kursen läses också av elever

från en del andra program, framför allt Estetiska programmet (ES) och delvis Humanistiska programmet (HU), se tabell 5 ovan.

Avvikelse på programnivå

Betygspoängen och avvikelsen för de få program som kursprovet i första hand gäller framgår av figur 41.



Man kan notera att betygsnivån är låg. GBP ligger för provbetygen klart under 10, vilket är betygspoängen för betyget E.

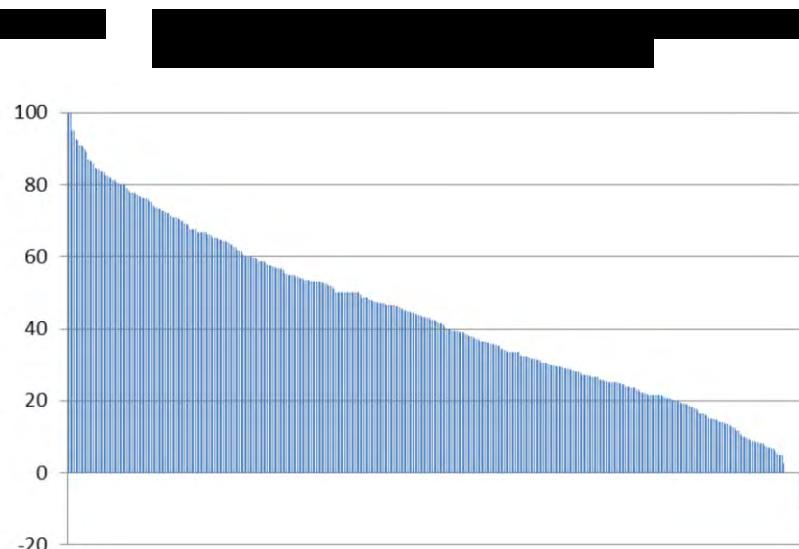
Samhällsvetenskapsprogrammet, som har flest elever, har den lägsta genomsnittliga betygspoängen (6) och också den största avvikelsen. Övriga program har mer likartade genomsnittliga betygspoäng. Betygsnivån är dock generellt mycket låg, vilket innebär en stor genomsnittlig avvikelse på 2,6 betygspoäng. Som tidigare nämnts är dock betygspoängen svår att tolka.

Uttryckt på annat sätt innebär det för det aktuella provet en nettoavvikelse (Diff_1) på 39 procent, dvs. 39 procent av eleverna

hade ett högre lärarbetyg än provbetyg,⁵³ och uttryckt i betygssteg (Diff_6) betyder det att i genomsnitt för varje elev är lärarbetyget nästan ett halvt betygssteg (0,46 steg) högre än provbetyget. Skillnaden mellan de olika program där provet görs är måttlig i den meningen att de olika programmen har ungefär samma genomsnittliga avvikelse på provet.

Avvikelse på skolenhetsnivå

Skolverket redovisar nedanstående avvikelser för skolenheter vårtterminen 2014 i matematik 2b.⁵⁴



Figur 42 illustrerar den stora avvikelsen. Medelvärdet av nettoavvikelserna för skolenheterna ligger på 43 procent och standardavvikelsen är 24 procent. Här har en enhet i genomsnitt 47 elever som gjort provet i matematik 2b.

Om vi också redovisar resultatet så att avvikelserna relateras till enheternas storlek får vi fram nedanstående bild (figur 43).

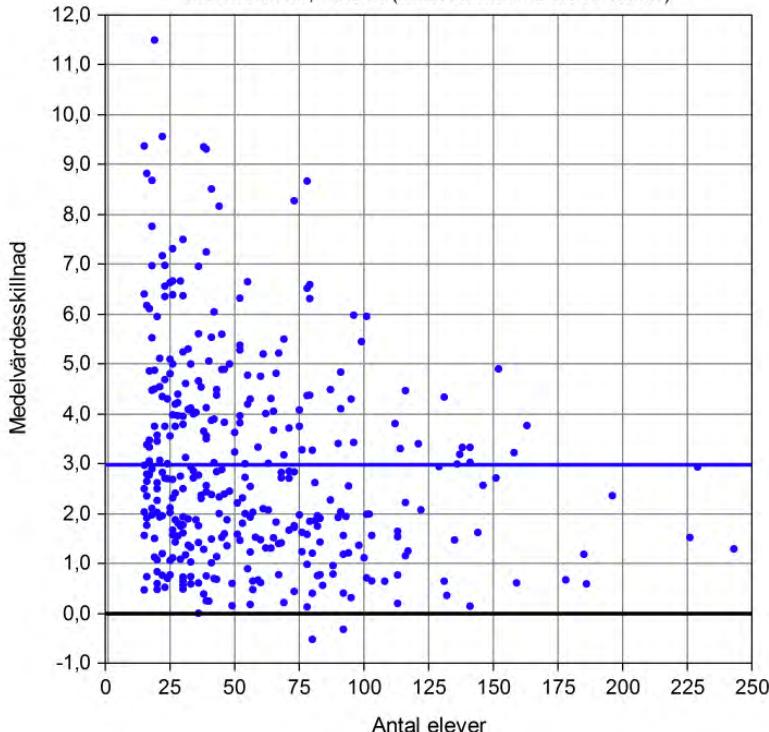
⁵³ För betygsstegen E till A motsvarar 2,6 betygspoäng mer än ett betygssteg. Om det gäller betygsstegen F till E räcker det bara till drygt en fjärdedels betygssteg.

⁵⁴ Skolverket (2015b).



Avvikelse som skillnad i genomsnittlig betygspoäng,

matematik 2b, vt 2014 (Enheter med minst 15 elever)



Här kan man konstatera en stor spridning i avvikelsen mellan olika skolenheter (standardavvikelse 2,1 betygspoäng) samt en stor skillnad mellan medelvärdet för enheternas genomsnittliga lärabetyg och medelvärdena av den genomsnittliga betygspoängen för motsvarande provbetyg. Skillnaden anges av den blå medelvärdeslinjen, dvs. den är cirka 3 betygspoäng.⁵⁵

⁵⁵ Observera att det här gäller medelvärdet av enheternas avvikelser, där *varje enhet* har samma vikt oberoende av hur många elever den har. När man beräknar avvikelsen på nationell nivå räknas varje individ lika. Det innebär att de stora enheterna väger tyngre än de små. Av figuren framgår att de stora enheterna i allmänhet har lägre värden än de små. Detta gör att den genomsnittliga avvikelsen blir mindre på nationell nivå (2,6 betygspoäng) än när den beräknas som medelvärdet av enheternas avvikelser (3,0 betygspoäng).

Kommentar

Det här avsnittet innehåller inga jämförelser över tid, vilket inte beror på att underlag saknas. Skolverket har på sin webbplats publicerat ett antal årliga rapporter där avvikeler redovisas. Skälet är snarast att bilden är densamma som den som har redovisats för grundskolan, dvs. att mönstret över tid är mycket likartat.

Relationen mellan lärbetyg och provbetyg (avvikelsen) är mycket olika mellan olika kurser, där den är minst i engelska och störst i vissa matematikkurser. Betygsnivån är högst i engelska och lägst i matematik. Även detta mönster känns igen från grundskolan.

Ett ytterligare mönster som känns igen är att spridningen i avvikelse är avsevärd på alla nivåer: programnivå, skolenhetsnivå och gruppennivå. Ju färre elever som ingår i grupperna, desto större blir avvikelserna. Det finns alltså en tydlig statistisk effekt i mönstren.

På samma sätt som för grundskolan skulle man kunna sammanfatta analysen av relationen mellan provbetyg och lärbetyg för gymnasieskolan med att det finns ett stabilt mönster av instabilitet. Detta är dessutom snarast förstärkt i relation till grundskolan.

I nästa avsnitt ska vi granska vissa av provresultaten och avvikelserna ur ett mer statistiskt perspektiv.

Slumpens roll för avvikelsen

Vi tänker oss ett scenario där en lärare har genomfört ett prov och enligt bedömningsanvisningarna fått en viss fördelning av provbetyg. Vidare har läraren utifrån sitt samlade betygsunderlag satt de betyg hon eller han anser att eleverna visat kunskaper för. Om nu läraren vill jämföra nivån på sina betyg med nivån på elevernas provbetyg är det förstås inte alldeles uppenbart hur detta kan eller bör göras. Som visats tidigare kan det ske via nettoavvikeler (Diff_1), via genomsnittlig avvikelse i betygssteg (Diff_6) eller via skillnad i genomsnittlig betygspoäng för klassens provbetyg och lärbetyg (Diff_20).

För den här redovisningen väljer vi Diff_1 för grundskolan och Diff_6 eller Diff_20 för gymnasieskolan. Dock väljer vi att inte försöka undersöka skillnader på lärarnivå, eftersom det skulle innebära att granskningen görs på klassnivå (gruppennivå). Många grupper i framför allt gymnasieskolan är som vi sett små och av statistiken

framgår inte i vilken utsträckning samma lärare har elever från olika program i samma klass. Vi nöjer oss därför med att jämföra resultat på skolenhetsnivå, oberoende av om en eller flera lärare på enheten haft grupper som genomfört det aktuella provet.

Granskningen innebär att vi jämför provbetyg och lärarbetyg för att se om de skiljer sig åt på ett statistiskt signifikant sätt för de olika skolenheter som deltagit i provet och som har minst 15 elever.⁵⁶ Det vill säga kan man eller kan man inte med viss statistisk säkerhet säga att provbetyg och kursbetyg för en skolenhet skiljer sig så mycket åt att man kan säga att lärarens eller lärarnas betyg för eleverna i den aktuella gruppen avviker signifikant från motsvarande elevers provbetyg.

Som metod används s.k. parvisa t-test eftersom samma elever och elevgrupper har ett provbetyg och ett lärarbetyg. Signifikansnivån är satt till 95 procent.

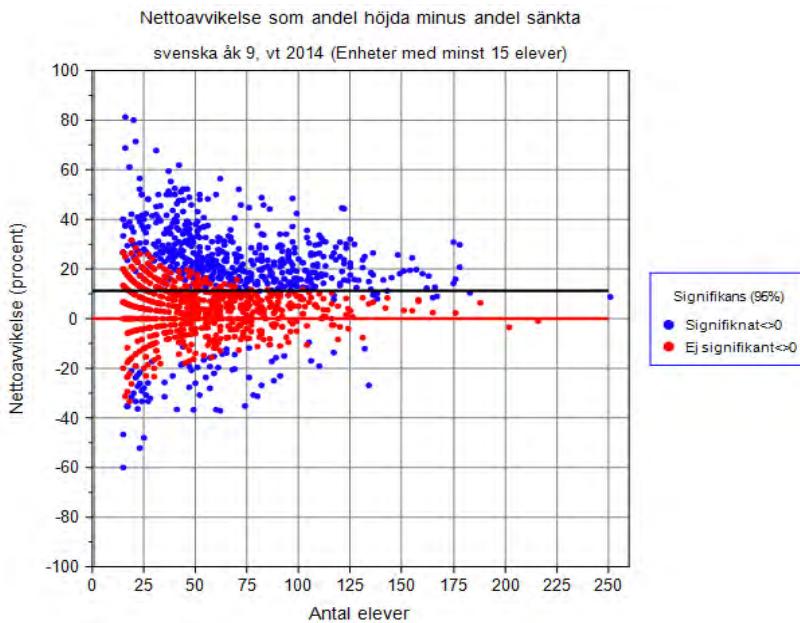
Grundskolan

Svenska i årskurs 9

Figur 44 visar de skolenheter som genomfört provet i svenska i årskurs 9 vårterminen 2014. Observera att figuren visar genomsnittlig nettoavvikelse, dvs. den baseras på Diff_1 .

Den röda linjen markerar nettoavvikelsen noll och den svarta den genomsnittliga nettoavvikelsen för samtliga skolenheter (medelvärdet för avvikelsen är 11 procent och standardavvikelsen 17 procent). För de rödmarkerade enheterna skiljer sig inte den genomsnittliga avvikelsen signifikant från noll (95 procents nivå). De blåmarkerade enheterna har däremot en nettoavvikelse som är signifikant skild från noll.

⁵⁶ Vi kunde ha valt mindre grupper, t.ex. minst tio elever. Spridningen skulle då ha blivit större eftersom ännu mindre grupper tillkommit. De värden på spridning som anges kan därför ses som underskattningar.

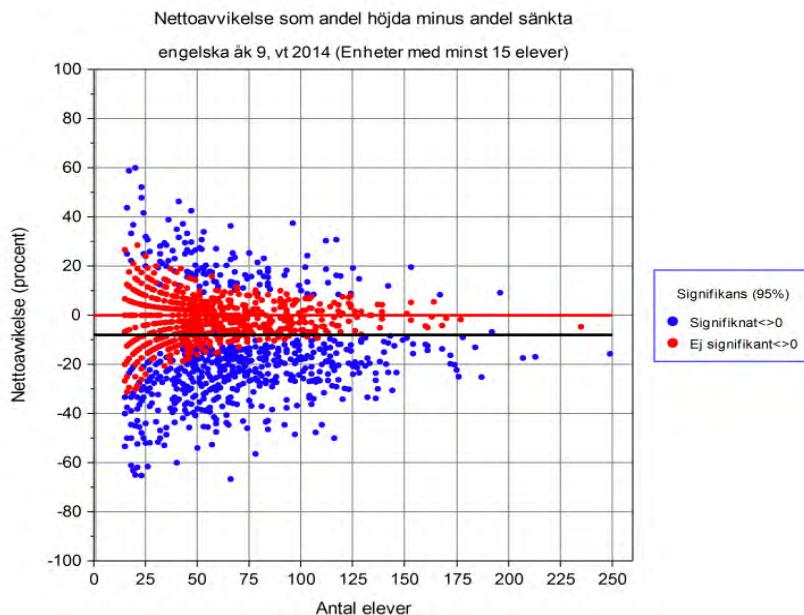


Figuren visar att det finns en systematisk avvikelse som markerar skillnaden mellan lärarkollektivets samlade betygsbedömning och provbetygets genomsnittliga nivå, dvs. provkonstruktörernas bedömning. Figuren visar också att för små grupper kan avvikelserna vara större utan att för den skull vara signifikant skilda från noll.⁵⁷

Engelska i årskurs 9

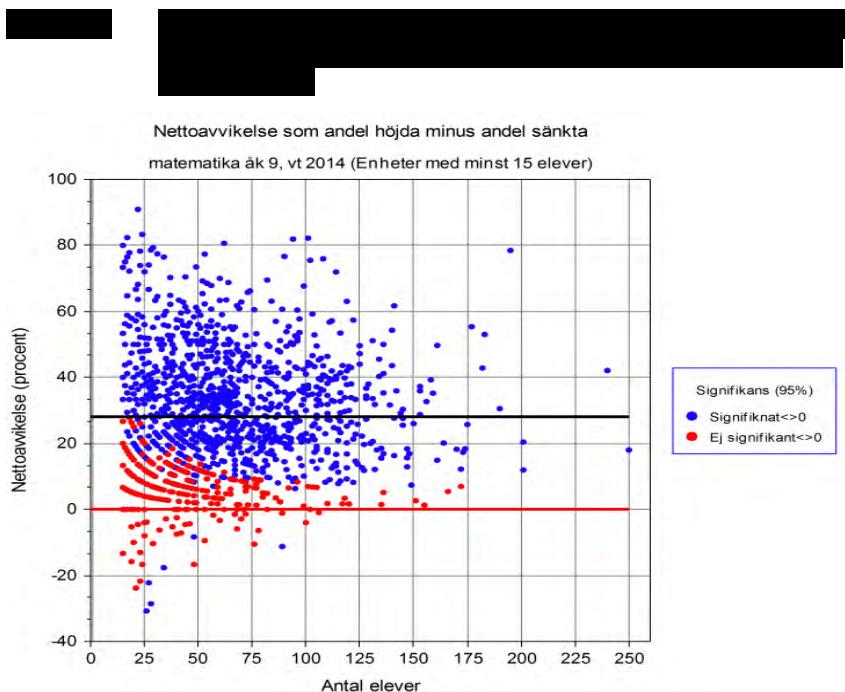
Figur 45 visar utfallet för engelska i årskurs 9 vårterminen 2014.

⁵⁷ Man kan notera att gränsen mellan signifikant och icke signifikant avvikelse inte är skarp. Det beror på att t-testet utgår från varje stickprovs egna värden vid skattning av de parametrar som ingår i t-testet. Detta är den metod som får användas om populationsvärdet inte finns tillgängliga, vilket skulle vara fallet vid den tidpunkt betyg ska sättas.



För engelska är som tidigare noterats avvikelsen negativ, dvs. lärarbetygen (den svarta linjen) är i genomsnitt lägre än provbetygen.

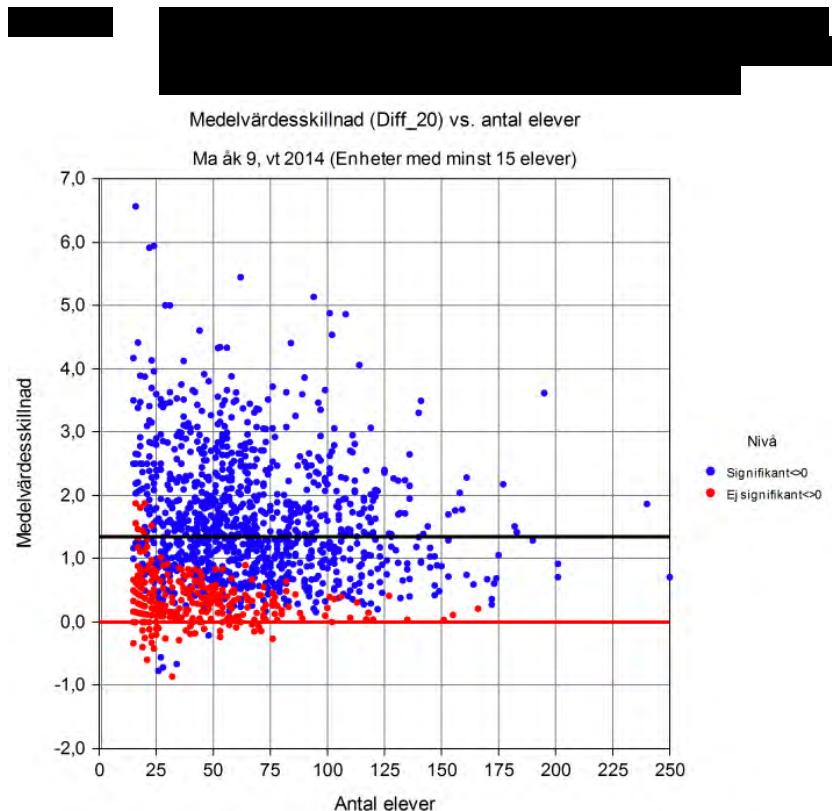
Matematik i årskurs 9



Figur 46 visar att den genomsnittliga nettoavvikelsen för de skolenheter som gjort proven är knappt 30 procent för matematik i årskurs 9 vårterminen 2014 (den svarta linjen). Variationen mellan enheter är också betydande (standardavvikelse 18 procent). Som synes finns det också några enstaka skolenheter som har signifikant lägre lärabetyg än provbetyg.

I ovanstående figurer har avvikelsen visats som nettoavvikelse (Diff_1), dvs. skillnaden mellan den andel elever (i procent) som har högre lärabetyg än provbetyg och den andel som har lägre lärabetyg än provbetyg. Det tas dock ingen hänsyn till om avvikelsen är ett eller flera betygssteg. Ett mer precist och i andra sammanhang mer användt mått är den genomsnittliga betygspoängen, även om den som tidigare nämnts har sina nackdelar genom den ojämna viktningen av olika betyg.

Figur 47 visar avvikelsen för matematik i årskurs 9 vårterminen 2014, dvs. samma grupp som i föregående figur, men uttryckt som skillnad i genomsnittlig betygspoäng (Diff_20).



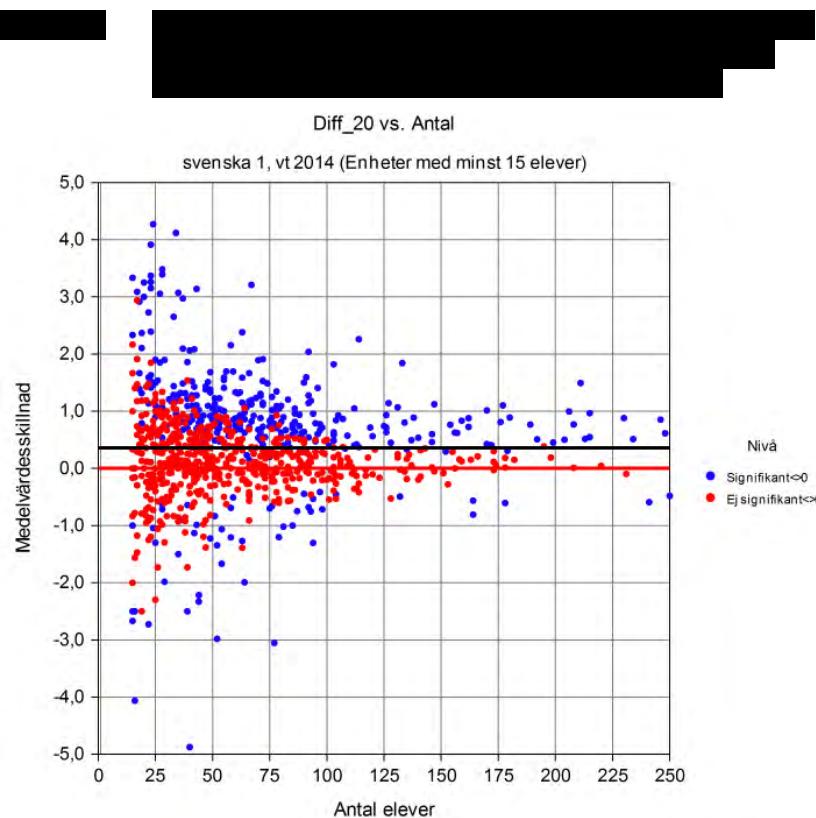
Medelvärdet i betygsavvikelse för hela gruppen av enheter är 1,3 betygspoäng (enligt skalan 0–20) och standardavvikelsen 1,0 betygspoäng. Man kan notera att den övergripande bilden av fördelningen är tämligen likartad i de båda figurerna, men figur 46 uppvisar det karaktäristiska mönster som syns för små grupper när det gäller nettoavvikelse. När avvikelsen som i figur 47 visas i betygspoäng suddas sådana mönster ut i varierande grad, eftersom avvikelser på olika betygsnivåer ger olika skillnader i betygspoäng (ett steg mellan F och E ger 10 betygspoäng, medan ett steg mellan exempelvis E och D ger 2,5 poäng).

Gymnasieskolan

Även för gymnasieskolan visas skolenheters avvikelsemönster för några kurser. Här visas avvikelserna enligt skalan 0–20 betygspoäng.

Svenska 1

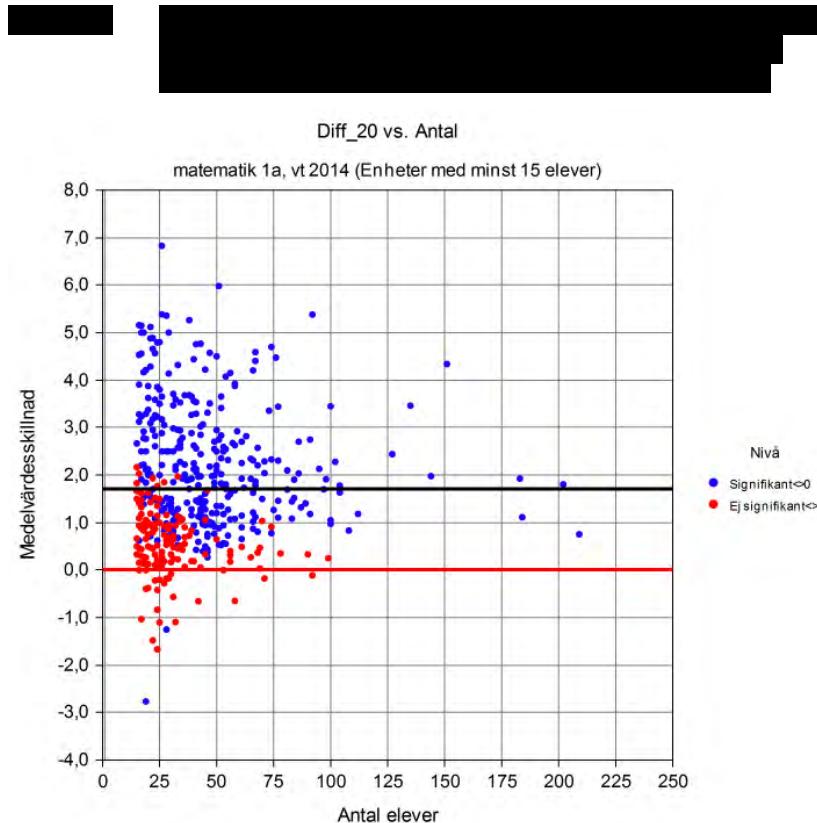
Avvikelsen för svenska 1 vårterminen 2014 visas i figur 48, Medelvärdet för enheterna är 0,35 betygspoäng och standardavvikelsen 0,97.



Spridningen är ganska stor och vissa skolenheter visar betydande avvikelser, men den genomsnittliga skillnaden i betygspoäng avviker måttligt från nollinjen.

Matematik 1a

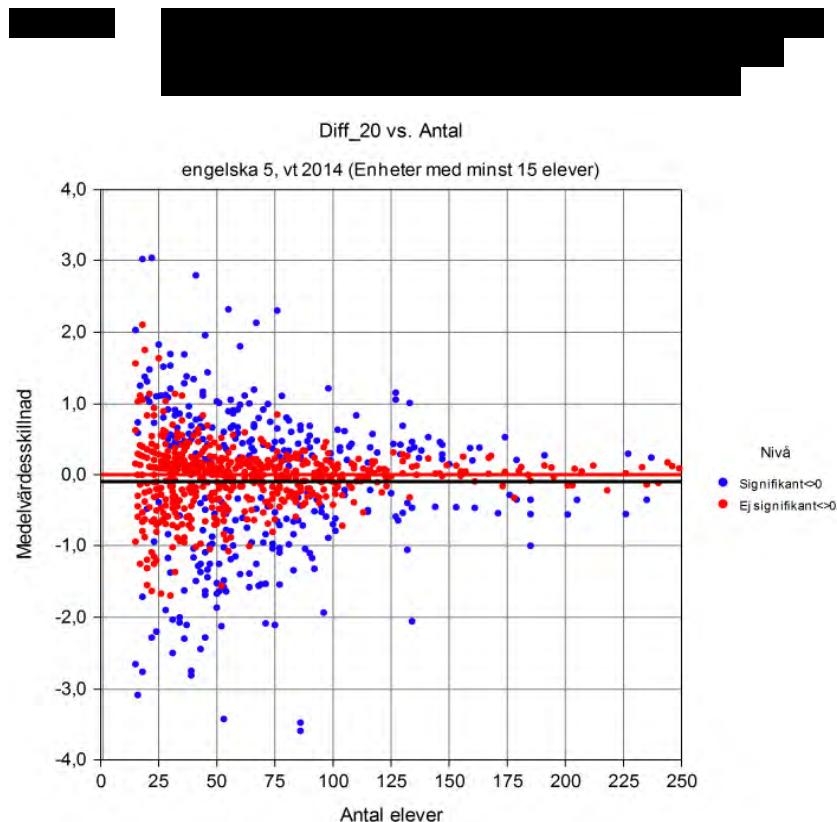
Matematik 1a är en gymnasiegemensam kurs för yrkesprogrammen. Figur 49 visar mönstret för denna kurs. Den genomsnittliga avvikelsen för de ingående enheterna är 1,7 betygspoäng och standardavvikelsen 1,4.



Antalet skolenheter med resultat i matematik 1a är dock mindre än antalet enheter med resultat i svenska 1 och engelska 5, vilket alla elever läser.

Engelska 5

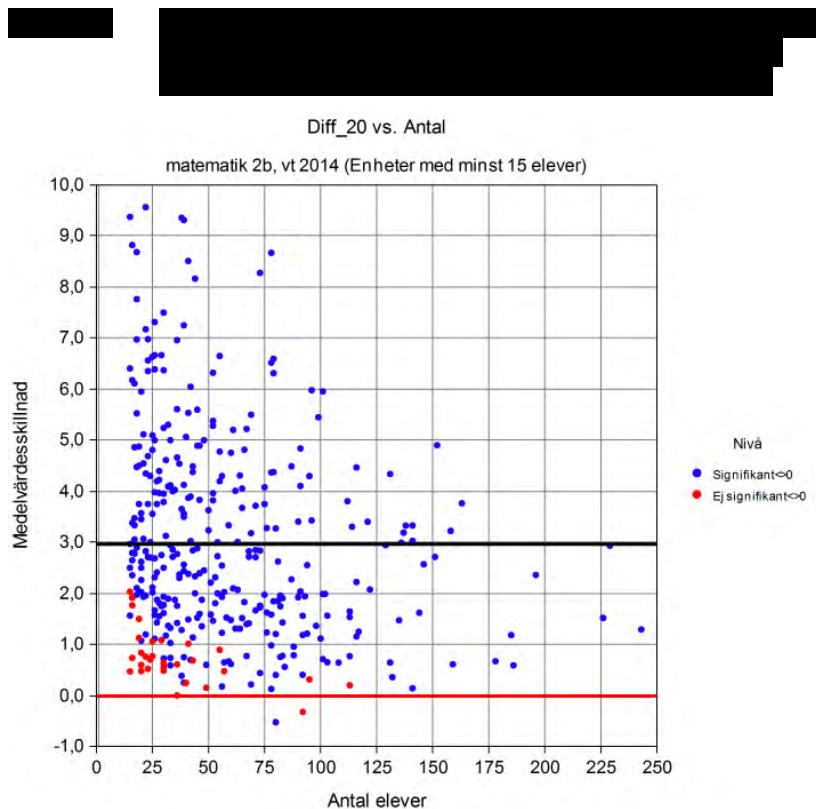
För engelska 5 är den genomsnittliga avvikelsen liten och negativ (- 0,09 betygspoäng). Standardavvikelsen (0,79 betygspoäng) är också mindre än för svenska 1 och i synnerhet mindre än för matematik 1a. Trots detta finns det vissa enheter som sticker ut med stora medelvärdeskillnader mellan provbetyg och lärarbetyg.



Matematikämnet har många kurser och kursprov och vi visar därför också ett par prov med särskilt stora avvikelser.

Matematik 2b

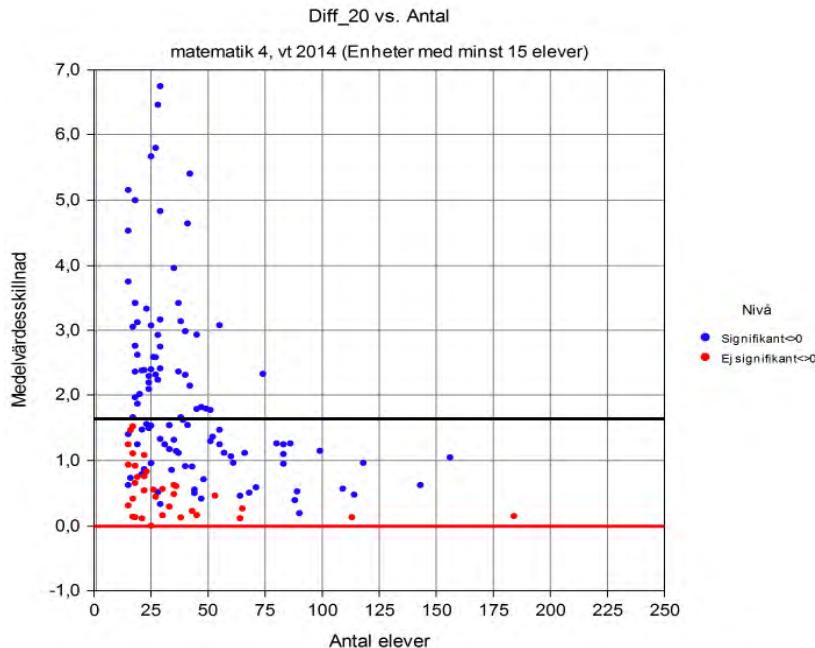
Medelvärdet av skolenheternas genomsnittliga betygsskillnad mellan lärbetyg och provbetyg är 3,0 betygspoäng, och spridningen (standardavvikelsen) är 2,1 betygspoäng. Som framgår av figur 51 är fördelningen påtagligt sned. Man kan också notera att nästan alla skolenheter har avvikeler som är signifikant skilda från noll.



Matematik 4 (figur 52 nedan) är en kurs med förhållandevis få skolenheter – endast 147 stycken har minst 15 elever. Även här är avvikelsen stor; medelvärdet för enheterna är 1,7 betygspoäng och standardavvikelsen mellan enheterna 1,7 betygspoäng.

Trots att matematik 4 enbart gäller vissa elever på Naturvetenskaps- och Teknikprogrammet blir spridningen mellan olika enheter stor och fördelningen är påtagligt sned.

Matematik 4



Kommentar

I det här avsnittet understryks ytterligare den stora variationen mellan olika ämnen, kurser och program när det gäller betygsnivåer och avvikelser. Det pekar också på att de statistiska förutsättningarna varierar och att variationer i avvikelser finns, oberoende av om stora elevgrupper som hela län eller små klasser undersöks. Den stora utmaningen med en så spretande problembild är att försöka finna en acceptabel modell för alla de olika nationella proven och hur dessa på ett tillförlitligt och likvärdigt sätt ska kunna stödja lärarnas betygssättning.

I nästa avsnitt diskuteras några förutsättningar som gäller för nuvarande prov och betyg och hur dessa förutsättningar harmonierar eller står i strid med några tänkbara modeller för provens betygssättande roll.

Modeller för betygsstöd

Det finns många tänkbara modeller för att använda prov som underlag för stöd eller styrning av betyg. För svensk del har vi valt att de nationella proven ska ha en betygsstödjande roll, och denna roll föreslås nu av utredningen att renodlas. Innan vi går in på några idéer om en svensk modell ska vi kort titta på hur man gör i några andra länder.

Modeller i några andra länder

Det finns många olika betygssystem och provsystem i världen. Många länder har examensprov som är avgörande för betygen medan andra ger mer ansvar till de undervisande lärarna. Generellt kan man säga att examensproven har gamla anor medan de examinationer och godkännanden som mer bygger på undervisande lärares bedömningar, ofta i kombination med resultat på vissa nationella prov, är en mer sentida företeelse.

Sverige var tidigt influerat av amerikanska strömningar och kan sägas ha varit en typisk representant för den senare kategorin tillsammans med främst vissa delstater i engelskspråkiga länder som USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Skottland. Dock har dessa länder ofta också olika former av test eller prov vars resultat kombineras med lärabetyg och andra meriter vid t.ex. urval till högre utbildning.

Mer traditionella examensländer är de nordiska länderna, förutom Sverige, det kontinentala Europa och flera ostasiatiska länder, t.ex. Kina, Korea och Singapore. Även England har olika former av examinerande prov men har under senare år liksom Sverige hållit ett högt reformtempo och befinner sig i en omställningsfas när det gäller prov och betygssystem på främst gymnasienivå.

Varje land har sin mer eller mindre specifika skolkultur. Därför är det svårt att implementera metoder och synsätt från ett land till ett annat. Åtgärder som varit framgångsrika i ett land behöver inte vara det i ett annat land med en annan skolkultur och andra traditioner. Detta gäller läroplaner, kursplaner, undervisningsmetoder, ledarskap m.m. likväl som prov, betygssättning och examinationssystem. När vi således tämligen översiktligt redovisar några drag från andra länders modeller för betygssättning och nationella prov

(betygsstödjande eller examinerande) ska de inte ses som konkreta förslag utan mer som översiktliga inspel av idéer som kanske i modifierad form kan leda till förbättring också i en svensk kontext.

Vi ska kortfattat beskriva prov- och betygssystemen i några länder och särskilt fokusera på relationen mellan provresultat och betyg. De länder som förefaller särskilt intressanta är Danmark, Finland, Norge och England.

Danmark

När det gäller betygssättning och nationella prov ligger det för svensk del nära till hands att vända sig mot Danmark. I de direktiv som låg till grund för den nuvarande sexgradiga svenska betygsskalan hänvisades till den betygsskala och det betygssystem som infördes i Danmark 2006. Till grund för det nya danska systemet låg en expertutredning.⁵⁸

Den nya danska skalan skulle ha färre betygssteg (sju) än den tidigare så kallade 13-skalan med tio steg. Samma skala skulle användas i hela utbildningssystemet, alltså även i högskolan. Skalan skulle också vara användbar i internationella sammanhang. Därmed låg det nära till hands att koppla den till den ECTS-skala⁵⁹ som används inom högskolevärlden. Det som framför allt gör den danska skalan intressant är att den är relativ samtidigt som betygssystemet är mål- och kunskapsrelaterat (kriterierelaterat). Det innebär att på nationell nivå eftersträvas en bestämd procentuell fördelning av betygen medan provkonstruktörer och lärare ska utgå från betygskriterierna när de konstruerar prov och sätter betyg.

Betygsskalan har bestämda kriterier för nivån godkänd. De elever som inte når den gränsen blir inte godkända. Betygen för de elever som når godkändnivån ska sedan på nationell nivå som norm ha nedanstående betygsfördelning.⁶⁰ För de icke-godkända betygen F och Fx finns inga procentsatser utan de baseras enbart på kriterier.

⁵⁸ Undervisningsministeriet, Uddannelsesyrelsen. (2004).
<http://pub.uvm.dk/2004/karakterer/karakterer.pdf>

⁵⁹ European Credit Transfer and Accumulation System.

⁶⁰ Denna har samma betygsfördelning som ECTS-skalan.

Betyg	F	Fx	E	D	C	B	A
Andel	"-"	"-"	10%	25%	30%	25%	10%
Betygspoäng	-3	0	2	4	7	10	12

Till skalan hör också en kortfattad beskrivning av vad som krävs för de olika betygen.⁶¹

7-trins-skalaen

Karakter	Betegnelse	Beskrivelse	ECTS
12	Den fremragende præstation	Karakteren 12 gives for den fremragende præstation, der demonstrerer udtømmende opfyldelse af fagets mål med ingen eller få uvæsentlige mangler.	A
10	Den fortrinlige præstation	Karakteren 10 gives for den fortrinlige præstation, der demonstrerer omfattende opfyldelse af fagets mål med nogle mindre væsentlige mangler.	B
7	Den gode præstation	Karakteren 7 gives for den gode præstation, der demonstrerer opfyldelse af fagets mål med en del mangler.	C
4	Den jævne præstation	Karakteren 4 gives for den jævne præstation, der demonstrerer en mindre grad af opfyldelse af fagets mål med adskillige væsentlige mangler.	D
02	Den tilstrækkelige præstation	Karakteren 02 gives for den tilstrækkelige præstation, der demonstrerer den minimalt acceptable grad af opfyldelse af fagets mål.	E
00	Den utilstrækkelige præstation	Karakteren 00 gives for den utilstrækkelige præstation, der ikke demonstrerer en acceptabel grad af opfyldelse af fagets mål.	Fx
-3	Den ringe præstation	Karakteren -3 gives for den helt uacceptable præstation.	F

Kilde: Den nye karakterskala. Udgivet af Undervisningsministeriet i 2007.

7-trins-skalaen skal anvendes absolut i forhold til målene, så det vurderes, hvad den studerende har lært, og hvor godt vedkommende har lært det. Bedømmelsen er således uafhængig af andre studerendes præstation.

7-trins-skalaen skal anvendes absolut, men har dog en bestemt tilsligtet fordeling af de beståede karakterer, der lægger sig op ad ECTS-skalaens fordeling, jf. kapitel 2 nedenfor. ECTS-skalaens fordeling forventes ikke at være opfyldt på det enkelte hold eller den enkelte institution eller uddannelse i et bestemt år. Men ECTS-skalaen rummer en forestilling om, at karakterfordelingen i store populationer – fx på typer af uddannelser og over tid – skal svare til den forventede fordeling.

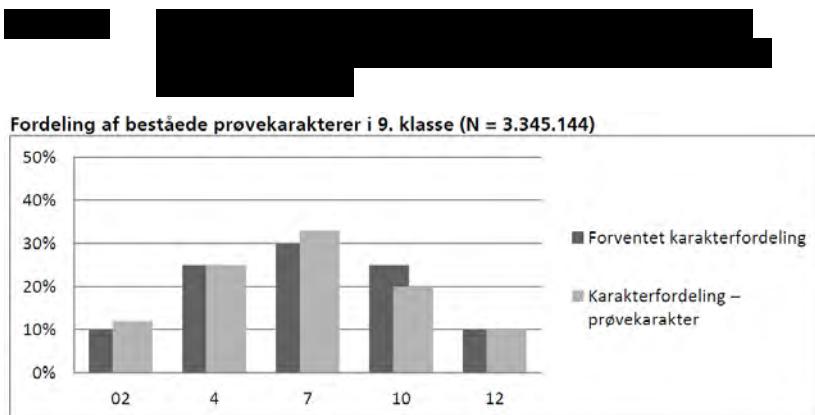
Ovanstående bild redovisar de allmänna kriterierna för de olika betygen. Dessa kompletteras med de mål och innehållsbeskrivningar

⁶¹ Ur Danmarks Evalueringssinstitut (2013).

som finns i läroplanerna⁶². I jämförelse med svenska kunskapskrav är dock de danska motsvarigheterna betydligt mindre omfattande.

Det som gör den danska modellen intressant är att den har ambitionen att förena kriterierelaterade⁶³ och gruppelaterade betyg, där det förstnämnda gäller lärare och provkonstruktörer medan det senare gäller den nationella nivån. Tanken i den danska modellen är vidare att systemet ska utvärderas cirka vart femte år. Om det då visar sig att betygsfördelningen på nationell nivå avviker mer än vad som bedöms rimligt från den föreskrivna normfördelningen får betygskriterierna omformuleras så att betygsfördelningen blir mer i enlighet med den nationella normen.

Den första utvärderingen gjordes 2013 av Danmarks Evalueringssinstitut (EVA)⁶⁴. Utvärderingen visar nedanstående fördelning för provbetygen och lärabetygen i årskurs 9.⁶⁵ Proven är de examensprov som används i Danmark.



Av figuren framgår att den avvikelse som finns främst gäller fördelningen mellan betygen 7 och 10 samt att andelen med det lägsta godkända provbetyget 2 var ett par procentenheter högre än normen 10 procent.

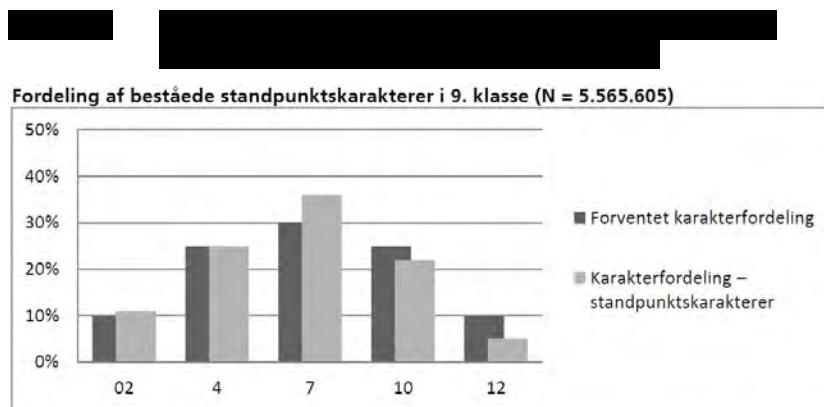
⁶² Se t.ex. <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Gymnasiale-uddannelser/Fag-og-laereplaner/Fag-paa-stx/Matematik-stx>

⁶³ Motsvarar det svenska mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet.

⁶⁴ Danmarks Evalueringssinstitut (2013).

⁶⁵ Figurer 54 och 55 är hämtade ur EVA:s rapport.

För lärarbetygen (*standpunktskarakterer*) gäller den fördelning som visas i figur 55.



Av figurerna framgår att överensstämelsen får anses god. Andelen elever med medellbetyget 7 är något högre än normen i de två fallen. Däremot är andelen elever med de högsta betygen snarast lägre än normen. Det är också svårt att se någon tendens till att lärarbetygen skulle ligga högre än provbetygen.

Dessutom är det intressant att konstatera att de icke godkända betygen, vilka enbart bestäms enligt kriteriebaserade principer, endast utgör en liten andel av samtliga betyg. För såväl folkskolan som gymnasieskolan var cirka 5 procent av provbetygen icke godkända, medan cirka 3 procent av lärarnas slutbetyg var icke godkända.

EVA:s sammanfattande slutsatser framgår av nedanstående ruta.

Centrale konklusioner

- Generelt afviger karaktergivningen fra den forventede karakterfordeling med mindre end 10 procentpoint, og nogle karakterer rammer præcis den forventede fordeling.
- I langt de fleste tilfælde har karaktergivningen varieret med 0-7 procentpoint. Der er en general tendens til, at karakteren 7 har nærmest sig den forventede fordeling.
- På uddannelsesområder, der har både prøvekarakterer og standpunkts-/årskarakterer, ligger karakteren 12 over den forventede fordeling, hvis man ser på prøvekaraktererne, mens den ligger under, hvis man ser på standpunkts-/årskaraktererne.
- De ikke-bestäde karakterer udgør maksimalt 9 % af de karakterer, der er givet. Heraf udgør karakteren -3 som hovedregel ikke mere end 10 % af karaktererne. I den sammenhæng udgør universitetsuddannelserne og de kunstneriske uddannelser under Uddannelsesministeriet og Kulturministeriet dog væsentlige undtagelser.

Kommentar

Vid en första anblick kan den danska modellen förefalla märklig, men vid närmare eftertanke är det kanske inte så förvånande att modellen tycks fungera. Om man som i den svenska modellen enbart ska arbeta utifrån tolkning av texten i kunskapskraven är det svårt för den betygssättande läraren att veta om en tolkning är rimlig eller inte. De danska kunskapskraven är knappast formulerade på ett sådant sätt att de i sig är mer lättolkade och entydiga än svenska kunskapskrav. Det torde snarare vara det utrymme som finns för en relativ aspekt på tolkningen som, i varje fall med tiden, underlättar för danska lärare och provkonstruktörer att finna nivåer som är mer samstämmiga än vad fallet är i Sverige. Den nationella danska normen kan förstås av slumpmässiga skäl inte förväntas gälla annat än approximativt för enskilda klasser. Den ska således inte styra klassens betygssättning vare sig när det gäller genomsnitt eller spridning.

Några jämförelser av lärarbetyg, provbetyg och avvikeler på olika nivåer av det slag vi gör i Sverige redovisas inte av EVA. Det är därför svårt att dra några slutsatser om betygsavvikeler på skolenhets-, klass- och lärarnivå. Betygsfördelningar på nationell nivå är det som kan utläsas.

I Sverige förordas i dag inte relativ betygssättning även om en sådan kan ha fördelar i jämförelse med kriterierelaterad bedömning och betygssättning. Det kan vara lättare för en lärare att rangordna sina elever efter de kunskaper de visar än att relatera de visade kunskaperna till mer eller mindre abstrakta formuleringar i kunskapskrav och målbeskrivningar. En normfördelning kan i sådana fall tjäna som en återhållande kraft mot alltför yviga utsvävningar vid betygssättningen.

I praktiken finns det knappast några renodlade normrelaterade eller grupprelaterade betygssystem, i varje fall inte om praktiserande lärare är inblandade i betygssättningen. Har man ett norm- eller grupprelaterat system lär sig lärarna ganska snart vad elever på olika betygsnivåer kan, och därmed kan de också av elevernas visade kunskaper avgöra deras betygsnivå, dvs. de kan med tiden sätta rimligt tillförlitliga betyg på eleverna även utan direkt statistiskt stöd.⁶⁶ Men

⁶⁶ Oberoende av betygs- och provsystem kommer det dock alltid att råda osäkerhet vid betygsgränsen.

samtidigt är verkligheten föränderlig och om bedömningen ska förbli tillförlitlig torde fortlöpande betygsstöd i statistisk eller annan form vara behövligt.

På liknande sätt kan ett normstöd av dansk modell tänkas bidra till att staga upp tolkningen av kunskapskraven så att de efterhand kan internaliseras i lärarnas kollektiva medvetande i form av konkreta föreställningar om vad elever på olika betygsnivåer presterar i form av olika utsagor. Det utesluter naturligtvis inte att tolkningar av innehållsbeskrivningar, kunskapskrav och lärandemål behöver göras och diskuteras – men kanske inte främst för bedömningens och betygsättningens skull utan i lika hög grad för att främja undervisning och lärande.

Norge

Norge har något de kallar *nasjonale prøver*. Dessa är dock inte obligatoriska och betygsstödjande som de svenska nationella proven, utan de är snarast en form av digitaliserade diagnostiska eller formativa prov. Däremot finns det obligatoriska examensprov.⁶⁷

Examensproven konstrueras enligt traditionella metoder och betygssätts av särskilda censorer. Betygsskalan är sexgradig från 1 till 6, där 1 är icke godkänt och 6 högsta betyget. För censorerna gäller nedanstående anvisning⁶⁸.

⁶⁷ Se <http://www.udir.no/Vurdering/Eksamens-grunnskole/> för närmare information.

⁶⁸ <http://www.udir.no/Vurdering/Eksamens-grunnskole/#Karakterer>

Grunnlag for karaktersetting

Når sensorene skal sette en karakter, må hun eller han forholde seg til kompetansemålene i læreplanen, forskrift til opplæringsloven, kjennetegn på måloppnåelse for faget og til det tolkningsfellesskapet sensorene er kommet fram til på sensorskoleringen.

Karakteren skal fastsettes etter en samlet vurdering av den kompetansen kandidaten viser i eksamensbesvarelsen. Deloppgaver vektes ikke.

Sensor skal ha en positiv holdning og se etter hva eleven får til. Mange oppgaver gir eleven mulighet til å velge ulike løsninger og innfallsvinkler for å svare på oppgaven.

Det hører med til sensors profesjonelle og faglige skjønn å være åpen for ulike faglige løsninger og synspunkter, så lenge eleven svarer på oppgavene som er gitt til eksamen.

Här finns inga angivelser om relativ betygsfördelning utan systemet beskrivs som helt mål- och kunskapsrelaterat.

Lärarens betyg (*standpunktskarakteren*) liknar den svenska lärarens och baseras på den samlade bedömningen av elevens kunskaper relaterade till vägledande beskrivningar av s.k. kännetecken för olika betyg.⁶⁹ Kännetecknen liknar de svenska kunskapskraven i det att det är några förmågor som rangordnas genom verbala beskrivningar.⁷⁰

För Norge gäller att avgångsbetyget innehåller såväl betyg på examensproven som lärarens betyg. Denna modell tillämpas även i Danmark.⁷¹

⁶⁹ Se t.ex. <http://www.udir.no/Vurdering/Standpunktvrurdering-i-fag/>

⁷⁰ Se t.ex. http://www.udir.no/globalassets/upload/vurdering/kjennetegn/matematikk_kjennetegn_nn.pdf

⁷¹ Se t.ex. <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Gymnasiale-uddannelser/Proever-og-eksamen/Eksamensbeviser-paa-de-gymnasiale-uddannelser>

Finland

I Finland finns inga nationella prov av svensk typ i grundskolan. Inte heller finns examensprov av det slag som används i Danmark och Norge utan betygssättningen görs av läraren med stöd av följande anvisning.⁷²

Kriterierna beskriver kunskaperna som förutsätts för vitsordet åtta (8 = "goda"). En elev får vitsordet åtta, om han eller hon i genomsnitt uppväxer kunskaper som motsvarar kriterierna. Svagare kunskaper inom något delområde kan kompenseras med kunskaper som överstiger kriterienivån inom andra delområden.

Betygssättningen är liksom i Danmark och Norge kompensatorisk, vilket den inte är i Sverige. Betygsskalan går från 4 till 10 där 4 är icke godkänt och 10 det högsta betyget. Det finns alltså bara kriterier för en sorts medelbetyg av de fem godkända betygen. De finländska lärarna i grundskolan ska alltså sätta betyg med stöd av kriterier för ett av de sju betygen och utan stöd av nationella prov. Läraren har tillsammans med den lokala skolan ansvar för betygssättningen av de egna eleverna och tydlig anses det fungera tillfredsställande. Möjligen kan Finlands goda resultat i PISA bidra.

För gymnasieskolans del används i Finland en relativ betygsskala med gamla latinska benämningar där L är högsta betyg.⁷³

Laudatur	L	7	5%
Eximia cum laude approbatur	E	6	15%
Magna cum laude approbatur	M	5	20%
Cum laude approbatur	C	4	24%
Lubenter approbatur	B	3	20%
Approbatur	A	2	11%
Improbatur	I	0	5%

⁷² http://www.edu.fi/planera/grundlaggande_utbildning/elevbedomningen/slutbedomningen_av_elever

⁷³ <https://www.ylioppilastutkinto.fi/se/statistik/allmaent-om-examen>

Som synes är skalan relativ och sjugradig.

Sammanfattningsvis gäller att för grundskolans del används i Finland en form av kriterierelaterad bedömning och betygssättning men inga nationella prov. För gymnasieskolan används i stället en traditionell studentexamen baserad på examensprov i varierande ämnen och med relativ betygssättning som grund.

England och Skottland

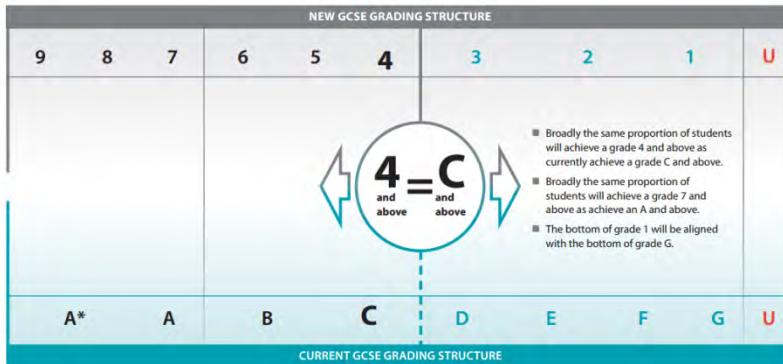
England och Skottland har under senare decennier genomfört många förändringar i sina prov- och betygssystem. Kingdon (2009) skriver:

The Scottish system of school leaving qualifications (in common with other UK countries) appeared to have been the subject of far more changes in recent decades than most other systems. (s. 34)

Denna tendens har fortsatt även efter 2009. För Englands motsvarighet till gymnasieskolan pågår ett införande av en ny betygsskala inför 2017. Den beskrivs kortfattat på nedanstående sätt (figur 56) av Ofqual.⁷⁴

⁷⁴ Office of Qualifications and Examinations Regulation.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/377768/2014-09-12-grading-the-new-gcses-in.pdf

Grading the New GCSEs in 2017

September 2014 Ofqual/14/5517

Det nya systemet innebär en förstärkning av examensprovens roll. Ofqual⁷⁵ skriver bl.a.:

Assessment will be mainly by exam, with other types of assessment used only where they are needed to test essential skills.

Nya kursplaner med innehållsbeskrivningar och bedömningsanvisningar infördes 2015. Kursplanerna är tämligen kortfattade jämfört med svenska kursplaner när det gäller syften och kunskapskrav. Däremot är innehållsbeskrivningarna mer detaljerade⁷⁶, antagligen som en följd av att lärarbedömningen har reducerats till förmån för examinerande prov och det av rättsviseskäl är viktigt att alla elever ges samma möjligheter till lärande av för provet relevanta kunskapsområden.

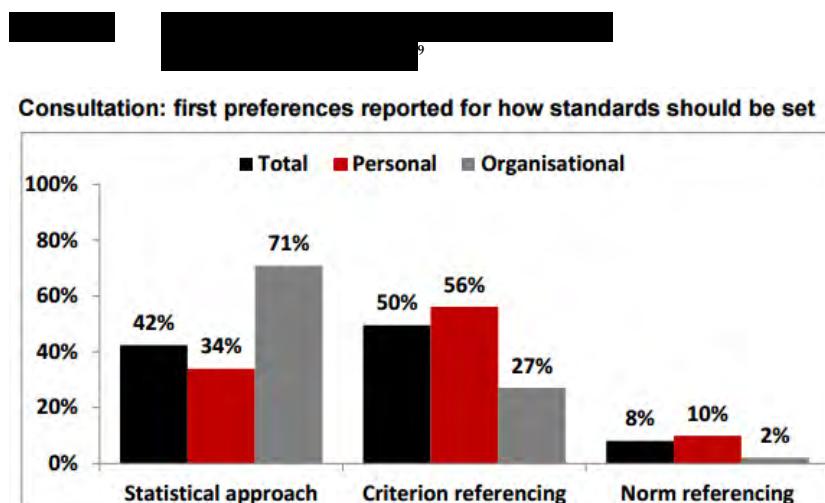
⁷⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/get-the-facts-gcse-and-a-level-reform/get-the-facts-gcse-reform>

⁷⁶ Se exempelvis

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254441/GCSE_mathematics_subject_content_and_assessment_objectives.pdf

Det sammanfattande intrycket av det nya engelska systemet på gymnasienivå är att betoningen av examensprov har ökat. När det gäller betygssättningen är strävan att försöka behålla ungefär samma betygsfördelning i den nya betygsskalan som i den tidigare, i varje fall under en övergångsperiod, med det tidigare betyget C som riktmärke. En sammanfattande beskrivning av huvuddragen i det nya systemet ges av Ofqual.⁷⁷

Det nya systemet är inte renodlat relativt eller normrelaterat. I samband med införandet genomförde Ofqual en omfattande enkätundersökning, som pekade på att få användare förordade ett normrelaterat system (figur 57).⁷⁸ Däremot hade andra mindre styrande former av statistiskt stöd större uppslutning. Störst stöd hade dock kriterierelaterad betygssättning.



Den lösning som beslutats tycks gälla en statistisk ansats. Tendensen är att kursplaner och de bedömningskriterier som ingår tonas ned medan provresultaten ges större vikt.

⁷⁷ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/465873/your_qualification_our_regulation.pdf

⁷⁸ Detta gällde främst övergången mellan nya och gamla systemet.

⁷⁹ Ur https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/377771/2014-09-12-board-paper-for-new-gcses-in.pdf

Det engelska systemet skiljer sig från det svenska eftersom lärarna inte är inblandade i provverksamheten utan den sköts av ett antal särskilda organisationer. Dessa bestämmer också betygsgränser för proven, vilket innebär att de kursplaner som vänder sig till lärarna inte betonar bedömningskriterierna i någon högre grad. Däremot anges vikter för olika kunskapsområden inom olika ämnen, dvs. underlag för kvantitativ sammanvägning av olika provdelar, ungefär på samma sätt som för svenska nationella prov i engelska och svenska.

Även inom grundskolan (motsvarande) sker förändringar. Under senare år har antalet prov snarare minskat medan lärarbedömningar (*teacher assessment*⁸⁰) ökat i betydelse. För högstadiet (*key stage 3*) togs de nationella proven bort 2010.

Det är svårt att se några direkta paralleller mellan det svenska och det engelska provsystemet under senare år. I England har som tidigare nämnts antalet nationella prov minskat i grundskolan medan lärarbedömningens betydelse har ökat. I Sverige har det snarast varit tvärtom. På gymnasial nivå ökar nu betoningen av examensproven i England medan lärarbedömningens betydelse minskar.

Sammanfattningsvis är det svårt att få grepp om det engelska systemet, framför allt för att det tycks vara under mer eller mindre kontinuerlig förändring. Där liksom på många andra ställen pendlar prov- och betygssystemet mellan grupperaterade och kriterierelaterade ansatser. Monroe (2009) redovisar samma erfarenhet från Skottland.

... norm and criteria referencing represent opposing ends of a continuum; norms are often defined in criteria terms and vice versa. Current SQA grading procedures are located in the middle range of the continuum and more towards the criteria referenced end. Its grade-related criteria are general definitions, which are complemented by marking guidelines for specific exam papers. In addition, the percentage of candidates to be awarded a grade on the basis of their scores and the quality of their work is compared with the percentage of candidates usually being awarded the grade. (s. 16).

Motsvarande växlingar mellan relativa och kvalitativa bedömningar gör vi också i Sverige. Danmark har växlat mellan relativa och

⁸⁰ Se <https://www.gov.uk/government/publications/key-stage-2-assessment-and-reporting-arrangements-ara/teacher-assessment>

kriterierelaterade system. Finland har i sin studentexamen också en svårigenomskådlig mix av relativa och mer kvalitativa bedömningar.

Kommentar

Att den stora variationen mellan olika grupper inom det svenska systemet är problematisk ur ett likvärdighets- och rätviseperspektiv torde det inte råda någon tvekan om. Att förklara och förstå orsakerna är dock betydligt svårare. En del av förklaringen kan ligga i svårigheterna att göra samstämmiga tolkningar av verbala kunskapskrav och betygskriterier.

En av grundpelarna för ett provsystem består av de läroplaner, kursplaner, innehållsbeskrivningar och kunskapskrav som gäller för det utbildningssystem där proven ska användas. Ett provsystem är alltså oskiljaktigt förenat med det utbildningssystem det ingår i. För att provsystemet ska fungera måste därför också utbildningssystemet vara utformat så att båda dessa system är samstämmiga och kompatibla.⁸¹

En del i utredningens uppdrag gäller om kopplingen mellan provresultat och betygssättning bör tydliggöras eller förändras. Ett sätt att göra det är att ange en maximalt tillåten avvikelse mellan provresultat och betyg för en grupp, en skolenhet eller en huvudman, dvs. införa en normering på gruppnvå. En sådan normering kan förstås införas men svårigheten är att motivera valet av modell. Som framgått av redovisade resultat skulle en generell anvisning för tillåten avvikelse slå mycket olika mot olika ämnen och kurser. Å andra sidan behöver ett system med olika anvisningar för olika ämnen och kurser kunna motiveras tydligt för att få acceptans. Ambitionen bör därmed vara att finna en modell som är enkel och robust och som samtidigt uppfattas som rätvis och rimlig för alla ämnen och kurser. Strävan i de förslag utredningen lägger fram är att höja de nationella provens kvalitet, vilket på sikt bör bidra till att skillnaderna mellan ämnen minskar. Då bör det också bli lättare att hitta en modell som är användbar för alla ämnen och kurser.

Granskningen av några andra läanders system pekar på vissa möjliga åtgärder. I flera fall används kombinationer av prov- och bedömnings-

⁸¹ Se t.ex. Skolverket (2015c).

stöd baserade på både statistiska och kriterierelaterade grunder. I såväl Danmark som England är man inne på sådana tankegångar. Frågan för svensk del är i vilken utsträckning ett införande av vissa relativistiska eller statistiska tankegångar är gångbara och önskvärda. Den danska modellen är betydligt enklare i sin uppbyggnad än den svenska men den behöver granskas mer ingående innan en motsvarande svensk lösning eventuellt skulle kunna föreslås.

En annan intressant del med den danska modellen är att den i likhet med den norska innebär att såväl provbetyg som lärarbetyg redovisas i examensbevisen. Betygens viktigaste användning är som grund för urval till gymnasieskolan och högre utbildning. I det avseendet finns det mängder av forskning som visar att betyg har bättre prognostisk förmåga för framgång i studier än varje annan urvalsgrund. Dessutom förefaller träffsäkerheten bli bättre ju fler underlag som finns. Därför fungerar också meritvärden baserade på betyg bättre ju fler betyg som ingår.

Vilken prognostisk förmåga meritvärden och jämförelsetal baserade på både provbetyg och lärarbetyg skulle ha i en svensk kontext är dock oklart. Om båda typerna av betyg skulle redovisas i samma dokument (som i t.ex. Danmark) skulle skillnaderna (avvikelsen) mellan lärarbetyg och provbetyg bli tydliga på ett annat sätt än i dag när de bara framträder vid statistiska undersökningar eller Skolinspektionens granskningar. Nedan visas ett exempel på ett danskt bevis för studentexamen.⁸²

⁸² Från <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Gymnasiale-uddannelser/Proever-og-eksamen/Eksamensbeviser-paa-de-gymnasiale-uddannelser>

Bevis for Studenteksamen (stx)
 Aflagt i henhold til lovgivningen om de gymnasiale uddannelser

Navn: NN
 Cpr.nr: *****-****
 Eksamens er afsluttet juni 2014

Fag	Årskarakterer			Provekarakterer			Særlige oplysninger		
	Vægt	Karakter	ECTS	Vægt	Karakter	ECTS	Institution	Termin	Merit
Dansk A, mdt.	1	7	C	-	-	-			
Dansk A, skr.	1	7	C	1	4	D			
Engelsk A, mdt.	1	4	D	-	-	-			
Engelsk A, skr.	1	4	D	1	7	C			
Historie A	2	10	B	-	-	-			
Matematik A, mdt.	1	10	B	1	12	A			
Matematik A, skr.	1	10	B	1	10	B			
Fransk fortsættersprog B, mdt.	0,75	7	C	1,5	10	B			
Fransk fortsættersprog B, skr.	0,75	7	C	-	-	-			
Fysik B, mdt.	0,75	10	B	1,5	7	C			
Fysik B, skr.	0,75	7	C	-	-	-			
Samfundsfag B	1,5	7	C	-	-	-			
Biologi C	1	7	C	1	7	C	inst.nr.	t aa	stx
Filosofi C	1	4	D	-	-	-			
Idræt C	1	02	E	-	-	-			
Kemi C	1	7	C	-	-	-			
Musik C	1	7	C	-	-	-	inst.nr.	t aa	stx
Oldtidskundskab C	1	10	B	-	-	-			
Religion C	1	4	D	-	-	-			
Almen studieforberedelse	-	-	-	1,5	10	B			
Studieretningsprojekt	-	-	-	2	12	A			

Ikke medtællende fag	Karakter	ECTS	Særlige oplysninger		
			Institution	Termin	Merit
Almen sprogforståelse	4	D			
Naturvidenskabeligt grundforløb	10	B			

Studieretning: Matematik A, Fysik B, Filosofi C

Studieretningsprojekt: Fysik, Historie

Almen studieforberedelse: Fysik, Samfundsfag

Foreløbigt eksamensresultat: **7,8**

Eksamensresultat: **7,8**

Bemærkninger:

Institutionens stempel/logo etc.

Dato og underskrift

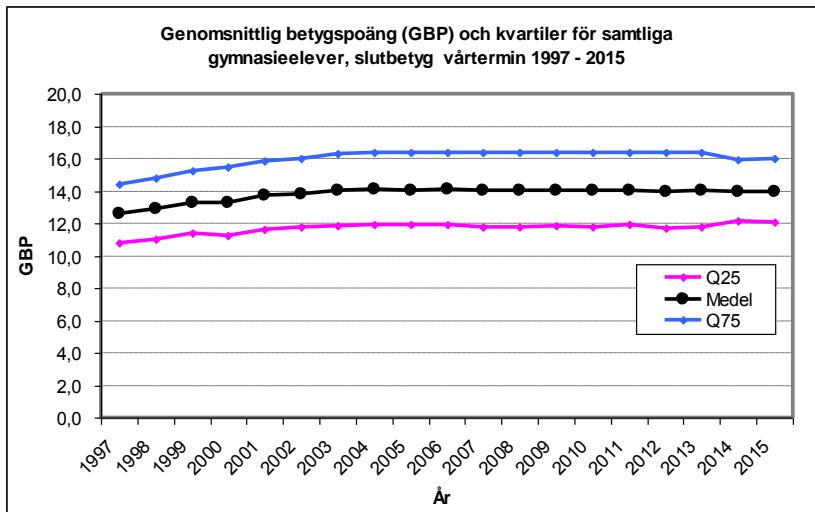
Årskarakterer är de betyg läraren satt och provekarakterer är provbetygen. Man kan också notera att de olika ämnena ges olika vikt

vid sammanräkning till meritvärden.⁸³ En danskinspirerad modell skulle kunna vara möjlig i Sverige, även om utredningen har tagit ställning för att inte föreslå en sådan modell eftersom det finns en risk att de nationella proven i så fall skulle styra betygen i för stor utsträckning på individnivå. Dessutom torde en modell liknande den danska kunna motstånd eftersom den knappast kan sägas harmoniera med rådande svensk syn på bedömning och betygsättning.

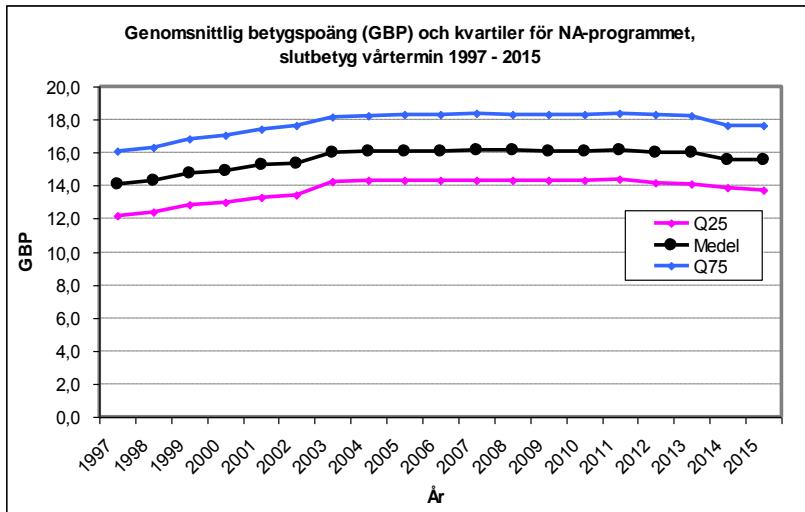
Innan vi lämnar jämförelsen med utländska modeller kan man undra hur en utländsk granskare skulle reagera inför det svenska systemet om de endast skulle utgå från vad som finns publicerat på olika webbplatser. Skulle de upptäcka de avvikelser och variationer som beskrivs i den här rapporten? Det är inte säkert. Kanske skulle de i stället få upp nedanstående bilder (se figur 58 och 59) över betygsmedelvärdenas utveckling i gymnasieskolan som helhet. Av figurerna framgår en liten förändring av kvartilvärdena i riktning mot medelvärdet 2014, vilket är det år då den nya sexgradiga betygsskalan får genomslag för första gången. Spridningen i genomsnittlig betygspoäng minskar alltså medan medelvärdet är i det närmaste konstant sedan 2003.⁸⁴ Figurerna avslöjar dock ingenting av de variationer och avvikelser som döljer sig under ytan.

⁸³ Används vid beräkning av de jämförelsetal som ligger till grund för antagning till universitet och högskolor. I Sverige viktas betygen efter hur många poäng kursen ger.

⁸⁴ Vi ser en förändring av kvartilerna mot medelvärdet 2014, det år då den nya sexgradiga betygsskalan får genomslag för första gången. Man kan notera att även under de första åren med den fyrrgradiga betygsskalan var spridningen mindre än vad den sedan var. Det är en vanlig iakttagelse vid byte av betygssystem att betygsspridningen är liten i början, när lärarna är osäkra, och sedan ökar när de tycker sig bättre förstå de olika betygens innehölder. Man kan därför förvänta sig att betygsspridningen kommer att öka något de närmaste åren.



För eleverna på Naturvetenskapsprogrammet är bilden likartad men betygsnivån högre.



Ett förslag till svensk modell

I det föregående avsnittet diskuterades några olika förutsättningar och utgångspunkter för betygsstödjande prov och de konsekvenser som olika ansatser kan antas få för konstruktionen av en modell för relationen mellan provbetyg och lärbetyg på gruppennivå. I det här avsnittet beskrivs en möjlig sådan modell.

Ett sätt att försöka hantera frågan om hur en modell kan utformas är att granska tidigare tillvägagångssätt. Vi inleder därför med en kort beskrivning av de två prov- och betygssystem som har gällt i Sverige sedan mitten av 1950-talet. De kan också i grova drag sägas vara representativa för vad som gäller och har gällt i andra länder, dock med olika nationella modifieringar. I ett första avsnitt granskas en modell som användes för prov i det relativasystemet.

Bakgrund

Det relativasystemet

Under de relativasystemens tid i Sverige (1962–1994)⁸⁵ fanns för gymnasieskolan en regel som angav att om betygsmedelvärdet för det nationella provet för en klass avvek mer än 0,2 betygssteg från medelvärdet av lärarens betyg var läraren skyldig att lämna en skriftlig motivering. Det är en modell av det slaget som brukar förespråkas av dem som önskar en motsvarande anvisning för det nutida prov- och betygssystemet. Det finns emellertid ett antal skillnader mellan det dåtida relativasystemet och dagens mål- och kunskapsrelaterade system. I stora drag kan följande skillnader noteras.⁸⁶

1. Det relativasystemet hade fem betygssteg där medellbetyget skulle vara 3 och skulle tilldelas 38 procent av eleverna, övriga betyg (1, 2, 4 och 5) skulle tilldelas bestämda andelar av den population som gjorde provet. Normalfördelningen valdes som modell för att fördela betygen och procentandelarna valdes så att det skiljde en standardavvikelse mellan varje betyg. Det gav en betygsfördelning på 7, 24, 38, 24 och 7 procent för betygen 1 till 5.

⁸⁵ Systemet började användas redan på 1940-talet men föreskrevs i Lgr 62 när den femgradiga betygsskalan med sifferbetygen (1–5) infördes.

⁸⁶ Detta innebär att vissa komplikationer och problem inte tas upp.

2. Alla ämnen skulle ha samma betygsfördelning och betygsnivå.⁸⁷
3. Betygen skulle ha samma nivå och fördelning olika år.⁸⁸ Betygs-
glidning var i princip inte möjlig oberoende av om de underlig-
gande kunskaperna steg eller sjönk.
4. Den föreskrivna betygsfördelningen gällde på nationell nivå för
den population som läste ämnet och deltog i provet. Däremot
behövde den inte gälla mindre grupper (skolor, klasser etc.) där
medelvärdet och betygsfördelningen kunde vara en annan bero-
ende på hur gruppens resultat var fördelat i relation till betygs-
gränserna på de nationella proven.
5. Betygsgränserna på proven fastställdes utifrån insamling av
provresultat från ett representativt slumpmässigt urval av elever
som genomfört provet. Poänggränserna för olika betyg bestämdes
så att betygens fördelning för stickprovet så nära som möjligt
överensstämde med den föreskrivna fördelningen. Sedan poäng-
gränser för betygen bestämts skickades de ut till skolorna. Till-
vägagångssättet krävde att proven gavs i så god tid att en preliminär
bedömning och poängsättning kunde göras av lärarna, resultat
skickas in till provkonstruktören och betygsgränser bestämmas
för att sedan distribueras till skolorna. Därefter fastställde läraren
de definitiva provbetygen och rapporterade dem till rektorn, var-
efter provbetyg och slutliga ämnesbetyg föredrogs för rektorn
och lärarna i kollegiet.
6. Om skillnaden mellan medelvärdet av lärarens betyg avvek mer
än 0,2 betygssteg uppåt eller neråt från medelvärdet av prov-
betygen kunde rektorn kräva en skriftlig motivering av läraren.
7. Systemet innebar att det fanns mål och föreskrifter som angav vad
som ingick i kurserna, men betygen baserades på att eleverna rang-
ordnades efter sina visade kunskaper i relation till övriga elevers
visade kunskaper och betygssattes utifrån sin position i denna
rangordning. Systemet baserades vad avser nationella prov främst
på kalibrerande mätning som angav klassens position i relation till
den nationella betygsfördelningen.

⁸⁷ Detta gällde i princip. Efterhand infördes dock modifieringar för vissa ämnen.

⁸⁸ Så behöver det inte vara, men för det svenska systemet gällde detta. Ett sådant system
kallas ibland kohortrelaterat eftersom varje årskull är sin egen norm.

Det mål- och kunskapsrelaterade systemet

Det mål- och kunskapsrelaterade systemet infördes 1994 och modifierades 2011. Betygskriterier blev kunskapskrav och den fyrradiga betygsskalan ersattes av en sexradig skala. Vidare infördes innehållsbeskrivningar i form av centralt innehåll. Någon mer grundläggande förändring gjordes dock inte vad avser nationella prov och betyg utan systemet är av samma typ som det som infördes 1994.

1. Systemet har i dag sex betygssteg (F–A). Betygen fastställs utifrån lärarens bedömning av på vilken nivå eleven uppfyller ett kunskapskrav i sin helhet (gäller lärabetyg; för provbetyg gäller delvis andra bestämmelser).
2. Ingen nationell genomsnittlig betygsnivå eller nationell betygsfördelning är föreskriven. I princip kan alla elever få betyget A i ett ämne eller en kurs.
3. Olika ämnen kan ligga på olika betygsnivåer och ha olika betygsfördelningar.
4. Betygsnivåerna och betygsfördelningarna kan variera mellan olika år.
5. Betygsgränserna för provet fastställs före dess genomförande och tillhandahålls i anslutning till genomförandet, vilket innebär att provet kan läggas sent i kursen.
6. Det finns olika metoder och tillvägagångssätt för att fastställa betygsgränser eller kravgränser på prov. Dessa bygger främst på bedömning och tolkning av kunskapskraven, ibland med visst stöd av statistik från utprövningar. Förslag till betygsgränser tas fram i samverkan mellan de lärosäten som konstruerar proven och aktiva lärare. Skolverket fattar sedan beslut och ger trycklov.
7. Systemet innebär att elever i första hand betygssätts utifrån lärarens sammanfattande bedömning av i vilken grad kunskapskraven är uppfyllda. De nationella proven ska vara betygssjödande men vad detta innebär och vilken relationen ska vara mellan nationella prov och betygssättning är inte reglerad.

De skillnader man kan utläsa ur ovanstående summariska beskrivning av de två systemen visar att förutsättningarna är olika i flera avseenden.

Varför var en avvikelse på 0,2 betygssteg lämplig för centrala prov i det relativu systemet?

Att provbetyg och lärarbetyg inte alltid överensstämmer är ingen ny företeelse. Även olika lärares betyg för samma prestationer varierar. I själva verket är denna variation i bedömning ett av huvudskälen till att införa betygsstyrande eller betygsstödjande prov. Provens syfte brukar anges vara att leda till en mer rättvis och likvärdig betygssättning. Samtidigt är prov inte några precisa mätinstrument. På individnivå har de betydande mätfel, men på grupp nivå är felen mindre – och ju större grupp, desto mindre mätfel för gruppens medelvärde, vilket vi visat tidigare.

Hur kommer man då fram till vilken skillnad mellan provbetyg och lärarbetyg som kan anses lämplig eller rimlig? Någon allmänt vedertagen eller vetenskapligt grundad anvisning finns inte utan den beslutas mer eller mindre godtyckligt av den som har auktorisation för detta. För de centrala prov som fanns för gymnasieskolan inom ramen för det relativu betygsystem som föregick det nuvarande mål- och kunskapsrelaterade systemet hade Skolöverstyrelsen bestämt att om klassens medelvärde för lärarens betyg avvek mer än 0,2 betygssteg från klassens medelvärde för provbetygen skulle läraren lämna en skriftlig motivering till rektorn. Rektorn och kollegiet avgjorde sedan om motiveringen var acceptabel och då godkändes lärarens betyg.⁸⁹

Men varför sattes gränsen just vid 0,2 betygssteg? Någon dokumentation som beskriver motiven eller exakt när regeln infördes har utredningen inte kunnat finna, utan detta var mest troligt ett internt beslut av Skolöverstyrelsen. Man kan dock tänka sig att grunden ligger i det medelvärde och den standardavvikelse som var stipulerad för betygsfördelningen på nationell nivå, det vill säga en fördelning med medelbetyget 3,0 och standardavvikelsen 1,0. Beskrivningen är något teknisk och ges i nedanstående ruta.

⁸⁹ Se appendix 4 till bilagan som är Skolverkets version av Skolöverstyrelsens tidigare föreskrift.

En lite mer teknisk beskrivning

Om man i ett relativt system tänker sig att en genomsnittlig klass består av 25 elever betyder det att medelvärdet för slumpmässigt valda grupper med 25 elever fördelar sig med en standardavvikelse som är populationens standardavvikelse (1,0) dividerad med kvadratroten av antalet elever i stickprovet. Eller uttryckt som en formel

$$\frac{1}{\sqrt{25}} = \frac{1}{5} = 0,2$$

Detta är då medelvärdets standardfel som skattning av populationsmedelvärdet. Om man drar många stickprov kommer stickprovens medelvärden att fördela sig runt medelvärdet av stickprovens medelvärden (vilket blir den bästa skattningen av populationsmedelvärdet) med en standardavvikelse på 0,2. Om vi antar att ett stickprov på 25 elever har ett betygsmedelvärde på 3,25. Då kan vi vara till 95 procent säkra (konfidenta) att populationsmedelvärdet ligger i intervallet $3,25 - 1,96 \cdot 0,2$ till $3,25 + 1,96 \cdot 0,2$ eller uträknat i (konfidens)intervallet 2,86 till 3,64.

I vårt fall handlar dock frågan inte om att skatta populationsmedelvärdet ur ett stickprovsvärde utan om att jämföra två stickprov – ett ur populationen *provbetyg* och ett ur populationen *lärarbetyg* för att se om de kan antas vara dragna från två kongruenta populationer, dvs. populationer med samma medelvärden och fördelningar (vilket var stipulerat för provbetyg och lärbetyg i det relativt systemet). Om vi då utgår från att normvärdet är provbetygens medelvärde skulle den stipulerade regeln innehåra att om medelvärdet av lärbetygen ligger inom intervallet medelvärdet för provbetyget $\pm 0,2$ så är avvikelsen acceptabel. Detta är ett godtyckligt val som innehåller att man kan vara till 68 procent (den andel som ligger inom ± 1 standardavvikelse) konfident att skillnaden mellan provbetyg och lärbetyg inte skiljer från noll. En ganska låg grad av konfidens, vanligen brukar två standardavvikelse användas vilket ger konfidens till 95 procent.

Förutsättningar för användning inom ramen för dagens system

Om man skulle försöka använda motsvarande regel som gällde för det relativa systemet i det nuvarande systemet saknas två grundläggande förutsättningar. För det första finns inget stipulerat nationellt betygsmedelvärde och för det andra finns ingen föreskriven standardavvikelse för betygen på nationell nivå.

Avsaknaden av dessa förutsättningar skapar problem för både provkonstruktörer och betygssättande lärare. Provkonstruktörerna ska tolka kunskapskraven vid konstruktionen av prov och fastställande av betygsgränser. Lärarna ska göra detsamma vid sina sammanfattande bedömningar av elevernas kunskaper i relation till kunskapskraven. Det är då inte bara betygsmedelvärden som ska bestämmas utan också gränser för olika betyg utifrån vilka sedan ett betygsmedelvärde kan beräknas.

Förutsättning 1: Bestämda betygsmedelvärden

Det relativa betygssystemet hade ett bestämt betygsmedelvärde (3) och en bestämd betygsfördelning (standardavvikelsen 1) medan det mål- och kunskapsrelaterade systemet saknar bestämmelse om betygsmedelvärde och betygsfördelningen är implicit angiven i form av kunskapskrav som ska tolkas innan de kan generera betyg och därmed en betygsfördelning som ger underlag för att beräkna betygsmedelvärden på proven. Någon teoretisk grund för bestämning av betygsmedelvärden och betygsfördelning finns inte i systemet. Därmed återstår endast möjligheten att bestämma värdena empiriskt om de inte helt enkelt stipuleras, något som utredningen inte förordar.

Som vi sett råder det för vissa ämnen och kurser betydande diskrepans mellan betygsmedelvärden baserade på prov och lärarbedömning. Den grundläggande frågan blir då vilka betyg som ska ligga till grund för det nationella medelvärdet: Ska det vara lärarnas betyg? Eller provkonstruktörernas betyg? Eller någon kombination av de två?

Låt oss anta att den samlade lärarkårens betyg är den mest väl underbyggda tolkning som finns tillgänglig genom det stora antal lärare som medverkar i provbedömning och betygssättning och därmed också i tolkningen av kunskapskravens innebördar. Vi väljer

därmed lärarnas betygmedelvärde och betygsfördelning som norm. För att underlätta jämförelsen mellan provbetyg och lärbetyg bör då provbetygen justeras till samma nivå som lärbetygen. En enkel modell är att undersöka hur stor avvikelsen mellan lärbetyg och provbetyg tenderar att vara (medelvärdet av skillnaden mellan lärbetyg och provbetyg enligt vald skala för betygspoäng under ett bestämt antal år, t.ex. de fem senaste) och sedan addera denna genomsnittliga differens till det aktuella provbetygets medelvärde. Denna tanke utvecklas närmare senare i den här bilagan.

Därmed antas för den första förutsättningens del att det nationella (och därmed lokala) betygsmedelvärdet bestäms som provmedelvärdet plus medelvärdet av tidigare års avvikeler på nationell nivå.

Förutsättning 2: Bestämd betygsfördelning

I det relativa betygssystemet var betygsfördelningen föreskriven utifrån en normalfördelad modell med standardavvikelsen 1. Någon motsvarande regel är inte bestämd för det mål- och kunskapsrelaterade systemet. Betygen kommer givetvis att fördela sig ändå men utifrån betygssättarens tolkningar av kunskapskravens innehörder och elevens kunskaper så som de visar sig i olika utsagor, varav nationella prov är en.

Någon teoretisk modell som kan användas som underlag för betygens fördelning är således inte bestämd. Den enda utgångspunkten är kunskapskraven och de betyg som de genererar. Eftersom någon betygsfördelning inte är beslutad utgår vi från den betygsfördelningen som empiriskt visat sig vid tillämpningen av kunskapskraven.

Här dyker återigen frågan upp om vems tolkning som ska gälla som empirisk bedömning: Ska det vara det samlade lärarkollektivets betygsfördelning? Ska det vara provbetygens fördelning? Ska det vara någon form av sammanvägd fördelning av lärbetyg och provbetyg?

Vi väljer att även här utgå från det samlade lärarkollektivets bedömning. För att få så tillförlitliga värden som möjligt vore det bästa att utgå från värden under flera år. Detta är dock inte möjligt i den här redovisningen. Det nuvarande sexgradiga betygssystemet är ganska nytt och de underlag som är tillgängliga för utredningen är data

från grundskolan för 2013 och 2014 och för gymnasieskolan från vårterminen 2014. Därför används de som underlag för de exemplen som visas. För en modell i bruk är dock tanken att de värden som ingår i modellen ska baseras på betygsunderlag från ett antal år.

För den andra förutsättningens del antas att betygsfördelningen kan bestämmas empiriskt genom att man utgår från lärarbetygens standardavvikelse under ett antal år.

Ett exempel baserat på empiriska data

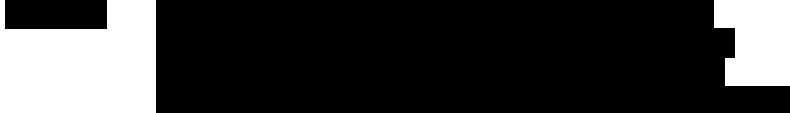
I det här avsnittet redovisas en tillämpning av samma modell som gällde för de tidigare centrala proven men med den skillnaden att vi nu använder empiriska värden för betygens medelvärdens och spridning i stället för stipulerade. De värden som används i exemplet är inte medelvärdens över tid, vilka är tänkta att gälla när modellen tas i praktiskt bruk. I stället används de data som utredningen har haft tillgång till, dvs. provresultat och betyg för grundskolans årskurs 9 vårterminerna 2013 och 2014 samt motsvarande resultat för gymnasieskolan vårterminen 2014.

I tabellerna nedan listas betygsmedelvärden och standardavvikeler för provbetyg och lärarbetyg för grundskolan vårterminerna 2013 och 2014 samt för gymnasieskolans kursprov vårterminen 2014. Här används betygspoäng från 1 (betyget F) till 6 (betyget A) för att få en betygsskala som liknar den tidigare femgradiga skalan men med sex steg i stället för fem. Lbet_6 och Pbet_6 markerar lärarbetyg respektive provbetyg. Vi börjar med att undersöka avvikelserna på gruppennivå och undersöker sedan avvikelserna på systemnivå (nationell nivå).

Avvikeler på gruppennivå

Tabellerna visar antal elever, hela elevgruppens betygsmedelvärden och skillnader mellan betygsmedelvärdena (Diff_6), standardavvikelse för lärarbetyg och provbetyg samt betygsmedelvärdenas standardfel för slumpmässigt valda grupper av 25 elever.⁹⁰

⁹⁰ Det sistnämnda värdet är beräknat på samma sätt som det tidigare värdet 0,2, dvs. standardavvikelsen för den totala populationen dividerad med kvadratroten av antalet elever i stick-
populacionsen.



Vårtermin	Ämne	Antal	Medel	Diff_6	Stdav	Std/rot(25)
2013	Ma_Lbet_6	86704	3,37		1,44	0,29
	Ma_Pbet_6	86704	3,21	0,17	1,51	0,30
	Sv_Lbet_6	81181	3,60		1,29	0,26
	Sv_Pbet_6	81181	3,46	0,14	1,23	0,25
	En_Lbet_6	87663	3,94		1,39	0,28
	En_Pbet_6	87663	4,05	-0,11	1,35	0,29
2014	Ma_Lbet_6	87043	3,25		1,40	0,28
	Ma_Pbet_6	87043	2,93	0,32	1,41	0,28
	Sv_Lbet_6	80629	3,69		1,30	0,26
	Sv_Pbet_6	80629	3,56	0,14	1,26	0,25
	En_Lbet_6	88299	4,01		1,39	0,28
	En_Pbet_6	88299	4,10	-0,09	1,33	0,27
Medel					1,36	0,27

Av tabell 8 framgår att standardavvikelsen för betygsmedelvärdet⁹¹ för slumpmässigt valda stickprovsgrupper om 25 elever är mycket likartad för såväl provbetyg som lärbetyg och kan på nationell nivå avrundat till en decimal sägas vara 0,3 betygssteg för grundskolans del. Skillnaden mellan provbetyg och lärbetyg kan ses som försumbar.

För gymnasieskolans del är bilden något mer varierande, vilket är naturligt med tanke på att de olika proven där genomförs av selekterade och därigenom i allmänhet mer homogena grupper. Tabell 9 visar resultaten.

provet (25). Skillnaden är att för 0,2 var det den föreskrivna standardavvikelsen 1 som gällde. Här är det den empiriskt funna standardavvikelsen för lärbetygen som används. Man kan notera att skillnaderna i standardavvikelse för provbetyg och lärbetyg är liten.

⁹¹ Detta kallas också medelvärdets standardfel, men avser då stickprovens medelvärde som skattning av populationsmedelvärdet.



Kurs	Betyg	Antal	Medel	Diff_6	Stdav	Std/(rot(22))	Std/rot(25)
En05	Lbet_6	70741	3,77		1,37	0,29	0,27
	Pbet_6	70741	3,77	0,00	1,29	0,28	0,26
En06	Lbet_6	55821	3,83		1,34	0,29	0,27
	Pbet_6	55821	3,80	0,03	1,25	0,27	0,25
Ma1a	Lbet_6	22222	2,35		1,04	0,22	0,21
	Pbet_6	22222	2,03	0,32	0,93	0,20	0,19
Ma1b	Lbet_6	28288	2,95		1,31	0,28	0,26
	Pbet_6	28288	2,70	0,24	1,28	0,27	0,26
Ma1c	Lbet_6	5277	3,84		1,43	0,31	0,29
	Pbet_6	5277	3,72	0,12	1,44	0,31	0,29
Ma2a	Lbet_6	2368	2,27		1,14	0,24	0,23
	Pbet_6	2368	1,85	0,43	1,07	0,23	0,21
Ma2b	Lbet_6	22531	2,46		1,22	0,26	0,24
	Pbet_6	22531	1,99	0,46	1,10	0,23	0,22
Ma2c	Lbet_6	9981	3,47		1,48	0,31	0,30
	Pbet_6	9981	3,20	0,27	1,46	0,31	0,29
Ma3b	Lbet_6	6864	2,77		1,32	0,28	0,26
	Pbet_6	6864	2,42	0,35	1,27	0,27	0,25
Ma3c	Lbet_6	8719	3,24		1,54	0,33	0,31
	Pbet_6	8719	3,01	0,24	1,52	0,32	0,30
Ma4	Lbet_6	7123	3,28		1,56	0,33	0,31
	Pbet_6	7123	2,94	0,35	1,54	0,33	0,31
Sv1	Lbet_6	64869	3,60		1,32	0,28	0,26
	Pbet_6	64869	3,49	0,11	1,29	0,27	0,26
Sv3	Lbet_6	46792	3,71		1,40	0,30	0,28
	Pbet_6	46792	3,35	0,36	1,40	0,30	0,28
Medel					1,31	0,28	0,26

Tabell 9 visar att stickprovens standardavvikelse är något lägre än för grundskolans del, eller 0,26 om man räknar på samma klassstorlek (25 elever) som i grundskolan. Klasserna är dock i allmänhet något mindre i gymnasieskolan och om man utgår från en grupp på 22 elever blir standardavvikelsen 0,28, dvs. i stort sett samma som i grundskolan. Sammantaget kan man säga att det avrundade värdet blir 0,3 betygspoäng, vilket motsvarar 0,3 betygsssteg i den skala som har samma avstånd mellan varje betygsssteg.

Om analogin med det värde (0,2) som gällde för det relativa betygssystemet är tillämplig skulle motsvarande värde i det nuvarande

systemet utifrån de standardavvikeler som gäller för lärarbetygen på nationell nivå var 0,3 betygspoäng för klassmedelvärdet utifrån den använda sexgradiga skalan. Detta leder till följande, för exemplet tentativa, anvisning.

Accepterad avvikelse på gruppnvå: Skillnaden mellan medelvärdet för lärarbetygen och provbetygen ligger i intervallet - 0,3 till 0,3 betygspoäng räknat på en betygsskala med betygspoäng från 1 för F till 6 för A.

Hur skulle då bilden se ut om en avvikelse mellan betygsmedelvärdet för provbetyg och lärarbetyg på 0,3 betygspoäng skulle användas som norm i det nuvarande systemet (med användning av en sexgradig skala)? Nedan anges några exempel. Dessa gäller dock endast avvikelsernas spridning, dvs. den del av modellen som baseras på förutsättning 2. I nästa avsnitt tillkommer den eventuella korrigering av avvikelsens nivå som baseras på förutsättning 1.

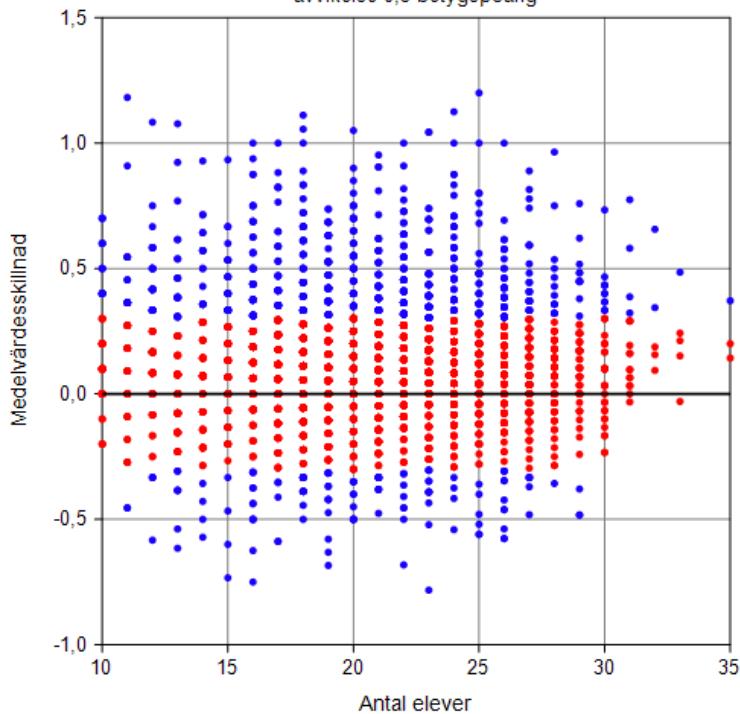
Grundskolan

För grundskolan visas diagram för provämnen svenska, engelska och matematik i årskurs 9. Prickarna i diagrammet representerar grupper (klasser). De röda prickarna representerar grupper inom det accepterade intervallet.

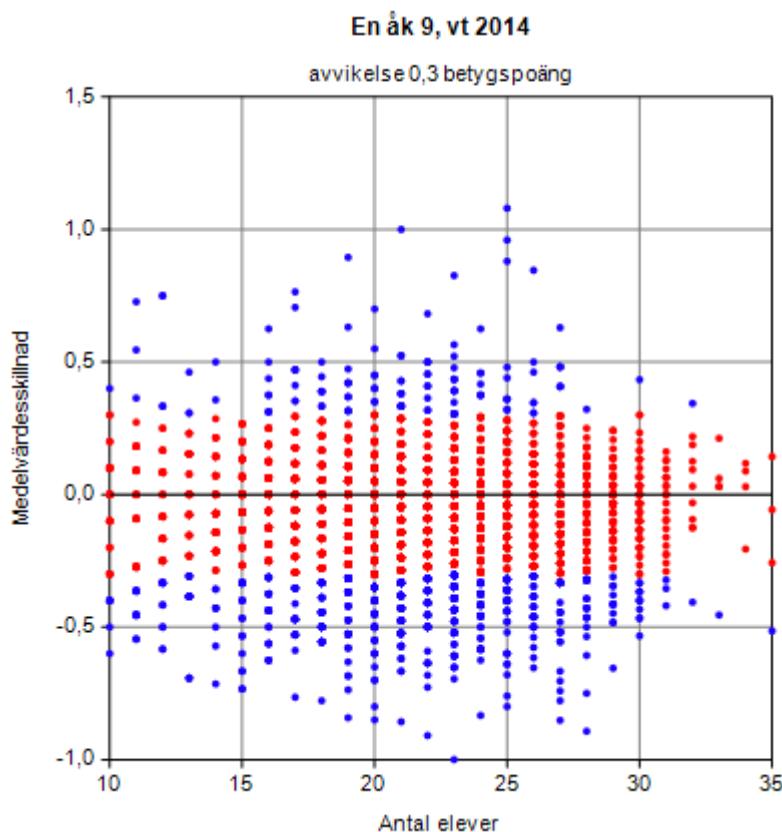


Sv åk 9, vt 2014

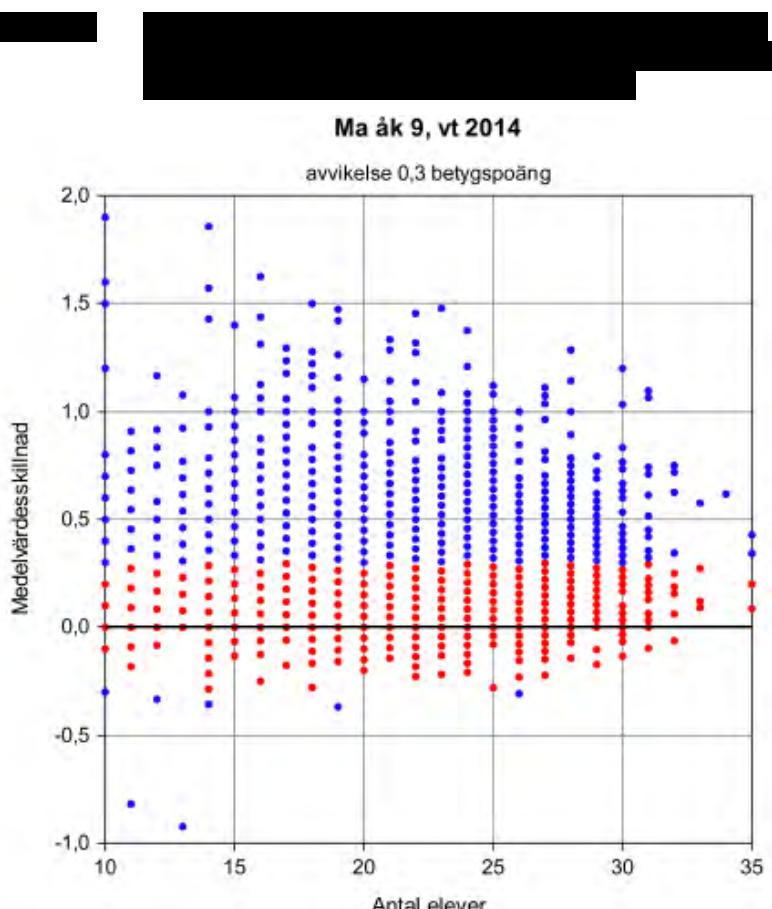
avvikelse 0,3 betygspoäng



Av grupperna i svenska ligger 26 procent utanför gränsen 0,3 betygsssteg. Flertalet avvikelse gäller som synes högre lärarbetyg än provbetyg.



Avvikelse utanför gränsen 0,3 gäller för 20 procent av grupperna i engelska. Här har förhållandevis fler grupper lägre lärarbetyg än provbetyg. Effekten skulle för engelskans del därmed bli ett visst tryck mot högre lärarbetyg.



I matematik avviker 45 procent av grupperna med mer än 0,3 betygstege. I stort sett alla avvikelse innehåller högre lärbetyg än provbetyg; endast ett fåtal grupper har negativa avvikelse.

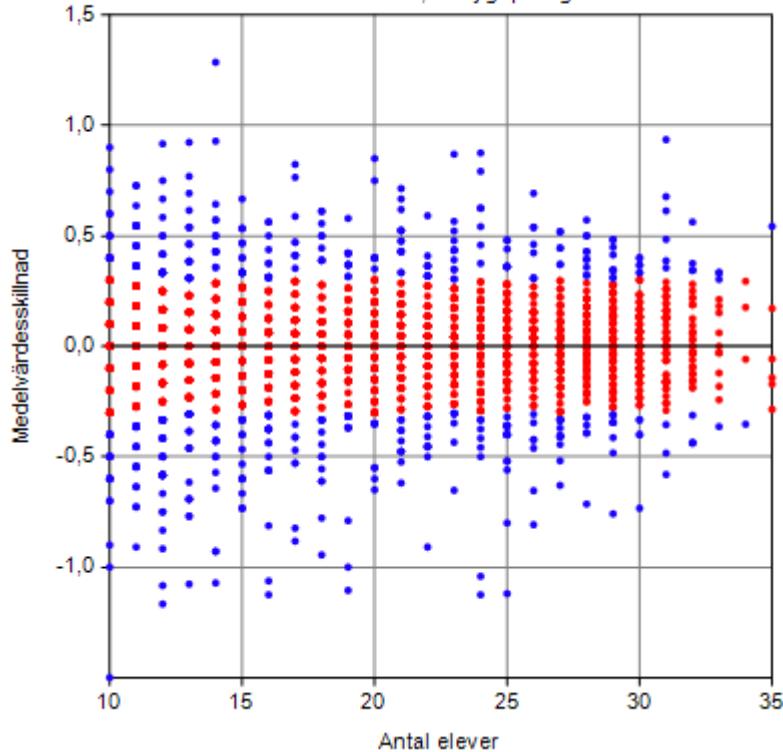
Gymnasieskolan

För gymnasieskolan visas också tre exempel: engelska 5, matematik 1a och svenska 3. Som framgått tidigare är resultaten och avvikelse i gymnasieskolan i allmänhet betydligt mer varierande än i grundskolan.

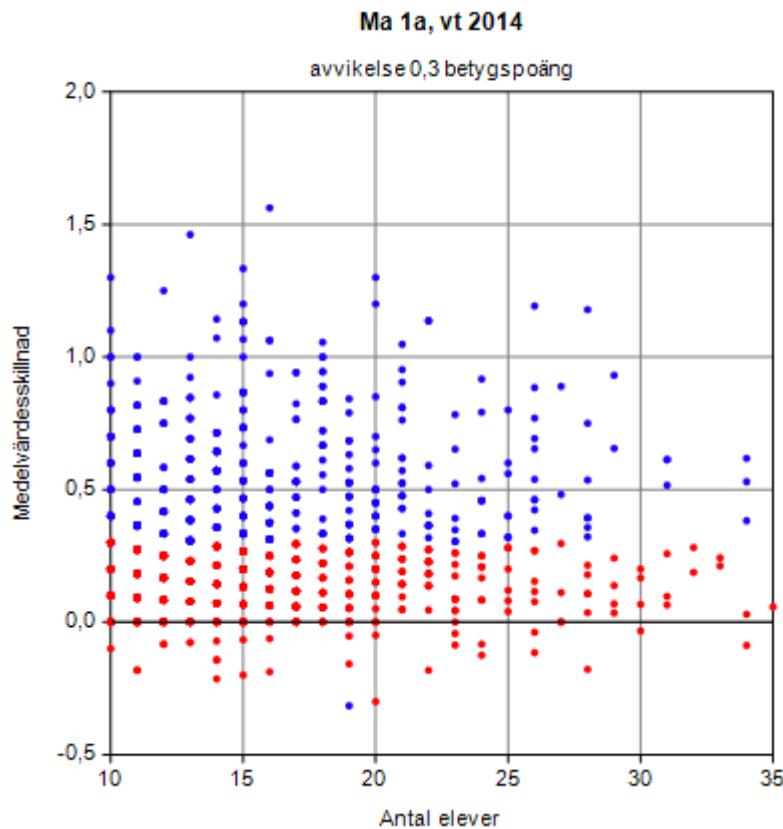


En 5, vt 2014

avvikelse 0,3 betygspoäng



Engelska är som tidigare framgått det ämne som har den minsta genomsnittliga avvikelsen på nationell nivå och den jämnaste fördelningen mellan positiv och negativ avvikelse. För engelska 5 skulle en gräns på 0,3 betygssteg innehålla att cirka 20 procent av grupperna ligger utanför den tillåtna avvikelsen (de blå grupperna).

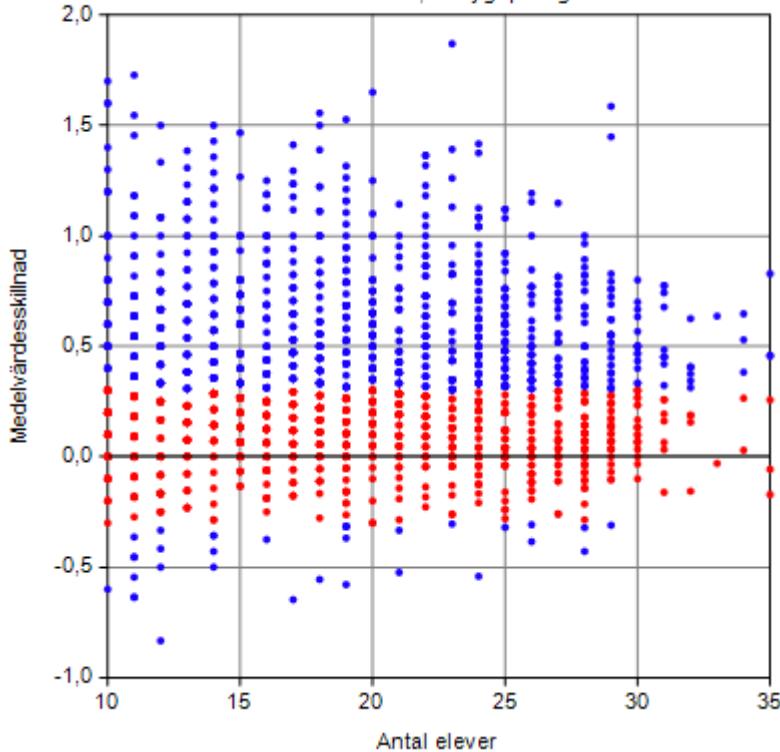


För grupperna med prov i matematik 1a har 43 procent en genomsnittlig avvikelse som är större än 0,3 betygssteg. Samtliga avvikelse (utom en) gäller att lärarbetygen för gruppen i genomsnitt ligger mer än 0,3 betygssteg över provbetygen. Det kan sägas vara den gängse bilden för matematikämnet.



Sv 3, vt 2014

avvikelse 0,3 betygspoäng



För svenska 3 ligger hela 52 procent av grupperna utanför den tillåtna avvikelsen på 0,3 betygssteg. Även här innebär avvikelserna huvudsakligen att lärbetyget är högre än provbetyget.

Kommentar

Modellen med tillåten avvikelse på 0,3 betygspoäng ger bilder som i huvudsak liknar de som visats tidigare i avsnittet *Slumpens roll för avvikelsen*. Att det finns likheter är inte förvånande, för i princip bygger de två modellerna på samma principer om statistiska

skillnader mellan olika stickprov.⁹² Den modell som användes i de centrala proven är dock mer primitiv genom att den använder ett standardiserat värde baserat på en genomsnittlig klasstorlek (25 elever), medan de tidigare visade diagrammen anger avvikelsen med hänsyn tagen till gruppstorleken. Fördelen med den centralprovsmodell som används ovan är att den är tydlig och lättanvänd för lärare och rektorer (förutsatt att den förenklade skalan 1–6 för betygspoäng används). Nackdelen är förstås att den är mindre precis. Små grupper har dessutom, som tidigare framgått, en större slumpvariation.

Figurerna i avsnittet visar att för engelskans del förefaller en modell som enbart gäller gruppmedelvärdenas avvikelser vara tillräcklig. Den systematiska skillnaden (medelvärdesskillnaden på nationell nivå) mellan provbetyg och lärabetyg är i stort sett noll och behöver därmed inte korrigeras. Däremot kan spridningen mellan grupper anses vara för stor om 0,3 betygssteg bestäms som norm.

För matematikens del är bilden en annan. Där finns det, förutom skillnader mellan grupperna, också betydande skillnader mellan lärabetygens och provbetygens nationella medelvärden, det vi kallar en systematisk skillnad. Den allmänna betygsnivån i matematik, i synnerhet när det gäller provbetygen, ligger dessutom på en så låg nivå att en betydande andel elever skulle bli underkända i många kurser om provbetygen skulle gälla.

Utdredningen anser att den låga generella betygsnivån på de nationella proven och de stora avvikelser lärarna anser nödvändiga för att elevernas betyg ska bli i enlighet med lärarnas bedömningar av elevernas kunskaper är olycklig. Därmed kan det för matematikämnet vara aktuellt med en systematisk korrigering av provbetygen så att man får en modell som fungerar mer i linje med lärarnas bedömningar av rimlig betygsnivå. Ambitionen med de kvalitethöjande insatser vi föreslår för de nationella proven är bl.a. att de på sikt ska bidra till att skillnaderna mellan olika ämnen och mellan ämnes- eller kursbetyg och provbetyg minskar. I så fall kan den

⁹² Det gäller även om den tidigare använda modellen bygger på t-test där hänsyn tas till respektive gruppstorlek och stickprovsvärden, medan den senare centralprovsmodellen bygger på populationsvärdet (standardavvikelse) och antagande om normalfördelning.

systematiska korrigeringen för avvikelse på systemnivå efterhand minskas.

Avvikelse på systemnivå

Engelskan behöver utifrån befintliga resultat ingen korrigering av den genomsnittliga betygsnivån på proven, i varje fall inte uppåt. För engelskans del gäller snarare att de stigande betygen kan behöva bromsas för att inte skillnaderna mellan ämnen ska bli större än vad de redan är.

För svenska del är underlaget alltför magert för att vi ska kunna bedöma hur stor korrigering som kan vara lämplig. I synnerhet svenska 3 hade en stor avvikelse vårterminen 2014 medan övriga tre svenska kurser låg mellan 0,11 och 0,14 i avvikelse (tabell 8 och 9). Med det lilla underlaget väljer vi att utelämna proven i svenska.

Mest akuta är proven i matematik. Om man ser på medelvärdes-skillnaderna (Diff_6) enligt tabell 8 och 9 ser man att värdena är förhållandevis höga, med betydande skillnad mellan minsta värdet 0,12 betygspoäng och största 0,42 betygspoäng. Räknar man ut medelvärdet för samtliga matematikkurser får man värdet 0,30 betygspoäng.

Om man ska ha en anvisning för systematisk korrigering av provbetygen är det en fördel, främst av praktiska skäl, om den kan vara enhetlig för hela ämnet. Vi väljer därför att utgå från medelvärdet av Diff_6 för de olika matematikkurserna, vilket avrundat blir 0,3 betygspoäng. Det innebär en korrigering av provbetygets medelvärde så att det hamnar på samma nivå som genomsnittet av matematikbetygen från olika år (vilka ersätts med olika matematikkurser från utredningens underlag i exemplet) genom att addera korrektionen 0,3 betygspoäng till det observerade betygsmedelvärdet på provet. Detta är alltså en allmän korrektion som gäller alla som deltagit i provet. Syftet med korrektionen är att provbetygens medelvärde ska hamna på samma nivå som lärbetygens medelvärde över tid.

Detta ger följande anvisning utifrån det i exemplet tillgängliga underlaget.

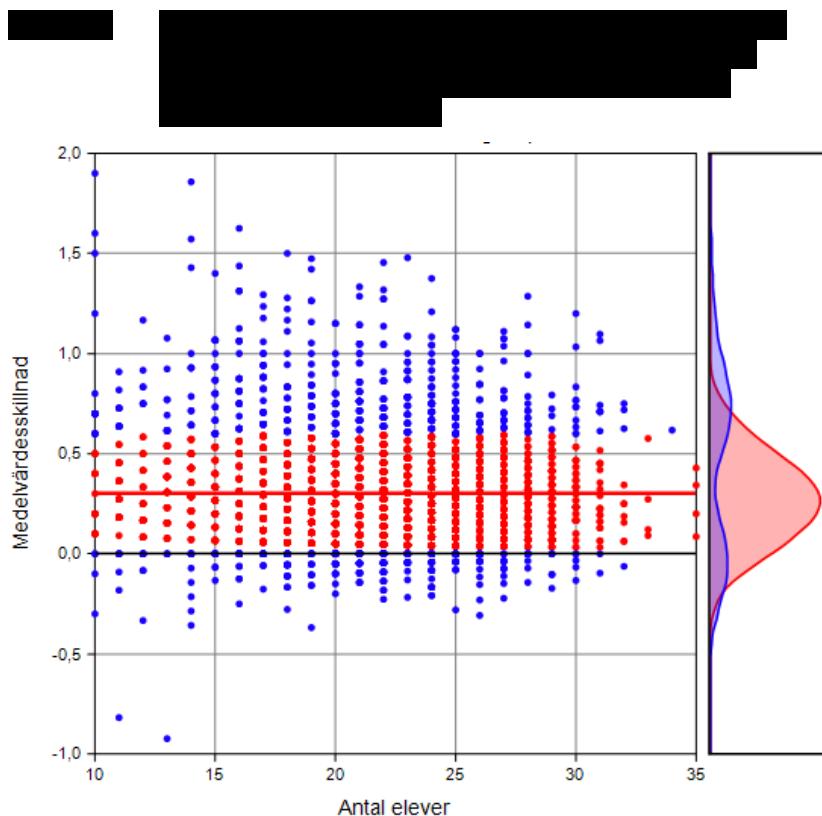
Accepterad avvikelse på systemnivå: Medelvärdet för provbetygen ökas för ämnet matematik med 0,3 betygspoäng räknat på en betygsskala med betygspoäng från 1 för F till 6 för A. För engelska och svenska anges däremot ingen avvikelse på systemnivå. För engelska tyder resultaten på att någon korrigerande faktor inte är aktuell. För svenska är underlaget för begränsat.

Det en ren tillfällighet att provbetygen i matematik ska höjas med just 0,3 betygspoäng (och att den systematiska avvikelsen därmed minskas med 0,3 betygspoäng), vilket är samma värde som intervallet för avvikelsen på gruppennivå. Om vi i stället valt ämnet svenska skulle korrektionen avrundad till en decimal ha blivit 0,1 betygspoäng (medelvärdet av Diff_6 för de olika kurserna i svenska i tabell 8 och 9). I engelska skulle den systematiska korrektionen på motsvarande sätt bli ett värde någonstans mellan 0 och -0,1 betygspoäng.

Nedan ges exempel på hur modellen skulle kunna tillämpas.

Tillämpning av modellförslaget

För att illustrera den modell utredningen anser möjlig väljs matematik i årskurs 9 vårterminen 2014 som exempel. I figur 66 redovisas fördelning av grupper inom och utanför accepterad avvikelse korrigerad på systemnivå, så att lärarbetyget i genomsnitt förväntas ligga 0,3 betygspoäng högre än provbetyget i enlighet med tidigare härlett genomsnitt för de matematikkurser som ingår i utredningens underlag. Det betyder att den anvisning som gäller för systematiskt okorrigeras avvikelse, dvs. $(-0,3 < \text{avvikelsen} < 0,3)$ vid systematisk korrektion ersätts med intervallet $(0,0 < \text{avvikelsen} < 0,6)$, vilket innebär att avvikelsenivån flyttas upp 0,3 betygspoäng. Figur 66 visar utfallet för matematik i årskurs 9, vårterminen 2014 med systematisk korrektion och accepterad avvikelse.



Av marginalfördelningarna framgår att den accepterade avvikelsen ligger på en nivå som är mer i överensstämmelse med lärarkårens genomsnittliga betygssättning. Dock är variationen mellan olika lärare (grupper) fortfarande betydligt större än de riktmärken för accepterad avvikelse (0,3 betygspoäng) som valts för exemplet. Liksom i tidigare figurer verkar det finnas betydande slumpeffekter inblandade.

Hur kan modellen användas?

För att modellen ska vara användbar och i praktiken stärka provens roll att fungera som betygsstöd måste den vara enkel att tillämpa för den som ska använda den, t.ex. lärare, rektorer, huvudmän och Skolinspektionen. Kravet på enkelhet vid tillämpningen gör att den officiella skalan med 0–20 betygspoäng inte är lämplig. Den sneda

fördelningen av betygspoäng gör beräkningar krångliga och svår-tolkade. Utredningen förordar därför att skalan 1–6 används tillsammans med modellen.

Vi tänker oss i första hand att modellen bör användas som ett analysverktyg för lärare, rektorer, huvudmän och Skolinspektionen för att analysera provens betygsstödjande roll på skol-, huvudmanna- och nationell nivå.

På nationell nivå kan modellen användas av Skolinspektionen, eftersom den blir ett verktyg för myndigheten att granska skillnader mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg. Systematiska skillnader på vissa skolor eller hos vissa huvudmän som avviker från vad som är accepterat enligt modellen kan göra att Skolinspektionen initierar en tillsyn.

På huvudmannanivå ges ett instrument för att följa upp kommunens eller den enskilda huvudmannens skolor. Modellen kan användas som en del i kvalitetsarbetet.

På skolnivå får rektorn ett analysverktyg och ges möjlighet att säkerställa kvaliteten i betygssättningen. Dessutom utgör modellen ett bra underlag i diskussioner med lärarna om deras bedömning och betygssättning.

Skolnivån innefattar även lärarna som kan använda modellen för att analysera sin bedömning och betygssättning i efterhand. En annan möjlighet som vi har undersökt är att en lärare vars provresultat och slutbetyg avviker mer än vad modellen medger ska motivera skillnaderna för rektorn. Detta förfarande skulle dock, enligt vår bedömning och i nuvarande läge, leda till att orimligt många lärare skulle behöva motivera sina avvikelse, vilket i sin tur skulle medföra en ökad administration för lärarna. Vi förordar därför att modellen åtminstone till att börja med används i efterhand för analyser av betygsnivåer och avvikelse på olika nivåer.

I stället för att använda modellen i efterhand för analys skulle den även kunna användas direkt och påverka elevernas betyg i likhet med hur modellen tillämpades i det relativa betygssystemet. Vi förordar dock inte en sådan användning i nuvarande läge. Det får bli en möjlighet som eventuellt kan undersökas vidare när det finns erfarenheter från den användning av modellen som utredningen förordar.

En liten fördjupning av modellen

Modellen som den beskrivits så här långt är förenklad genom att den utgår från en standardklass med 25 elever vid beräkningen av accepterad avvikelse (0,3 betygspoäng). Som framgått tidigare i bilagan är emellertid slumpeffekterna beroende av gruppens eller klassens storlek. I en lite mer genomarbetad modell kan man ta hänsyn till detta och därigenom få ett mer nyanserat resultat.

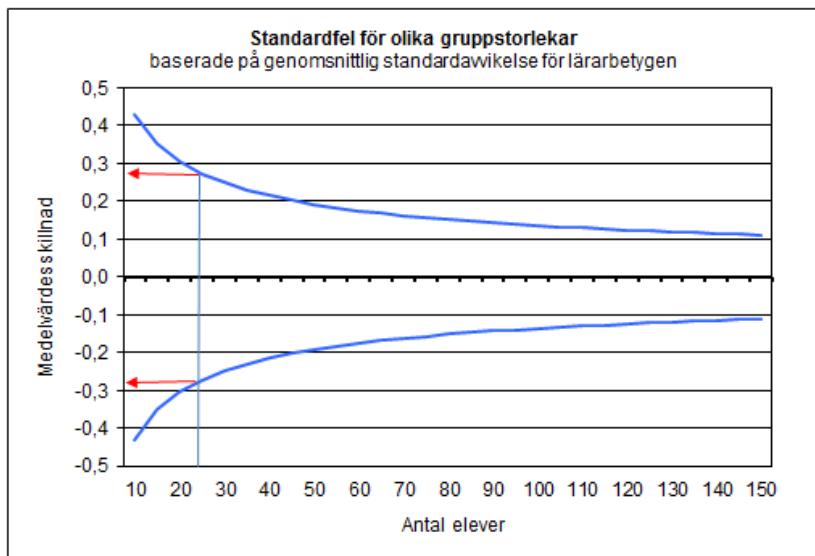
Modellen som ligger till grund för de bilder som visas beräknar avvikelsen i relation till gruppstorleken genom att utgå från den genomsnittliga standardavvikelsen för lärarbetygen för samtliga kurser⁹³ (jämför tabell 8 och 9). Denna standardavvikelse blir avrundat till en decimal 1,3 betygspoäng. Avvikelsen (SE)⁹⁴ kan då beräknas enligt följande:

$$SE = 1,3 / \sqrt{n}, \text{ där } n \text{ är antalet elever i gruppen eller skolan.}$$

Ritar man upp grafen till denna beräknade avvikelse (positiv och negativ) får man nedanstående figur.

⁹³ Samtliga kurser kan ingå eftersom standardavvikelserna ligger nära varandra. Om skillnaderna var större skulle kanske endast standardavvikeler i samma ämnen vara lämpliga att använda.

⁹⁴ SE står för Standard Error, standardfelet eller stickprovsmedelvärdets standardavvikelse.



Den vertikala linjen i figuren markerar de tidigare använda värdena 0,3 betygspoäng baserat på en standardklass med cirka 25 elever.⁹⁵ Figuren visar också gränsen för accepterad avvikelse enligt den anvisning som valts (standardfelet för lärarbetygens medelvärde för stickprov av olika storlek, baserat på lärarbetygens totala standardavvikelse).

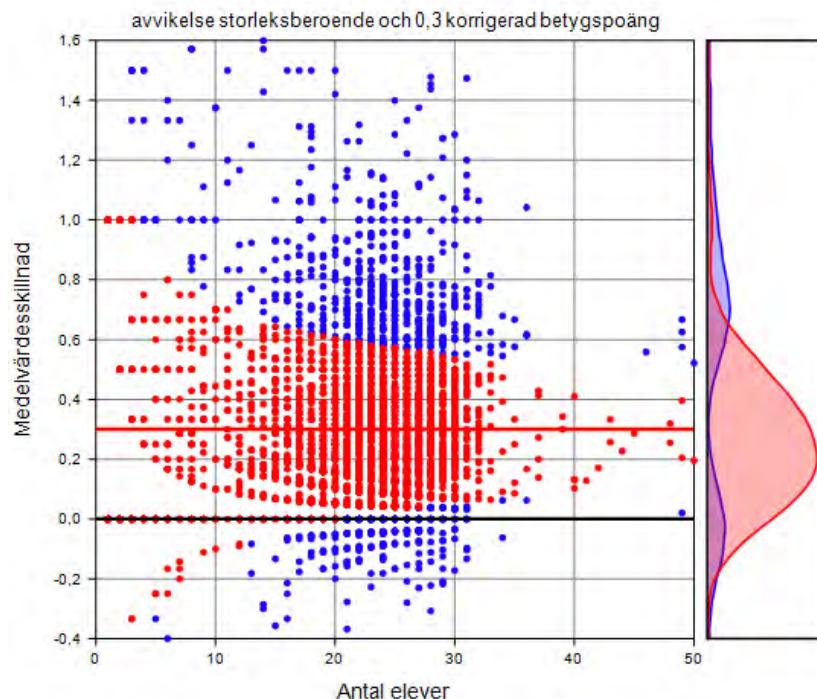
Av figur 67 framgår att för större grupper, exempelvis skolor med 150 elever, blir den accepterade medelvärdeskillnaden mellan lärarbetyg och provbetyg cirka 0,1 betygspoäng. Dessa värden kan användas för uppföljning av avvikelser på klassnivå, skolenhetsnivå, huvudmannanivå eller någon annan gruppennivå.

Figur 68 och 69 visar ovanstående variabla avvikelser tillämpade på matematik för årskurs 9. Först görs en uppdelning på grupper (klasser) och sedan på skolenheter.

⁹⁵ Värdena är avrundade och stämmer därför inte riktigt med diagrammet.



Ma åk9, vt 2014, grupper

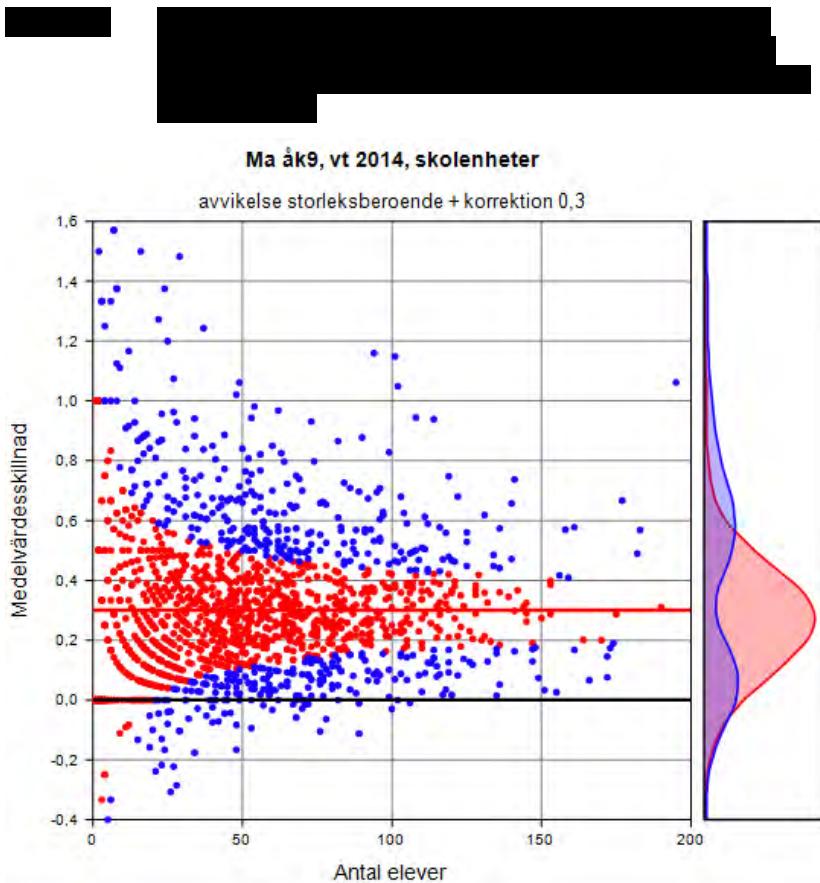


Här framgår att avvikelsen för grupper (klasser) inom intervallet 10–30 elever inte varierar särskilt mycket. Det är först när grupperna blir riktigt små som intervallet för accepterade avvikelser blir stora, dvs. slumpfelet får stor betydelse. Observera att figuren gäller matematik och därför visar värden som är systematiskt korrigerade med + 0,3 betygspoäng.

Om jämförelserna mellan medelvärden för lärarbetyg och provbetyg görs på skolenhetsnivå⁹⁶ blir resultatet som figur 69 nedan visar. Av figuren framgår att statistiken innehåller ett antal mycket

⁹⁶ Den tillgängliga statistiken använder uppdelning på skolenheter och grupper. Dessutom finns uppdelning på kommuner och huvudmän, men dessa grupperingar redovisas inte här.

små skolenheter (om statistikredovisningen kan antas vara korrekt). Figuren visar dock tydligt hur den accepterade avvikelsen minskar med ökad gruppstorlek. I figuren är avvikelserna korrigerade med 0,3 betygspoäng som gäller för matematik i underlaget.



Den röda horisontella linjen ligger vid värdet 0,3 (den systematiska korrigeringen) och av bilden framgår att den accepterade avvikelsen för stora skolenheter med fler än 150 elever ligger mellan 0,2 och 0,4 (dvs. 0,3 plus/minus 0,1). Observera också att skolenheter med avvikelsen noll (samma poängmedelvärde för provbetyg och lärarbetyg) kommer att ligga utanför (under) intervallet för accepterad avvikelse och systematisk korrigering om de är större än 25 elever.

Det bör kanske påpekas att den valda gränsen för tillåten avvikelse kan ses som tämligen sträng. Den bygger på att gränsen är vald som ett standardfel för en slumpmässigt vald grupp av viss storlek. För den enkla modellen baserad på en ”normalklass” med 25 elever gav detta en accepterad avvikelse på 0,3 betygspoäng. Ett standardfel innebär emellertid att 68 procent av grupperna kan förväntas ligga inom det accepterade intervallet. Resterande 32 procent av grupperna kan därmed av slumpskäl förväntas ligga utanför intervallet. Det normala är att konfidensintervall väljs med två standardavvikelse, vilket ger 95 procent av grupperna inom det accepterade intervallet. Då blir intervallet dubbelt så brett, dvs. 0,6 betygspoäng i vårt exempel. Detta illustrerar dilemmat med statistiskt baserade gränser – man vet att av de grupper som ligger utanför ett accepterat intervall ligger vissa där av slumpskäl (de kan sägas vara falskt negativa), men man inte vilka de är. På motsvarande sätt kommer några grupper att av tur hamna inom intervallet (falskt positiva), men inte heller de är identifierbara ur statistiken.

I situationer när det nationella medelvärdet och standardavvikelsen för provbetyget är kända, vilket kan vara fallet när modellen används för uppföljning och analys i efterhand, skulle det faktiskt konstaterade medelvärdet för provbetyget kunna användas. Detta skulle kunna leda till att precisionen i modellens resultat ökar, eftersom det finns en viss variation i provbetygens medelvärden mellan åren.

Modellens styrkor och svagheter

Den modell som har skissats här kräver bearbetning och utökat statistiskt underlag innan beslut eventuellt fattas om ett införande. Som avslutning vill utredningen peka på några styrkor och svagheter som vi kan se i det här läget, vilka bör adresseras vid en fördjupad analys av modellen.

Styrkor

- Modellen baseras på lärarbetygens fördelning. Därigenom får den samlade lärarkårens tolkningsföreträde när det gäller kunskapskravens innehörder, elevernas kunskaper och relationen

dem emellan. Å andra sidan ligger lärbetygens och provbetygens standardavvikelse i allmänhet nära varandra, så om underlaget baseras på det ena eller andra betygets varians är i praktiken egalt. Det ligger dock ett symboliskt värde i att utgå från lärbetygen.

- Provbetygen får en ökad roll vid den slutliga betygssättningen genom att en avvikelse utanför ett visst fastslaget intervall innebär att betygssättningen kan komma att granskas på skol-, huvudmanna- eller nationell nivå. Det här kan förväntas skapa ett visst tryck på lärarna att vid betygssättningen inte gå utanför accepterade gränser.
- Modellen kan med tiden förväntas innehåra att gränserna för acceptabel avvikelse blir snävare eftersom tillkommande lärbetyg när modellen är i drift kan komma att få en mindre standardavvikelse, vilket minskar standardfelet och därmed intervallet för accepterad avvikelse. Om detta verkligen sker behöver dock prövas empiriskt.
- Modellen borde årligen kunna tillhandahållas av Skolverket med uppdaterade parametrar och sedan vara enkel att tillämpa för lärare, rektorer, huvudmän och Skolinspektionen för granskning på olika nivåer.
- Modellen borde inte innehåra fördyring och extra insatser av de lärosäten som konstruerar proven.

Svagheter

- Modellen är oprövad. Den bygger på den statistiska parameter och på de data som är mest stabila vid analysen av tidigare prov- och betygsdata, nämligen lärbetygens spridning (standardavvikelse). Metoden blir därmed i huvudsak empirisk och utan stabil teoretisk grund.
- Det är oklart hur modellen kommer att bemötas. Kommer den att anses tillämplig i ett mål- och kunskapsrelaterat system?
- Olika principer gäller för lärares betygssättning (icke-kompensatorisk) och provbetyg (mer eller mindre kompensatorisk, varierar med olika ämnen).

- Det är oklart hur förslaget om systematisk korrektion för vissa ämnen och kurser kommer att tas emot.
- Det saknas vedertagna teorier om varför olika ämnen ligger på olika betygsnivåer.
- Beräkningarna baseras på att betygsskalan poängsätts från 1 till 6 med ett steg mellan varje betyg. Det medför avsteg från nu gällande skala, och det kan framstå som opraktiskt med två parallella skalar för olika ändamål.
- Det kan finnas en risk att den övre gränsen för avvikelse i prak- tiken ses som normalvärde för avvikelsen, vilket kan leda till betygsglidning uppåt.

Referenser

Betänkandet Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förfälag till nytt mål- och uppföljningssystem (SOU 2007:28). Statens offentliga utredningar, Stockholm: Fritzes.

Danmarks Evalueringssinstitut (2013). 7-trins-skalaen Evaluering af anvendelsen af karakterskalaen. (Endast publicerad i elektronisk form.)

<https://www.eva.dk/projekter/2012/evaluering-af-7-trins-skalaen/projektprodukter/7-trins-skalaen/view>

Kingdon, M. (2009). Marks and grades. A review of underlying issues. SQA Research report 6, Scotland: Scottish Qualifications Authority.

Korp, H. (2006). Lika chanser i gymnasiet. En studie om betyg, nationella prov och social reproduktion. Malmö studies in educational sciences, No 24. Malmö högskola.

Skolverket (2003). Det nationella provsystemet – vad, varför och vart- hän? Dnr 2003:2038.

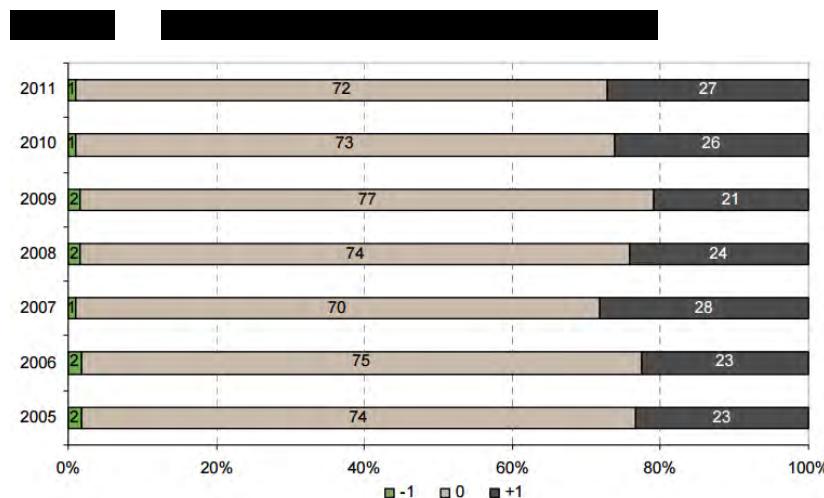
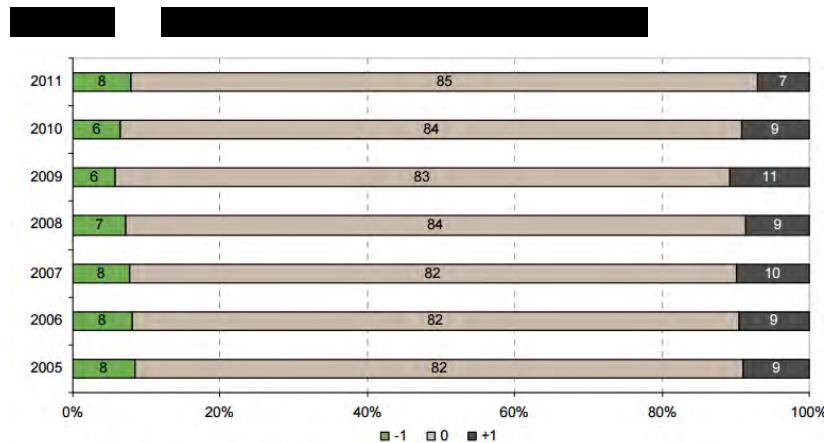
Skolverket (2004). Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan. Stockholm: Fritzes

Skolverket (2011a). Läroplan, examensmål och gymnasie gemen- samma ämnen för gymnasieskola 2011. Stockholm: Fritzes.

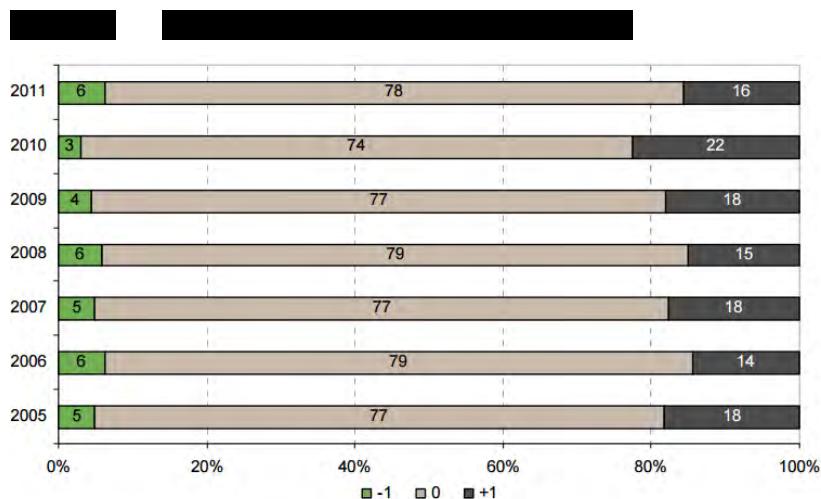
- Skolverket (2011b). Skillnaden mellan betygsresultat på nationella prov och ämnesbetyg i årskurs 9, läsåret 2010/11. Dnr 2011:14.
- Skolverket (2013a). Redovisning av uppdrag om avvikeler mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 9. Dnr 2013:00164.
- Skolverket (2013b). Redovisning av uppdrag om avvikeler mellan provresultat och kursbetyg i gymnasieskolan. Dnr 2013:00164.
- Skolverket (2015a). Redovisning av uppdrag om relationen mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 6 och årskurs 9. Dnr 2015:205.
- Skolverket (2015b). Redovisning av uppdrag om avvikeler mellan provresultat och kursbetyg i gymnasieskolan. Dnr 2015:205.
- Skolverket (2015c). Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014. Stockholm: Wolters Kluwers kundservice.
- Undervisningsministeriet, Uddannelsesstyrelsen. (2004). Betænkning om indførelse af en ny karakterskala til erstatning af 13-skalaen afgivet af karakterkommissionen, november 2004. Köpenhamn: Undervisningsministeriets forlag.

Appendix 1

Grundskolan, årskurs 9⁹⁷

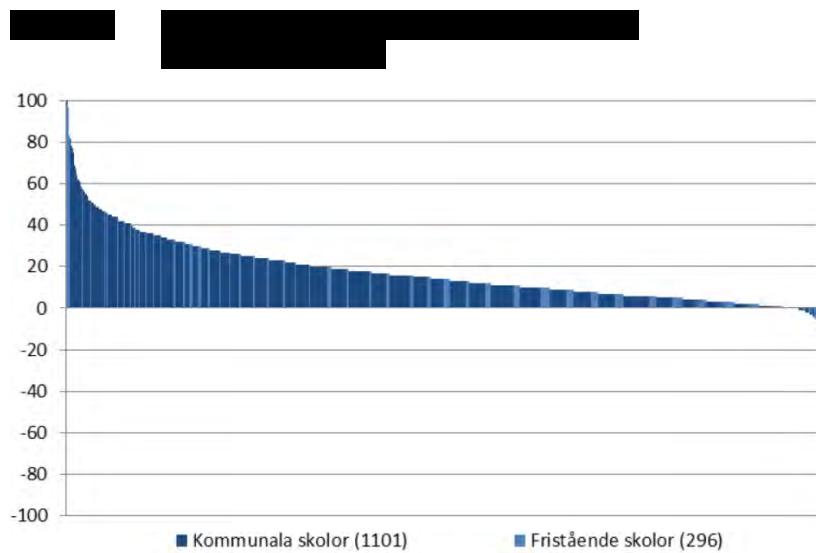
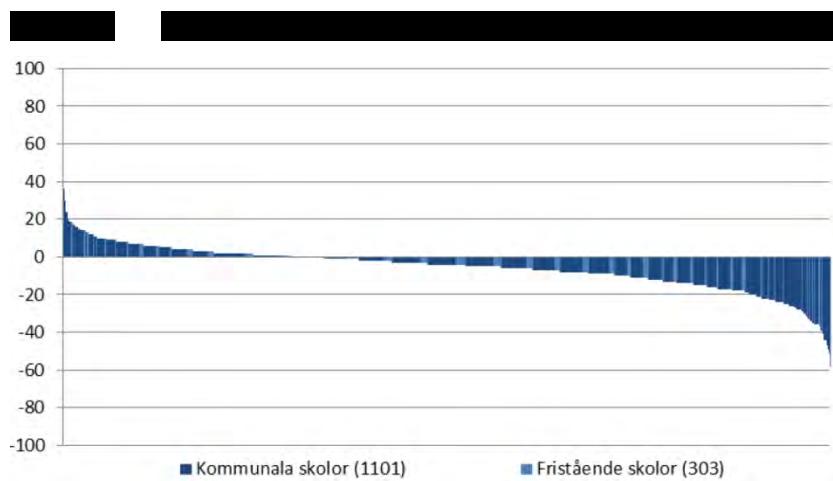


⁹⁷ Skolverket (2011b).



Appendix 2

Grundskolan, årskurs 9⁹⁸



⁹⁸ Ur Skolverket (2015a).

Appendix 3



Appendix 4

SKOLFS 1992:42

Utkom från trycket den 20 november 1992.

Skolverkets föreskrifter

om betygsättning på linjer och specialkurser i gymnasieskolan
1992-11-09

Med stöd av 4 kap. 1 § fjärde stycket förordningen (1992:396) med vissa bestämmelser för linjer och specialkurser i gymnasieskolan föreskriver Skolverket följande.

Inledande bestämmelser

1 § Dessa föreskrifter gäller betygsättning på linjer och specialkurser i gymnasieskolan.

Föreskrifterna i 3–8 §§ gäller inte för sådana studievägar och ämnen som avses i 9–11 §§.

Vad betyget avser

2 § Betyg som sätts innan ett ämne har avslutats, avser den del av årskursen som eleven har genomgått.

När ett ämne har avslutats, avser betyget hela kursen i ämnet.

Om en elev avgår från gymnasieskolan utan att ha slutfört kursen i ett ämne, avser betyget i ämnet den del av kursen som eleven har genomgått.

Indelning i referensgrupper

3 § Vid betygsättning enligt skalan 1–5 skall eleverna indelas i referensgrupper.

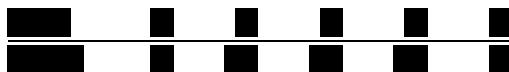
4 § De elever i riket som läser ett ämne enligt samma kursplan skall för varje årskurs utgöra en referensgrupp för ämnet i fråga.

5 § Utan hinder av 4 § skall elever som följer samma kursplan hänföras till olika referensgrupper, om de

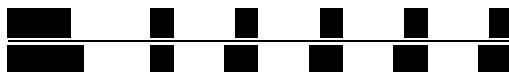
1. tillhör de tvååriga linjerna respektive de tre- och fyraåriga linjerna,
2. läser ett visst språk som B- respektive C-språk,
3. läser allmän respektive särskild kurs i engelska,
4. läser ett ämne enligt olika timplaner och skillnaden i veckotimtal för en hel lärokurs i ämnet är minst tre timmar.

Betygsfördelning

6 § Vid betygsättningen skall, om inte något annat följer av 7 och 8 §§, beaktas att betygen för en referensgrupp i riket bör fördela sig på i huvudsak följande sätt:



7 § Vid betygsättning i matematik, fysik, kemi och biologi på naturvetenskaplig och teknisk linje skall, om inte något annat följer av 8 §, beaktas att betygen för referensgruppen i riket bör fördela sig i huvudsak på följande sätt:



8 § Vid betygsättning i högre årskurs skall förändringen av elevgruppen från föregående årskurs beaktas. Utgångspunkten skall vara att elever inte skall få sina betyg höjda eller sänkta endast därför att andra elever avslutat, avbrutit eller påbörjat studier i ämnet.

Treåriga yrkesinriktade studievägar och vissa små ämnen

9 § Betyg inom försöksverksamheten med treåriga yrkesinriktade studievägar skall sättas så att de motsvarar de betyg som ges på tvååriga linjer för samma prestationer.

10 § I ämnen som läses av mycket små grupper på enskilda studievägar skall riktvärdet för betygsnivån inom elevgruppen bestämmas med ledning av elevernas betyg i övriga ämnen, om inte något annat följer av 11 §.

11 § I ämnena specialidrott, bild – estetisk specialisering och musik – estetisk specialisering skall riktvärdet för betygsnivån inom elevgruppen bestämmas med ledning av elevernas betyg i idrott, bild respektive musik.

Betygsättning med ledning av centrala prov

12 § Betygen i ett ämne där ett centralt prov har getts under årskursen skall anpassas till fördelningen och medelvärdet på det centrala provet. Vid beräkningen av medelvärdet skall för elever som inte har deltagit i provet senast givna betyg ersätta provresultatet.

13 § Resultaten av de centrala proven bör, inom ramen för bestämmelserna 6–11 §§, beaktas även vid betygsättningen i ämnen där centrala prov inte ges.

Åtgärder vid betygsättningen

14 § Betygsättningen skall diskuteras mot slutet av varje termin i den ordning som rektor beslutar.

15 § Lärarna skall före det tillfälle som avses i 14 § sätta preliminära betyg för sina undervisningsgrupper och beräkna betygens medelvärde för varje grupp. Elever som inte har fått betyg i ett ämne skall inte medräknas då medelvärdet fastställs.

16 § Rektor skall ombesörja att översikter av betygsfördelning och betygsmedelvärde samt i förekommande fall resultat på centrala prov upprättas för varje referensgrupp eller motsvarande grupp enligt 9–11 §§ som finns vid skolan. Sådana översikter skall vara tillgängliga före betygsdiskussionen.

17 § I ett ämne med centralt prov får betygsmedelvärdet för en undervisningsgrupp avvika från provresultatet i gruppen med högst 0,20 betygsenheter, om det inte finns särskilda skäl för en större avvikelse. En sådan större avvikelse skall motiveras skriftligt.

18 § Om betygsnivån eller betygsfördelningen i en lärares undervisningsgrupp, i andra fall än som avses i 17 §, påfallande avviker från övriga lärares betygsättning eller från gruppens resultat på de centrala proven, skall läraren justera sin betygsättning eller skriftligen motivera den.

19 § Om en lärare vill ändra sin betygsättning efter det tillfälle som avses i 14 § så att medelvärdet för gruppen ändras, skall läraren anmäla detta till rektor som avgör om betygen skall diskuteras på nytt.

Dessa föreskrifter träder i kraft den 1 december 1992.

LENA LANDGREN

Åke Margell

Provsystem i förändring

För att kunna lämna välgrundade förslag till förändringar av ett provsystem behövs en historisk och teoretisk plattform att utgå ifrån. Det gör det möjligt att analysera några av de förutsättningar och principer som kan ha relevans för att förstå grunden för ett provsystems syfte och utformning. I den här bilagan försöker utredningen att lägga en sådan plattform. Det är dock svårt att avgränsa frågan och framställningen blir därför med nödvändighet schematisk och övergripande. Syftet med bilagan är inte heller att ge en heltäckande bild utan att försöka forma en viss referensram för att kunna bedöma vilka frågeställningar som behöver hanteras vid utformningen av ett provsystem.

Utgångspunkter

Paul Newton¹ diskuterar i en artikel frågor som rör olika former av prov och bedömning utifrån provens syften. Han tar upp några olika begrepp och deras funktion och roll för prov med olika syften. Newton skiljer på *judgement* (bedömning), *decision* (beslut) och *impact* (påverkan). I nedanstående text används några av Newtons begrepp som underlag för att dela upp de senaste 75 åren i tre perioder som i Sverige kan anses ha dominerats av mer eller mindre skilda typer av läroplaner. Dessa representerar delvis olika kunskapssyn och olika principer för kunskapsmätning, bedömningskulturer och beslutsfattande (betygssättning). Fokus ligger på Sverige, men en stor del av de förändringar som skett i Sverige har sina rötter utomlands, främst i USA.

¹ Newton (2007).

I det här sammanhanget är också den nivå som ligger under nivån *bedömning* intressant, dvs. den nivå som gäller sättet att generera empiriska underlag för bedömning och beslutsfattande. Denna underliggande nivå kallas här *mätning*, vilket i det här sammanhanget innefattar de åtgärder som vidtas för att ge elever möjligheter att prestera utsagor som kan bedömas och betygssättas, dvs. det vi kallar prov.² Själva bedömningen av utsagan kan vara av olika slag beroende på utsagans form. Den kan bestå av allt från okomplicerade uppgifter med fasta svarsalternativ som kan bedömas utan krav på tolkning och som ger underlag för statistiska analyser, till komplexa muntliga eller skriftliga framställningar där bedömningen blir starkt beroende av bedömarens tolkning.

I den här texten kommer betoningen att ligga på nivåerna mätning, bedömning och beslut. *Impact* (påverkan) som syftar på de avsedda eller icke avsedda effekter som proven och provsystemet får behandlas mer översiktligt. *Impact* kan exempelvis gälla att prov motiverar till ökat lärande och ökade ansträngningar (positiv avsedd effekt). Samtidigt kan det medföra att undervisningen blir mer styrd av vad som tas upp på proven än vad som anges i läroplanen (negativ icke avsedd effekt).

Olika kurs- och ämnesplaner ligger till grund för kunskapsmätningar, bedömningar och beslut om betyg. Det som betonas i kurs- och ämnesplanerna kan variera över tid och är ofta beroende av den rådande synen på vad kunskap är och hur människor lär. I ett visst skede kan mer faktainriktade kunskaper och specifika färdigheter dominera. I en annan tid kan betoningen ligga på mer generella färdigheter, kompetenser, förmågor eller vad man föredrar att kalla det undervisningen syftar till att utveckla hos eleven. Några klara och tydliga gränser mellan olika faser av kunskaps- och ämnessyn finns oftast inte utan de utgörs snarare av förlopp som successivt övergår i varandra för att vid en viss tidpunkt bli manifesterade i en formell läroplan. Det betyder att varje fas omges av gråzoner och i varje fas finns större eller mindre inslag av det tänkande som domineras föregående och efterkommande faser.

² Mätning ska således ses mer som det som på engelska kallas assessment. Mätning uppfattas vanligen som tilldelning av kvantitativa mätenheter, medan assessment kan innefatta såväl detta som värdering i kvalitativa termer.

Kunskapsprov³ baseras på och ska ha en tydlig koppling till motsvarande kurs- och ämnesplaner.⁴ Detsamma gäller för undervisningen. Samtidigt har prov en återkopplande verkan på undervisningen vilket innebär att det finns en inbördes växelverkan mellan kurs- och ämnesplaner, undervisning och kunskapsprov. Genom denna koppling präglar således kurs- eller ämnesplanens kunskapssyn proven medan proven i sin tur tenderar att influera undervisningen och modifiera lärarens tolkning av kurs- eller ämnesplanen⁵. Tillsammans med bedömningsanvisningarna har proven även en normgivande roll när det gäller bedömning av de svar eleverna ger på uppgifterna, liksom för tolkningen av kunskapskraven och principerna för beslut om betyg. Detta beroende gör att kurs- eller ämnesplanens och läroplanens kunskapssyn via proven i hög grad avgör sättet att mäta, bedöma och besluta om utfallet av undervisningen. I det här sammanhanget innebär detta faserna: konstruktion av prov (mätande), bedömning och betygssättning av elevens provresultat (bedömning) och slutlig betygssättning baserad på elevens samlade resultat (beslut).

Tiden från 1940-talet – då grunderna för ett mer modernt sätt att konstruera och använda prov lades i Sverige – fram till i dag kan i huvudsak indelas i tre perioder. En första period med definitiv start i och med Lgr 62 som domineras av gruppelaterade prov och betyg. En andra period med avstamp i 1994 års läroplaner då kriterierelaterade prov och betyg blev framskrivna. Och slutligen den period i vilken vi nu befinner oss där man snarast kan tala om standardsrelaterade eller standardsbaserade prov och betyg. De två första perioderna är tämligen klart åtskiljbara, men när det gäller kriterierelaterade prov och betyg i relation till de som gäller i den nuvarande tredje perioden blir skiljelinjerna mer oklara.⁶

Periodindelningen är således godtycklig och utgår från de svenska läroplaner som har sammanfallit med införandet av principiellt ändrade regler för betygssättning.

³ Begreppet kunskap är inte entydigt. Det antas i det här sammanhanget innefatta det som anges som kunskap i den läroplan och kurs- eller ämnesplan som ligger till grund för provet.

⁴ Det som på engelska kallas *alignment* och som saknar någon entydig svensk översättning. Även på engelska är begreppet något oklart. Se t.ex. <http://edglossary.org/alignment/>

⁵ Det som ibland kallas *implemented curriculum* på engelska. Se t.ex. (Unesco, 2013).

⁶ Se t.ex. <http://edglossary.org/standards-based/>

Period 1 – normrelaterade prov och betyg

Den första perioden kan anses sträcka sig från mitten av 1940-talet till mitten av 1990-talet. På 1940-talet började utbildning få en allt större betydelse och frågan om införande av en sammanhållen nioårig grundutbildning för alla barn fick allt större uppmärksamhet. Andelen elever som ville gå vidare efter folkskolan hade efterhand ökat. Dåtidens betyg var mycket varierande och likvärdigheten mellan olika lärares och skolors betyg ansågs alltför bristfällig för att ligga till grund för urval till realskolor och läroverk. Regeringen gav därför matematiklektorn Frits Wigforss vid lärar-seminariet Rostad i Kalmar i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa ett modernt och på rådande vetenskap baserat betygs- och provsystem.

Wigforss betänkande⁷ kan sägas vara startpunkten för att införa ett prov- och betygssystem som var utformat utifrån en rationell teoretisk grund. Det skiljde sig mot tidigare system som till stor del hade baserats på examinerande bedömning under överinseende av erfarna och omdömesgilla personer med allmänt gott renommé (för gymnasieskolans och realskolans del benämnda censorer). Gymnasieskolans censorer utgjordes främst av representanter för universitet och högskolor. Ur ett mer modernt teoribaserat perspektiv kan de censorsbaserade examinationssystemen ses som kvarlevor från en tid då examinationer sågs som en form av initiationsriter till vuxnenlivet. Studentexamen kallades för övrigt fram till 1905 mogenhetsexamen i Sverige. Först i mitten av 1960-talet gick systemet med censorer i graven.

Kunskapssyn och mätning

Läroplaner kan som tidigare nämnts betona olika aspekter av kunskaper och lärande. En inriktning kan vara att i läroplanerna lyfta och tydligt ange vilket *kunskapsstoff*⁸ som ska behandlas. För svensk del kan detta sägas vara den syn som präglade de läroplaner

⁷ SOU 1942:11.

⁸ Med kunskapsstoff avses då de fakta och metoder (procedurer, algoritmer, regler etc.) som föreskrivs i kursplanen. Det som Betygsberedningen (SOU 1992:86) benämnde kunskaper i ämnet (till skillnad mot kunskaper om ämnet).

som tillkom efter 1950-talet, dvs. Lgr 62 och Lgr 69 för grundskolan samt Lgy 70 för gymnasieskolan.

Dessa läroplaner representerade en kunskapssyn som lämpade sig väl för mätning med det synsätt som då var dominerande inom den pedagogiska mätningsläran. Tydliga stoffangivelser innebar väl avgränsade och inramade kunskaper⁹. Detta medförde att prov med hög *innehållsvaliditet* (god stofftäckning¹⁰) och betoning på goda tekniska mätegenskaper (hög reliabilitet) kunde konstrueras. Hög reliabilitet främjas av prov med många uppgifter som mäter väl avgränsade kunskaper och genererar entydigt tolkningsbara svar, gärna i form av fasta svarsalternativ. Ett sådant system lämpar sig väl för statistisk rangordning av provdeltagarna och därmed även för ett grupperaterat betygssystem vars främsta syfte var att ge god grund för urval till efterföljande utbildningar, dvs. prov som hade hög *prognostisk validitet*.

Bedömning och betygssättning av elevens provresultat

Bedömningen (judgement) av uppgifterna och konstruktionen av det samlande provresultatet blir i ett norm- eller grupperaterat¹¹ system en tämligen enkel procedur eftersom de ingående uppgifterna i allmänhet är lättbedömda och inte ger särskilt stort tolkningsutrymme vid bedömningen.¹² Slutresultatet baseras därmed främst på en sammanräkning av respektive deltagares provpoäng.

Betygssättningen av provet kan även ske genom tillämpning av fastställda rutiner. För svensk del skedde det genom att vid konstruktionen av betygsskalan utgå från en normalfördelning med medelvärdet 3, standardavvikelsen 1 och fem betygssteg. Varje betygssteg representerades av en standardavvikelse. Betyget 3 tilldelades de elever i normgruppen som låg i poängintervallets mitt +/- en halv standardavvikelse, betyget 2 till de elever som låg i intervallet -0,5 till -1,5 standardavvikelse under medelvärde, och betyget 1 till dem som låg ytterligare en standardavvikelse under

⁹ Bernstein (1971).

¹⁰ Hög *content validity* på engelska.

¹¹ I bland också kallat relativt.

¹² Gäller förstås inte uppgifter av typen uppsatser och på 1950-talet fanns därför förslag om att sådana inte skulle ingå i dätidens nationella prov (standardprov för grundskolan och centrala prov för gymnasieskolan). Förslaget avvisades dock av validitetskål.

mittpoängen. På motsvarande sätt definierades betygen 4 och 5. Detta gav en betygsfördelning för normgruppen med procentsatserna (7, 24, 38, 24, 7) för betygen 1 till 5. Sedan kunde givetvis fördelningen i enskilda klasser se olika ut beroende på vilken sammansättning de råkade ha. Normen användes på nationell nivå för att fastställa poänggränser på nationella prov.

Betygssättning av eleven

Betygssättningen var styrd av de nationella proven och lärarnas sluttgiltiga betyg var likaledes styrda av provresultaten, dock inte oavsett korlighet. För gymnasieskolan fanns en föreskrift om att gruppens betygsmedelvärde inte fick avvika med mer än 0,2 betygssteg i relation till betygsmedelvärdet för provet. En högre avvikelse var inte förbjuden, men den skulle motiveras för rektor och kollegium. Beslutsrätten låg således hos läraren med stöd av provresultatet men med föreskrift om lokal övervakning av överensstämningen mellan provbetygens och de egna betygens medelvärdet. För betygssättningen av enskilda elever hade dock läraren ensam beslutsrätt.

Kunskapsbedömningen baserade således i huvudsak på mätning med instrument där reliabiliteten var betonad. Proven konstruerades med utgångspunkt i den klassiska testteorin som i huvudsak brukar betraktas som färdigutvecklad i slutet av 1960-talet.¹³ Beslutet om betyg på provet grundades på en teoretisk modell (normalfördelningen). Modellen för fördelning var därmed teknisk och krävde ingen bedömning utöver den som eventuellt ingick i själva bedömningen av proven. Provpoängen angav rangordning av eleverna och elevens betyg på provet bestämdes av de poänggränser som angavs för olika betyg.¹⁴

För läraren gällde att beslutet om den enskilda elevens betyg skulle baseras på elevens samlade kunskaper vilket innebar att rangordningen på provet inte hade någon formellt styrande funktion i

¹³ T.ex. Gulliksen (1950), Lord & Novick (1968).

¹⁴ För vissa prov eller provdelar som inte baserades på poäng t.ex. uppsatser, krävdes dock mer helhetlig bedömning och betygssättning. Detta innebar lägre reliabilitet, vilket tidvis ledde till förslag om att uppsatser inte borde ingå i nationella prov. Av validitetsskäl avslogs dock sådana förslag.

det avseendet. Läraren var således fri att ändra på rangordningen mellan olika elever. Däremot gällde som tidigare nämnts för gymnasieskolan att om gruppens betygsmedelvärde avvek från betygsmedelvärdet på provet med mer än 0,2 betygssteg skulle läraren motivera sin betygssättning för rektorn och kollegium. Det handlade alltså inte om ett ovillkorligt förbud mot större avvikelse.

Värdeord av typen godkänd, väl godkänd etc. fanns inte i det femgradiga relativa betygssystem som gällde från 1960-talet. Någon gräns för godkänt definierades heller aldrig. Sådana gränser kan i stället sägas ha blivit indirekt definierade genom efterföljande utbildningar där det t.ex. var vanligt att betyget 3 sattes som krav för behörighet. Därigenom kom betyget 3 ofta att uppfattas som en godkändgräns även om den inte var fastställd i någon förordning.

Kommentar

När gruppelaterade prov används som underlag för betygssättning blir det viktigt att avgöra vilken grupp som är normgrupp, dvs. för vilken grupp den föreskrivna procentuella fördelningen av betyg ska gälla. För de standardprov och centrala prov som introducerades i Sverige utgjorde normgruppen alla elever som ett visst år genomförde ett visst prov.

Det innebär att varje ny årskurs blir sin egen normgrupp, varför metoden ibland kallas *kohortrelaterad*. Detta är knappast något problem om det handlar om stora grupper som inte ändras nämnvärt mellan olika år. Om det däremot gäller relativt små grupper kan skillnaden i deras prestationer mellan olika år bli så stor att det får betydelse för en elev om hon eller han har deltagit i provet det ena eller det andra året. Eftersom resultatet i ett gruppelaterat system beror på övriga provdeltagares prestationer är det inte enbart den egna prestationen som avgör provbetyget eller rangplatsen. Detta är en form av orättvisa som talar mot den typen av gruppelaterat system.

Ett annat sätt är att lägga fast en normgrupp, t.ex. de elever som gjorde provet år x och sedan rangordna efterföljande grupper i relation till den ursprungliga gruppen. Detta tillvägagångssätt har inte samma svagheter som den tidigare beskrivna kohortrelaterade metoden, men innebär å andra sidan tekniska svårigheter när det

gäller att ange förhållandet mellan provresultat och betygsgränser för olika årgångar så att det blir lika svårt eller lätt att få ett visst betyg olika år.

För svensk del kan man säga att den kohortrelaterade metod som användes i grundskolan inte hade de negativa effekterna eftersom elever i grundskolan inte behövde konkurrera om några platser med elever från andra årgångar. Dessutom genomfördes proven av hela årskullar. För gymnasieskolans del kunde det däremot få ganska stor betydelse eftersom många kurser var förhållandevis korta med små elevgrupper. Dessutom kunde elevgrupper ändras under utbildningens gång genom avhopp eller byte av linje, vilket ofta medförde att betygsfördelningen ändrades. Detta, plus själva utgångspunkten att för betygen var jämförelsen med andra elever viktigare än de faktiska kunskaperna, utgjorde grunden för den kritik som så småningom ledde till nedläggningen av det grupp-relaterade prov- och betygssystemet.

Trots de fördelar som låg i de strikta tillvägagångssätten när det gällde konstruktionen, bedömningen och betygssättningen av proven, liksom för besluten om elevens betyg, så ledde kritiken mot det relativasystemet till slut till ett byte av prov- och betygssystem. En nackdel som visat sig med tiden är att betygsmedelvärdena i olika ämnen numera hamnar på skilda nivåer i betygsskalan när de inte normeras i relation till ett föreskrivet medelvärde.

Period 2 – kriterierelaterade prov och betyg

Det norm- eller grupp-relaterade systemet hade sina rötter i de test som utvecklades i främst USA under det tidiga 1900-talet. Syftet där och då var till stor del urval av rekryter till den amerikanska militären. Eftersom syftet var urval var den prognostiska validiteten central. De grupp-relaterade proven vann efterhand insteg även i utbildningsväsendet och den klassiska testteorin utvecklades snabbt under de följande decennierna.

För skolans del började dock efterhand kritik riktas mot de normrelaterade proven med utgångspunkt i att det inte bara var intressant att på ett reliabelt sätt rangordna och sortera eleverna sinsemellan utan också att veta vad de faktiskt kunde och borde kunna för att tilldelas olika betyg.

Kunskapssyn och mätning

Det nya sättet att se på prov krävde en delvis annan ansats vid konstruktionen. De kriterier för faktiska kunskaper som användes gällde inte enbart att uppnå en viss poängnivå. Nu gällde det också att eleven visade att hon eller han i tillräcklig utsträckning klarade av uppgifter som bedömdes ligga på den kvalitativa nivå som ett visst kriterium angav. Eleven skulle alltså ligga över en viss betygsgräns eller kravgräns (*cut off*-gräns)¹⁵. Därmed kunde man säga att en elev med det eller det betyget hade visat sig klara uppgifter på en viss kvalitativ nivå.

I USA började idéerna om kriterierelaterade prov få genomslag i slutet av 1960-talet. Efterhand blev uppslutningen allt större också i Sverige och i mitten av 1990-talet fick det kriterierelaterade tänkandet tydligt genomslag när de nya läroplanerna Lpo 94 och Lpf 94 beslutades. För grundskolans del hade det gruppelaterade systemet börjat upplösas redan med Lgr 80. Då övergavs den strikta betygsfördelningen efter givna procentsatser och ersattes av en mer svävande rekommendation om att betyget 3 skulle vara det vanligaste betyget och att andelen 2:or och 4:or skulle vara större än andelen 1:or och 5:or. För gymnasieskolans del gällde dock den på normalfördelningen baserade procentuella fördelningen i huvudsak oförändrad fram till 1994.¹⁶

Det nya betygssystem som introducerades 1994 fick efter vissa diskussioner benämningen *mål- och kunskapsrelaterat*. Det är en för Sverige unik beteckning och det är svårt att se på vilket sätt den preciserar vad det är som ska betygssättas eller hur det ska gå till. Det finns knappast något betygssystem som inte gäller mål och kunskaper. Någon tydlig hänvisning till den etablerade benämningen kriterierelaterade betyg finns inte. Måhända var det kursplanernas nydanande konstruktion med *mål att uppnå* (samtidigt kriterier för betyget G i grundskolan) och *mål att sträva mot* som den valda benämningen syftade på.

¹⁵ I praktiken innebär det dock ofta att den kvalitativa nivån definieras med en bestämd poänggräns.

¹⁶ Med vissa undantag som gjordes för att exempelvis öka andelen elever på vissa linjer och med vissa avvikelser i slutet av perioden då flera olika system användes parallellt.

Även kunskapsbegreppet fick en ny innehörd genom de resoneringsmang som fördes i utredningen *Skola för bildning*¹⁷ som låg till grund för 1994 års reform. Den tidigare betoningen av kunskapsstoffs och färdigheter med rötter i främst behavioristiska¹⁸ och konstruktivistiska¹⁹ teorier tonades ner. I stället introducerades ett modernare kunskapsbegrepp som delvis baserades på konstruktivistiska idétraditioner, men främst på sociokulturella teorier om kunskapens natur och lärandets villkor.²⁰ Denna kunskapssyn kom att få benämningen ”de fyra f:en: fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet”. Dessa kunskapsformer stod inte i något hierarkiskt förhållande till varandra utan

... de kompletterar varandra och utgör varandras förutsättningar. Kortfattat kan de beskrivas som:

Fakta är kunskap som information.

Förståelse är kunskap som meningsskapande.

Färdighet är kunskap som utförande.

Förtrogenhet är kunskap som omdöme.(s. 80).

Bedömning

Det kriterierelaterade systemet, inte minst i sin svenska form, krävde delvis annorlunda prov och framför allt annorlunda bedömningsanvisningar för bedömning av proven och betygssättning. Det handlade inte längre om att relatera resultaten till en skala med förutbestämda egenskaper (medelvärde och standardavvikelse) och inte heller om att jämföra eleverna med varandra. I det nya systemet handlade det om att bedöma elevernas kunskaper i relation till i text framskrivna kriterier om vilka kunskaper som skulle visas för att berättiga till de olika betygen.

För svensk del var tilltron till det nya systemet stor på den politiska nivån. Där uppfattades de nya textbaserade betygskriterierna i sig tillräckliga som underlag för lärarnas betygssättning och därmed skulle några nationella betygsstödjande prov egentligen

¹⁷ SOU 1992:94.

¹⁸ Lgr 62.

¹⁹ Lgr 80.

²⁰ Se kapitel 2 i SOU 1992:94.

inte längre behövas. Det visade sig dock att så inte var fallet. Bestämningen av kriteriegränser (betygsgränser) visade sig vara en betydligt besvärligare uppgift än den som gällt för de normrelaterade proven. Själva proven behöver inte se särskilt annorlunda ut. De ska liksom tidigare uppfylla krav på validitet och reliabilitet. Det som blev det stora problemet var (och är) fastställandet av kravgränser²¹ för olika provbetyg.

Eftersom kriterierna är formulerade i text måste de tolkas och de flesta texter kan tolkas mer eller mindre olika. Detta fick redan den svenska nestorn Fritz Wigforss – som utredde förutsättningarna för ett svenskt provsystem på 1940-talet – att utesluta ett kriterierelaterat alternativ (även om han inte använde den termen). Wigforss menade att så precisa formuleringar kunde inte formuleras att de skulle bli entydigt tolkningsbara för olika användare.²² Hans förslag blev därför ett provsystem baserat på relativa betyg, vilket också blev vad som infördes.

Även mer sentida forskare har haft dubier i frågan.

It is linguistically naïve to believe that criteria ... can ever be made sufficiently precise for their use not to involve subjective judgements of the type which they are intended to avoid ... It is technically naïve to expect the use of complex aggregation rules to enable detailed descriptions of candidates' attainments to be inferred from summary measures like grades or that such rules, because they are explicit, necessarily operate in a way which is consistent with natural notions of fairness ... It is philosophically naïve to assume that fair judgements can only be made if every candidate's script is judged by precisely the same set of criteria ... It is psychologically naïve to assume ... that performance is not profoundly affected by the context of the task being carried out. Cresswell (2000)²³

Trots de problem som många påtalat, eller möjligen på grund av dem, har en uppsjö av metoder för *standard setting*, dvs. kravgräns-sättning, lanserats och publicerats i olika handböcker.²⁴ Alla intar inte en lika uppgiven hållning som Cresswell. Ziecki & Pieri skriver som följande:

All procedures for setting cut scores require the application of judgment. For example, some types of cut score studies require judges

²¹ *Cut off*-scores eller *benchmarks* på engelska. Själva processen brukar kallas *standard setting*.

²² Då kan man betänka att Wigforss utredde prov för folkskolan.

²³ Cresswell (2000).

²⁴ Se t.ex. Zieky & Perie (2006).

to estimate the probability that a hypothetical group of students would know the answer to a test question. Another type of study requires judges to examine a student's performance and to decide whether the performance is good enough for some particular purpose. No purely objective methods exist. There are no "true" cut scores that a group of perfectly selected, perfectly trained judges using a perfect method will find. The cut scores, rather, reflect the combined judgments of the people involved. (s. 7)

De drar vidare följande slutsats som torde ha bred uppslutning inom professionen på området.

It is impossible to prove that a cut score is correct. Therefore, it is crucial to follow a process that is appropriate and defensible. Ultimately, cut scores are based on the opinions of a group of people. The best we can do is choose the people wisely, train them well in an appropriate method, give them relevant data, evaluate the results, and be willing to start over if the expected benefits of using the cut scores are outweighed by the negative consequences. (s. 23)

Det är uppenbart att bedömningen (judgement) har en mycket mer central roll i det kriterierelaterade systemet än i det normrelaterade. Detta innebär reliabilitetssvårigheter av ett annat slag än vad som gäller för normrelaterade prov vilka ofta konstrueras med hög reliabilitet som utgångspunkt. I ett kriterierelaterat system är oftast validitetsfrågor i centrum vilket innebär uppgifter med större tolkningsutrymme. Det gör att bedömarreliabiliteten på uppgiftsnivå blir lägre. I validitetshänseende kan man säga att medan innehållsvaliditet och prognostisk validitet var särskilt viktiga för normrelaterade prov, så är läroplansvaliditet²⁵ utmärkande för de kriterierelaterade proven.

²⁵ Detta är en fri översättning av begreppet *construct validity* som inte har någon väletablerad svensk översättning. Begreppet innehåller de kunskaper i vid mening (jämför SOU 1992:94) som uttrycks i kursplaner och läroplan, dvs. det som konstruerar eller konstituerar målet för undervisningen i ämnet enligt styrdokumenten. Hårdrar man detta innebär det t.ex. att intresse för ämnet kan ingå i *construct validity* om undervisningen har som mål att skapa intresse för ämnet hos eleven.

Betygssättning

Införandet av 1994 års kursplaner innebar att de tidigare mer styrande läroplanerna Lgr 80 och Lgy 70 upphörde att gälla. Detta innebar tillsammans med övriga förändringar ett paradigmatskifte. Den förhållandevis starka inramning och avgränsning av undervisningens innehåll som de tidigare läroplanerna angav fanns inte längre utan det blev de professionellas (lärarnas) uppgift att tillsammans med eleverna bestämma ämnets gränser och innehåll. En uppgift som de knappast var förberedda för. Detta bidrog till att försvåra lärarnas bedömning av elevernas kunskaper, i synnerhet om bedömningen skulle vara likvärdig med den som gjordes av andra lärare vid andra skolor. De nationella proven gav inte heller mycket vägledning inledningsvis eftersom även dessa var anpassade till de nya signalerna om lokalt val av stoff och val av tidpunkt då detta stoff skulle ingå i undervisningen.

Situationen medförde att inte bara bedömningen av provresultaten utan även de beslut (decision) om betygen som skulle fattas blev skakiga. Lärarna skulle tolka kriterier för olika betyg – varav kriterier för det högsta betyget mycket väl godkänt (MVG) saknades de första fem åren – på egen hand eller tillsammans med sina kollegor, och utifrån detta fatta beslut om vilket betyg respektive elev skulle få.

Den nya kunskapssynen, baserad på de fyra f:en, där de olika kunskapsformerna inte var rangordnade utan snarare växelverkade med och förutsatte varandra avvek påtagligt från tidigare sätt att betrakta kunskap och kognitiv utveckling. Dessa sätt var som nämnts mer hierarkiskt ordnade i form av taxonomier²⁶, vilka i sin tur kunde bygga på idéer om de kognitiva förmågornas succesiva och åldersstyrda utveckling²⁷. Den mer strikt deterministiska syn som dominerade 1960-talets läroplaner mjukades efterhand upp för mer konstruktivistiska idéer om att kunskapsutveckling och kognitiv utveckling inte enbart berodde på biologisk mognad utan även på växelverkan med omgivningen. Kunskap uppstod inte enbart genom att läraren lärde ut utan även genom att eleven själv konstruerade sin kunskap i samverkan med sin omgivning. Denna

²⁶ Mest känd är Blooms taxonomi.

²⁷ Till exempel utifrån Piagets stadieindelning. Se t.ex. Piaget (2013), som skrevs 1968.

mer konstruktivistiska kunskapssyn kunde spåras i Lgr 80. Dock kvarstod idén om kunskapens hierarkiska ordning.

Betygssättning är en rangordnande verksamhet. Den leder till en värdeskala²⁸ som används för urval och får därmed rättsverkan i sammanhang som kan vara av stor betydelse för eleven. Det är även en myndighetsutövning av läraren och då bör den givetvis bygga på ett underlag som så långt möjligt underlättar rangordningen, dvs. den betygssättning som sker på beslutsnivån.

Den nya kunskapssynen kan vara tilltalande ur kunskaps-teoretiska perspektiv, men den medförde problem för lärarnas bedömning och betygssättning. Betygskriterierna var även de svårtolkade och gav inte uttryck för något systematiskt sätt att rangordna elevers kunskaper.²⁹ Detta ledde till att kunskapsformerna i de fyra f:en i praktiken kom att rangordnas på olika sätt, ofta i form av en trappa där f:et ”fakta” ansågs representera betyget godkänt (G), varefter övriga trappsteg tilldelades övriga kunskapsformer.

De nationella proven brottades delvis med samma problem och kunde under de första åren inte ge lärarna särskilt tydlig vägledning.

Det är knappast förvånande att de betygssättande lärarna låg lågt de första åren i osäkerhet om vilka kunskaper de olika betygen representerade. Någon föreskrift om förhållandet mellan provresultat och betyg, liknande de som gällde för det relativa systemet, fanns inte heller. Efterhand ökade förstas lärarnas förtrogenhet med systemet och när kriterier år 2000 publicerades även för det högsta betyget MVG stabiliseras betygen i betydande grad på nationell nivå. På lokal nivå (skolor och klasser) har dock en avsevärd variation³⁰ i relationen mellan provbetyg och ämnes- eller kursbetyg funnits under hela den tid de kriterierelaterade nationella proven använts.

²⁸ Värdeskala i kvantitativ mening genom att den utgörs av en enligt vissa regler fastlagd sammanräkning av betygspoäng för ingående betyg, t.ex. meritvärdet för grundskolan och jämförelsetal för gymnasieskolan. Respektive betygs betygspoäng är dessutom uttryck för en politiskt gjord värdering av betygets värde.

²⁹ Se t.ex. SOU 2007:28.

³⁰ Eftersom ingen annan föreskrift fanns än att de nationella proven skulle vara en del av lärarens betygsunderlag, var det svårt att värdera de skillnader som fanns mellan olika skolor eller klasser.

Kommentar

Sammanfattningsvis kan man säga att konstruktionen av prov inte skiljer sig särskilt mycket i ett normrelaterat och kriterierelaterat system. Möjligen gäller att det kriterierelaterade systemet kräver något fler komplexa uppgifter för att stämma med kriterier på mer avancerad nivå. Klassisk testteori kan användas, men även den moderna testteorin (IRT)³¹ fungerar bra eftersom den ger möjligheter att välja uppgifter som differentierar väl vid betygsgränserna och eftersom den ger underlag för att bedöma vilka uppgifter som ligger på en specifik betygsnivå. Om uppgifterna publiceras ger de därmed god information om vilka kunskaper som krävs för olika betyg.³²

Både bedömningen av och besluten om såväl provbetyg som betyg på enskilda elevers kunskaper bygger i ett kriterierelaterat system i hög grad på tolkning och bedömning. Den underliggande mätningen har inte samma starka roll som vid normrelaterade betyg där provstödet i form av poänggränser har stor betydelse. Däremot är kopplingen till kursplanernas skrivningar i allmänhet tydligare i ett kriterierelaterat prov och man kan säga att kravet på kursplanevaliditet är större för kriterierelaterade prov än för normrelaterade. Men till priset av en lägre reliabilitet.

Trots de uppenbara svårigheter som ansatsen ger när det gäller mätning och bedömning har de kriterierelaterade proven haft och har stor uppslutning. I Sverige innebar systemskiftet svårigheter och osäkerheten om tillämpningen har varit stor.

³¹ Item Response Theory.

³² Detta är egentligen mer en effekt av IRT än av att provet är kriterierelaterat. Till exempel används uppgifter för att illustrera olika nivåer i PISA trots att det är en form av grupperelaterat prov. Det senare beror på att i ett grupperelaterat prov rangordnas provdeltagarna först och därefter rangordnas uppgifterna baserat på den skala som gäller för provdeltagarna. I ett kriterierelaterat prov rangordnas uppgifterna först (utifrån de kriterier som är formulerade för olika nivåer) och därefter klassificeras eleverna efter hur väl deras resultat sammanfaller med uppgifternas placering. (Detta gäller i teorin. I praktiken är bilden mer komplicerad med ett otal metoder för *standard setting*.)

Period 3 – standardsbaserade prov och betyg

Någon klar avgränsning mellan period 2 och 3 är svår att definiera generellt. Det som är gemensamt är främst betoningen av innehållet i läro- och kursplaner vid bedömning och betygssättning. Synsättet började som beskrivits i förra avsnittet få genomslag i slutet av 1960-talet och har därefter vuxit allt mer i styrka. Innehållet i ämnen och kurser har förstås alltid varit av intresse, men det som har ökat är betoningen på att kunna bestämma vilken kunskapsnivå som ska uppnås för olika betyg och hur provdeltagaren kan eller ska visa att hon eller han har uppnått en viss nivå.

I engelskspråkig litteratur talar man ofta om utvecklingen som *the standards movement*. Den innebär i korthet att när det gäller innehållet definieras det i en uppsättning *content standards*, närmast motsvarande det som kallas centralt innehåll i nuvarande svenska kurs- och ämnesplaner.

När det gäller kunskapsnivåerna uttrycks dessa i *performance standards*, dvs. en uppsättning satser som anger vilka kunskaper som ska visas på olika betygsnivåer. I Sverige motsvaras *performance standards* av kunskapskrav för olika betyg. Detta synsätt är i dag klart dominerande i flertalet med Sverige jämförbara länder och präglar de flesta läro- och kursplaner.

De kunskapsnivåer som bestäms uttrycker någon vald form av kunskapsprogression i ämnet. Denna progression är mer eller mindre godtycklig och är beroende av ämnets karaktär. Vissa ämnen har i sig en tydlig hierarkisk ordning (kan t.ex. gälla vissa moment i matematik), medan andra ämnen har en progression som mer innehåller en vidgning av kunskapsfältet (kan t.ex. gälla främmande språk). För samtliga ämnen gäller dock att progression är en kombination av fördjupning och breddning, men i olika proportioner. När de olika nivåerna bestämts är det nödvändigt att de uttrycks i ämnestermer och på ett så tydligt sätt som möjligt för att ge provkonstruktörer och betygsättare förutsättningar för en rättvis och likvärdig bedömning.

Begreppslig oklarhet

Skillnaderna mellan kriterierelaterade prov och de nutida prov som baseras på *standards* är oklara och flytande, inte bara för svensk del utan över huvud taget. Definitioner av kriterierelaterade prov och för de prov som vuxit fram under de senaste decennierna – standardsrelaterade, standardsbaserade, *outcome-relaterade* etc. – tenderar att flyta samman. Skillnaderna mellan dem är oklara och benämningarna ofta mer beroende av vilka länder det gäller än av specifika skillnader i vad som avses. I Australien och Nya Zealand är exempelvis benämningen *outcome-based* vanlig. I USA talar man oftare om *standards-referenced* och *standards-based*. Ett försök att åtskilja olika provtyper inom ramen för standardsbaserade prov görs nedan.³³

Kriterierelaterade prov är utformade för att mäta elevens provresultat mot en förutbestämd uppsättning kriterier (*standards*). Om eleven visar kunskaper över en fastlagd gräns, exempelvis genom att uppnå en poängsumma högre än gränsen, bedöms eleven ha visat kunskaper på den nivå som ligger över gränsen. Var den fastlagda gränsen (kravgränsen) ska ligga är en bedömning som görs av en eller flera bedömare. Ansatsen är kompensatorisk eftersom någon åtskillnad inte görs mellan olika delar av kunskapskravet. Om tillräckligt många poäng uppnåtts anses kravet uppfyllt. Det innebär att någon tydlig bild av vad eleven kan och kan göra inte framgår av provbetyget. Om en annan person eller grupp med annan tolkning av kunskapskraven hade fastställt kravgränserna kunde de ha fått en annan placering. Fastställandet av kravgränser handlar om bedömning.

Standardsrelaterade prov innebär att undervisning och prövning härleds från de mål som anges för kurserna (*learning standards*).³⁴ I standardsrelaterade system vägleds undervisning och prov av standards som formuleras som syften, mål eller kunskapskrav. Innehållet i provet är helt standardsrelaterat och styrt av de kursmål som anges och de kunskapskrav som ställs. En viss andel av kunskapskraven för ett visst betyg ska vara uppfyllda för att ge det betyg kunskapskravet gäller. Dock behöver inte läraren veta vilka

³³ Bygger på Abbott (2015).

³⁴ Se t.ex. Abbot (2015). Kan jämföras med våra tidigare mål att sträva mot.

specifika delar av kunskapskravet eleven inte uppfyllt utan det räcker med att ”medelvärdet” uppfyller kraven. Betygssättningen är oftast poängbaserad och liknar i hög grad det traditionella sättet att betygssätta prov och elever. Såväl provbetygen som elevgruppens betyg sätts som medelvärdens av betygen på de olika delproven eller de ingående proven (vilket förutsätter att betygen tilldelas kvantitativa värden). Likheten med kriterierelaterade prov är påtaglig. Det som skiljer är kanske den mer uttalade kopplingen till syften, mål och kunskapskrav. Denna typ av prov har främst ett summativt syfte.

Standardsbaserade prov (standards-based assessment³⁵). Begreppet standardsbaserad refererar till en undervisning som strävar efter att säkerställa att eleven verkligen uppnår förväntade kunskaper, dvs. uppfyller de kunskapskrav som gäller.³⁶ Det finns därmed en stark formativ innehörd i begreppet. I ett standardsbaserat system blir elever godkända på ett prov eller i en kurs endast om de visar att de till fullo uppfyller de specifika kunskaper och färdigheter som gäller för kunskapskravet. Eleven kan därför behöva göra ett prov flera gånger eller behöva särskilt stöd för att visa att hon eller han har uppnått de kunskaper som krävs.³⁷ Det innebär också att proven inte bör omfatta alltför stora delar av ämnet eller kursen utan att det sker en fortlöpande växelverkan mellan undervisning och prövning.

I det standardsbaserade systemet kan provbetygen se annorlunda ut än i de andra systemen där ett sammanfattande provbetyg i allmänhet rapporteras. Det är i det standardsbaserade systemet vanligare att prov ges oftare och att de innehåller specifika delar av kunskapskravet. För svensk del skulle det kunna innehåra att läraren använder olika prov för olika förmågor. I undervisnings sammanhang (där den här modellen har störst tillämpning) innebär det också att betyg eller andra former av systematiserad bedömning ges för varje enskild förmåga eller varje enskilt innehåll. Rapporteringen av betyg sker således på förmågenivå (eller delprovsnivå) och ofta är rekommendationen att inte konstruera ett sammanfattande betyg eller provbetyg.

³⁵ Assessment är ett vidare begrepp än prov. Det innehåller prov, men även andra former av bedömning.

³⁶ Abbot (2015).

³⁷ Den här ansatsen har således mer relevans för lärarens egna prov eller för ett flexibelt nationellt bedömnings- och betygsstöd som läraren kan använda vid behov.

Prov utformade och använda i enlighet med den standardsbaserade modellen har ett utpräglat formativt syfte. Det är också ganska vanligt att underlag för succesiv betygssättning inte bara samlas in för traditionella kunskapsområden och färdigheter utan även för mer icke-kognitiva förmågor, metakognition, attityder och annat som är framskrivet i styrdokumenten. Sammanställningar av elevernas progression i olika avseenden rapporteras sedan som information till föräldrar och vårdnadshavare.

Kommentar

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det i vissa avseenden, t.ex. när det gäller typ av uppgifter och deras koppling till kursplaner och andra styrdokument, är små skillnader mellan kriterierelaterade och standardsrelaterade prov och betyg. Däremot är det större skillnader i betonningen av summativ respektive formativ roll. De kriterierelaterade proven är i allmänhet uttalat summativa med syfte att stödja beslut om sammanfattande betyg.

De standardsbaserade proven (i sin renodlade form) är dock mer uttalat formativa och begränsade till innehållet (men å andra sidan fler till antalet). De syftar huvudsakligen till att fatta beslut om undervisningsinsatser för att enskilda elever ska ges möjlighet att uppfylla alla standards. Därmed är det också mer tveksamt hur väl de lämpar sig som underlag för beslut om sammanfattande betyg. De förväntas ge bra underlag för successiv bedömning men samtidigt är det inte ovanligt att de länder som har standardsbaserade system också har särskilda summativa prov för betygssättning eller urval till efterföljande utbildningar.³⁸

Lpo 94 och Lpf 94

Det svenska systemet har sedan 1994 gått under benämningen mål- och kunskapsrelaterat. Vid en jämförelse med de standardsbaserade provformerna kan man konstatera att 1994 års kursplaner inte hade några uttalade *content standards* eftersom urvalet av innehåll (stoff) i undervisningen var en uppgift för läraren och eleverna. Även om

³⁸ Gäller exempelvis delar av Australien och USA.

det främst blev läromedlen eller tidigare erfarenheter som styrde så fanns det ingen gemensam styrning genom en läroplan. Detta var en viktig skillnad jämfört med det tidigare norm- eller grupperelaterade systemet. Att inte ange något innehåll är inte heller i linje med någon av de beskrivna modellerna. När det gäller *performance standards* saknades också tydliga angivelser. Betygskriterierna uppfattades ofta som oklara och svårtolkade och som tidigare nämnts saknades kriterier för det högsta betyget fram till år 2000.

Någon tydlig modell för kunskapsprogression fanns inte heller att luta sig mot. De fyra f:en skulle inte tolkas i någon hierarkisk ordning och det blev därför provkonstruktörernas och lärarnas uppgift att fastställa en progression som kunde harmonieras med betygskriterierna. Eftersom gemensamma nationella riktlinjer saknades innebar det att olika provkonstruktörer kunde ha olika sätt att se på frågan. Det beror förstås delvis på att olika ämnen har olika karaktär, men också på att en gemensam syn på kunskapsprogression generellt saknades. Med tiden utvecklades en praxis där de nationella proven kan antas ha spelat en inte obetydlig roll. Samtidigt tenderar alla system att med tiden etablera mer eller mindre gemensamma praktiker om de har möjlighet att ta del av gemensam information och kommunicera på olika nivåer.

Om man ska sammanfatta den första fasen med det mål- och kunskapsrelaterade systemet (1994–2000) kan man säga att varken prov- eller betygssystem kan ses som ett tydligt exempel på något av de sätt att konstruera och bedöma prov samt fatta beslut om betyg som beskrivits. Det fanns en form av *learning standards* (mål att sträva mot) och ansatser till *performance standards* (betygskriterier), men det saknades *content standards*.

Vissa inslag i linje med den standardsbaserade modellen fanns några år (2002–2004) då några sammanfattande provbetyg inte gavs i engelska och svenska, utan endast betyg på de delprov som gällde olika förmågor (tala, höra, skriva och läsa). Sedan var det lärarens uppgift att sätta såväl provbetyg (i den mån det efterfrågades) som betyg på elevens samlade kunskaper. Modellen övergavs dock eftersom den väckte kritik för att betygssättningen inte skulle bli rättvis och likvärdig om det inte fanns gemensamma regler för hur de sammanfattande provbetygen skulle bestämmas.

Lgr 11 och Lgy 11

De kurs- och ämnesplaner som började gälla 2011 behöll de grundläggande delar från 1994 som gällde benämningen på bedömningssystemet, dvs. mål- och kunskapsrelaterat. Någon ändring av kunskapssynen gjordes inte heller utan de fyra f:en kvarstod. Den utredning *Tydliga mål och kunskapskrav*³⁹ som låg till grund för de nya läroplanerna behandlade kunskapsbegreppet översiktligt (jämfört med ett helt kapitel i *Skola för bildning*) och någon diskussion av progressionsbegreppet i kunskapstermer gjordes därför inte. Däremot uppmärksammades avsaknaden av innehållsangivelser och därför har 2011 års kurs- och ämnesplaner ett angivet centralt innehåll för olika ämnen och kurser. Dessa är allmänt formulerade om man jämför med gamla tiders stoffkataloger, men i linje med nutida sätt att formulera *content standards*.

Tydliga mål och kunskapskrav tog också fasta på den kritik som funnits mot att betygskriterierna var abstrakta och svårtolkade. Detta ledde till försök att finna en terminologi som kunde gälla för alla ämnen och kurser och som därmed skulle underlätta förståelsen av betygskriterierna, eller kunskapskraven som de kom att heta i de nya kurs- och ämnesplanerna. Eftersom någon progression baserad på kunskapssyn inte fanns konstruerades en progression baserad på så kallade värdeord. Kunskapskravens progression formulerades alltså som en form av grammatisk progression av typen ”goda kunskaper”, ”utvecklade kunskaper” och ”väl utvecklade kunskaper”. I kunskapskraven anges också ibland hur detta kan visas. Som exempel återges nedan progressionen för ett par av de förmågor som ingår i kunskapskraven för matematik i årskurs 9 (värdeorden i fetstil).⁴⁰

Kunskapskrav för betyget E i slutet av årskurs 9

Eleven kan lösa olika problem i bekanta situationer på ett i **huvudsak** fungerande sätt genom att välja och använda strategier och metoder med viss anpassning till problemets karaktär samt **bidra till att formulerar** enkla matematiska modeller som kan tillämpas i sammanhanget. Eleven för **enkla och till viss del** underbyggda resonemang om val av tillvägagångssätt och om resultatens rimlighet i förhållande till

³⁹ SOU 2007:28.

⁴⁰ Ur Skolverket (2011).

problemsituationen samt **kan bidra** till att ge **något** förslag på alternativt tillvägagångssätt.

Kunskapskrav för betyget C i slutet av årskurs 9

Eleven kan lösa olika problem i bekanta situationer på ett **relativt väl** fungerande sätt genom att välja och använda strategier och metoder med **förhållandevis god** anpassning till problemets karaktär samt **formulera** enkla matematiska modeller som **eftersom bearbetning** kan tillämpas i sammanhanget. Eleven för **utvecklade** och **relativt väl** underbyggda resonemang om tillvägagångssätt och om resultatens rimlighet i förhållande till problemsituationen samt kan ge **något** förslag på alternativt tillvägagångssätt.

Kunskapskrav för betyget A i slutet av årskurs 9

Eleven kan lösa olika problem i bekanta situationer på ett **väl** fungerande sätt genom att välja och använda strategier och metoder med **god** anpassning till problemets karaktär samt **formulera** enkla matematiska modeller som kan tillämpas i sammanhanget. Eleven för **välutvecklade** och **väl** underbyggda resonemang om tillvägagångssätt och om resultatens rimlighet i förhållande till problemsituationen samt kan ge **förslag** på alternativa tillvägagångssätt.

Om man jämför detta sätt att formulera *performance standards* med vad som är vanligt i andra länder så framstår de olika nivåerna som abstrakta och svårtolkade. Samtidigt är det inte meningen att kunskapskraven ska tolkas fristående utan tillsammans med beskrivningarna av ämnets syfte och det centrala innehållet.

För det nuvarande systemet gäller även att för att eleven ska få ett visst betyg (E, C eller A) måste respektive kunskapskrav vara uppfyllt i sin helhet. Det är en icke-kompenserande regel. Om en förmåga ligger på E-nivå har det ingen betydelse om övriga förmågor ligger på högre nivå. Det sammanfattande betyget blir E. Denna regel gäller när läraren sätter betyg.

För de nationella proven gäller inte den icke-kompensatoriska regeln lika strikt. Genom att ett prov begränsas av praktiska hänsyn (tid) kan inte alla förmågor prövas i tillräcklig omfattning för att resultaten på enskild förmågenivå ska bli rimligt reliabla. Det betyder att mätosäkerheten kan anses bli för stor för att medge icke-kompensatoriskt beslutsfattande vid bestämningen av provbetygen.

Den här skillnaden, att läraren ska sätta icke-kompensatoriska betyg på elevens kunskaper medan provbetygen i varierande grad är

kompensatoriska, skapar förvirring hos många lärare och leder till diverse resonemang om i vilka sammanhang betyg kan ges eller inte ges och vad betyg representerar. Några av de lärosäten som Statens skolverk anlitar för provkonstruktion argumenterar därför för att ta bort övergripande provbetyg och/eller delprovsbetyg. Andra gör försök att konstruera prov som fördelar uppgifter så att så många förmågor som möjligt prövas på så många nivåer som möjligt. Därigenom anses uppgifterna ge belägg för nivån på uppnådda kunskaper för olika förmågor. Detta leder till att matriser används för att kunna överblicka fördelningen av belägg på förmågor och nivåer. De endimensionella ”trappor” som var vanliga 1994–2010 har således i vissa fall ersatts av tvådimensionella matriser efter införandet av 2011 års läroplaner.

Problemen med bristen på samstämmighet mellan sätten att bestämma provbetyg och ämnes- eller kursbetyg leder också till att vissa röster höjs för att även om läraren sätter ett betyg på provet så bör eleven inte få veta detta betyg eftersom det är en annan sorts betyg än det slutliga.

I vilket fall kan man konstatera att det nuvarande systemet visar likheter med både det kriterierelaterade och det standardsbaserade systemet. Det kriterierelaterade systemet förväntas resultera i ett sammanfattande provbetyg. Det standardsbaserade systemet förutsätter att *learning standards* och *performance standards* är formulerade i förmågor och progression i dessa. Progressionen så som den uttrycks i kunskapskraven är visserligen abstrakt, men det finns stödjande material som med tiden borde kunna öka likvärdigheten i tolkningen av kunskapskravens innebörd. Man kan alltså se att progressionen i kunskapskraven följer ett antal spår (förmågor).

Ett annat förhållande som liknar det standardsbaserade systemet är att samtliga förmågor ska uppnås till en viss nivå för att berättiga till ett visst sluttbetyg. Detta är en ansats som anses gälla för standardsbaserade prov. I Sverige föreskrivs den emellertid enbart för lärarens sammanfattande betygssättning och inte för nationella prov. Detta leder till viss förvirring genom att proven i Sverige i huvudsak är summativa medan de standardsbaserade proven i internationella sammanhang i första hand är formativa. Man kan alltså se de aktuella svårigheterna som ett uttryck för problemen med att förena kriterierelaterade ansatser med standardsbaserade i ett gemensamt system.

Sammanfattning och kommentar

Newton s artikel⁴¹ och modell syftar till att ge referensramar för att bestämma sambandet mellan provs syften och deras utformning. Han formulerar en referensram som bygger på begreppen bedömning, beslut och effekt (*impact*). Till detta kan man lägga en underliggande nivå som gäller insamlingen av det som ska bedömas, i det här sammanhanget kallat mätning.

I takt med att synen på kunskap, lärande och undervisning har förändrats har även sättet och grunderna för att konstruera prov förändrats. I grova drag kan man säga att utvecklingen i Sverige under de senaste 75 åren har gått från ett påtagligt mätbaserat provsystem mot ett provsystem som i allt högre grad baseras på tolkning av verbalt formulerade mål och kriterier för bedömning, vanligen med en gemensam term kallade standards. En strömning har således varit att proven gått från att vara strikta mätinstrument baserade på tydliga föreskrifter om det innehåll som ska undervisas och de kunskaper som ska läras, till att bli underlag för att bedöma i vilken grad elever utvecklat de förmågor som skrivs fram i de standards som anger målen för och innehållet i undervisningen samt de standards som anger vad förmågor på olika nivåer innehåller. För svensk del uttryckt som ämnets syfte, centralt innehåll och kunskapskrav. Denna förskjutning i synen på kunskap, lärande och bedömning har lett till att prov som utgår från standards i dag är dominanterande i flertalet länder.

En annan strömning är att tyngdpunkten har förskjutits från summativa prov mot formativa prov. Under ett par decennier har främst engelska (Dylan Wiliam, Paul Black m.fl.), men också australiensiska och nya zeeländska forskare (John Hattie, Helen Timperley m.fl.) argumenterat starkt för det formativa förhållningssättet. Även i Sverige har rörelsen haft flera förespråkare (Anders Jönsson, Christian Lundahl m.fl.). De här strömningarna har förstås även haft inverkan på den svenska synen på prov. Många forskare och lärarutbildare har haft utbyte med utländska förespråkare för olika typer av formativa och standardsbaserade ansatser och i olika grad anammat dessa synsätt. Även lärare har förstås genom fortbildning och kompetensutveckling påverkats.

⁴¹Newton (2007).

När det gäller konstruktionen av de nationella proven har det inte funnits någon gemensam syn på hur de summativa och formativa ansatserna ska hanteras. Detta har fått till följd att sättet att se på prov och deras funktion i viss mån varierar. De uttryckta syftena för dagens prov är att de ska ”stödja en likvärdig och rättvis betygssättning” och att de ska ”ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå”. Dessutom anges att proven kan ha en roll i vissa andra avseenden, t.ex. att de ”kan användas formativt” även om de främst är summativa.⁴²

Här har alltså den formativa ansatsen som är utmärkande för det standardsbaserade sättet att se på prov fått viss inverkan. Dock med en tolkning av begreppet som inte är i linje med den som vanligen anges för formativa prov (styrts av läraren, ges vid behov, omfattar mindre delar av kursinnehållet, prövar specifika förmågor, etc.). Man kan däremot säga att vissa av proven fångar upp en del idéer som gäller för de standardsbaserade proven, t.ex. när det gäller att de enskilda förmågorna ska prövas. Detta har lett till att uppgifterna i proven klassificeras efter vilken förmåga som prövas och på vilken nivå (uttryckt som E-poäng, C-poäng eller A-poäng, i vissa ämnen används beteckningen *belägg* som ännu tydligare markerar kopplingen till den enskilda förmågan och kunskapskravet). En följd av denna ansats blir också att resultathanteringen blir omfattande eftersom provet är summativt och omfattar en hel kurs. Det formativa synsättet leder då till att varje förmåga registreras för sig och för varje förmåga ska de olika beläggen för betygsnivån anges. För att kunna hantera detta krävs mer eller mindre omfattande matriser. Eftersom provet är summativt måste sedan matrisen på något sätt sammanfattas till ett provbetyg. Detta sker genom olika anvisningar för olika ämnen.

I vilket fall blir bedömningsproceduren omfattande genom att den hämtat inspiration från den formativa ansatsen (som innebär korta men återkommande prov på enskilda eller ett fåtal förmågor i taget), men används summativt (vilket innebär täckning av så mycket som möjligt av ämnet eller kursen på så många nivåer som möjligt).

⁴² <http://www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov>

Sverige har alltså vissa problem eftersom de nationella proven ska uppfylla flera syften och därtill ofta ges ytterligare funktioner, t.ex. den formativa. De andra nordiska länderna har snarare valt olika prov för olika syften. Norge och Danmarks digitala nationella prov i grundskolan har en mer uttalat formativ (och delvis utvärderande) funktion och är inte betygssättande. För den summativa uppgiften finns särskilda examensprov. Examensproven betygssätts av censorer och lärarna sätter betyg utifrån sin samlade bedömning. I examensbeviset ingår sedan både examensprov-betyget och lärabetyget.

Newton betonar, liksom flertalet forskare på området, att prov måste konstrueras med specifika syften. Det är också provkonstruktörens uppgift att informera om vad prov *inte* lämpar sig för. Sedan är det en annan sak att så fort provresultat publiceras så har inte konstruktören och den ansvariga utgivaren (för svensk del Skolverket) längre kontroll över hur resultaten används av politiker, media, olika intressegrupper, föräldrar m.fl. Det viktiga i det här sammanhanget är att den som ska konstruera provet får ett tydligt och avgränsat syfte med provet angivet av den som har ansvaret för provverksamheten. Är det ett betygssättande summativt prov? Är det ett formativt prov? Är det ett utvärderande prov? Är det ett uppföljande prov? Är det ett examinerande prov? Är det ett validerande prov? Ska provet mäta förändring över tid?

Referenser

- Abbott, S. (red.). (2015). The glossary of education reform.
<http://edglossary.org/>
- Bernstein, B. (1971). On the classification and framing of educational knowledge. In MFD Young (red.). *Knowledge and Control: New directions for the sociology of education*. London: Collier MacMillan, 47–69.
- Betänkande med utredning och förslag angående betygssättningen i folkskolan (SOU 1942:11). Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- Betänkandet Ett nytt betygssystem (SOU 1992:86). Slutbetänkande av Betygsberedningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

- Betänkandet Skola för bildning (SOU 1992:94). Betänkande av läroplanskommittén. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Betänkandet Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan (SOU 2007:28). Betänkande av Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Cresswell, M. (red.). (2000). *Research studies in public examining*. Guildford: Associated Examining Board.
- <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20141031163546/>
- <http://www.ofqual.gov.uk/files/2007-comparability-exam-standards-d-chapter2.pdf>
- Haertel, E. H. & Lorie, W. A. (2004). Validating standards-based test score interpretations. *Measurement: Interdisciplinary Research and Perspectives*, 2, 61–104.
- Gulliksen, H. (1950). *Theory of mental tests*. New York: John Wiley.
- Lord, F. M. and Novick, M. R. (1968). Statistical theories of mental test scores. Reading Mass: Addison-Wesley.
- Newton, P. E. (2007). Clarifying the purposes of educational assessment. *Assessment in Education*. Vol. 14, No. 2, July 2007, 149–170.
- Piaget, J. (2013). *Barnets själsliga utveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*. Stockholm: Skolverket.
- Zieky, M. & Perie, M. (2006). *A Primer on Setting Cut Scores on Tests of Educational Achievement*. Princeton: ETS.
- https://www.ets.org/Media/Research/pdf/Cut_Scores_Primer.pdf
- Unesco (2013). *IBE Glossary of Curriculum Terminology*. Genève: Unesco.
- http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/IBE_GlossaryCurriculumTerminology2013_eng.pdf

Provs mätfel

I den här bilagan redogör utredningen kortfattat för några olika typer av mätfel som prov är förenade med. Dessutom beskriver vi olika testteorier för att uppskatta mätfelen.

Provs mätfel

Nationella prov och andra prov är alltid behäftade med olika typer av fel. Det finns slumpmässiga mätfel på individnivå (*slumpfel*), *bedömningsfel* på grupp- eller lärarnivå och *systematiska fel* på nationell nivå.¹

Slumpfel

Slumpfel handlar i stor utsträckning om vilka frågor som ställs på ett prov och hur dessa relaterar till den enskilda elevens kunskaper. Eftersom inget prov kan täcka in ett helt kunskapsområde på rimlig tid blir varje prov ett stickprov av alla frågor som kan ställas. Med lite tur i urvalet av uppgifter kan elevens resultat leda till en överskattning av förmågan, med lite otur till en underskattning. I prov som låter eleverna välja mellan olika givna svarsalternativ finns ofta utrymme för gissning, där slumpen har stort inflytande på utfallet. Ett annat slumppfel kan vara att en elev råkar ha en dålig dag.

¹ Avsnittet om provs mätfel bygger bl.a. på Skolverket (2015).

Bedömningsfel

Bedömningsfel handlar om att bedömningen av elevens svar görs på olika sätt av olika bedömare. Denna felkälla är ofta ett mindre problem för korta uppgifter. Ju mer komplexa och omfattande svaren är desto större tenderar dock variationen mellan olika bedömare att bli. Den här typen av fel uttrycks vanligen i termer av bedömaröverensstämmelse eller interbedömarreliabilitet². Ofta finner man att olika bedömare är olika stränga i sina bedömningar, liksom att det finns skillnader mellan olika bedömares rangordning av svaren från en grupp elever. Eftersom det i Sverige oftast är elevens egen lärare som bedömer proven kan man säga att denna typ av fel gäller på grupp niveau, vilket innebär att lärarens grad av stränghet påverkar alla elever i klassen på samma sätt, förutsatt att läraren bedömer alla prov efter samma normer. Det kan dock inte förutsättas att läraren fullt ut bedömer alla elevers prov lika eftersom det är väl belagt att en bedömare som känner den elev som har gjort provet tenderar att påverkas av denna känndom, s.k. *haloeffekter*.

En svårighet vid bedömningar av mer komplicerade uppgifter är att bedömningsanvisningarna inte kan ange specificerade rätta svar utan endast mer allmänna kriterier och exempel på olika typer av svar. Bedömare behöver alltså tolka såväl elevens utsaga som bedömningsanvisningarna.

Statens skolinspektions ombedömningar av nationella prov kan ge ett visst underlag för att avgöra hur stor andel av lärarna som gör olika bedömningar. Andelen avvikelser varierar stort med typen av prov. Prov baserade på *item*³ har färre bedömningsavvikelser medan prov med omfattande uppgifter av typen uppsatser kan ha stor andel avvikelser. Skolinspektionens ombedömningar tyder också på att osäkerheten i lärares bedömningar, mätt som procentuell överensstämmelse, ökar när antalet betygsssteg ökar.⁴

² Man talar också om *intrabedömarreliabilitet* som gäller hur lika en och samma bedömare bedömer vid olika tillfällen. Sådana bedömningar kan skilja sig åt en hel del. Se t.ex. Baird, J-A m.fl. (2013).

³ Små, korta uppgifter som vanligen bedöms rätt eller fel dvs. ger 0 eller 1 poäng eller ”belägg”. En uppgift kan bestå av flera item.

⁴ Se också t.ex. Qualifications and Curriculum Authority (2009).

Systematiska fel

Systematiska fel kan handla om att kravgränserna för olika betyg ligger på ”fel” nivå. Den princip som med nuvarande bestämmelser gäller för kravgränssättning är att betygsgränser och betygskrav ska vara fastställda när proven genomförs. Det är därför inte möjligt att avvänta provresultaten innan betygskraven fastställs. Ett sådant systematiskt fel i provresultatet eller provbetyget har inte någon större betydelse om resultatet endast ska gälla för jämförelser mellan elever och elevgrupper det aktuella året, eftersom alla då drabbas av samma fel. Om resultatet däremot ska användas för jämförelser av provresultat från år till år, t.ex. när elever från olika årskurser söker till samma högre utbildning, eller för utvärderingsändamål, får denna typ av systematiska fel betydelse.

Olika testteorier för att uppskatta mätfel

Slumpfel kan uppskattas med hjälp av olika testteorier. Man talar huvudsakligen om två testteorier: den klassiska och den moderna.⁵

Den klassiska testteorin

Den klassiska testteorin bygger på grundantagandet att en provdeltagares provpoäng kan ses som summan av en ”sann” poäng och ett mätfel. Med sann poäng menas det poängmedelvärde en provtagare skulle få om hon eller han kunde upprepa samma prov många gånger. Detta är förstås inte möjligt och därför finns olika statistiska metoder för att skatta den sanna poängen. Utifrån grundantagandet och flera andra antaganden, som t.ex. gäller att mätfellet är slumpmässigt med medelvärdet noll och att mätfelens storlek är oberoende av testpoängen, kan formler för beräkning av reliabilitet och mätfel bestämmas.

Den klassiska testteorin kan användas i många olika provsammanhang, men den har också nackdelar. Till exempel kan man inte avgöra i vilken utsträckning uppgifterna eller provens egen-

⁵ Avsnittet om olika testteorier bygger bl.a. på Skolverket (2003) och Crocker, L. & Algina, J. (1986).

skaper beror på de som gör provet eller på det aktuella provet. Uppgifternas egenskaper, t.ex. deras svårighetsgrad, beror både på provet och på gruppen. Detsamma gäller provets egenskaper i form av reliabilitet och mätfel. För att eliminera denna effekt försöker provkonstruktörerna skapa prov som är så likartade (parallelala) som möjligt. Det innebär att man försöker ha lika många uppgifter i proven, se till att uppgifterna är av samma typ och svårighetsgrad samt säkerställa att uppgifterna har så likartat innehåll som möjligt. Därigenom antas proven bli mer jämförbara och eventuella skillnader i lösningsproportioner eller poängfördelningar kan då hänföras till de prövade grupperna.

Den moderna testteorin

Den moderna testteorin, *item response theory* (IRT), är baserad på statistiska modeller. Dessa modeller uttrycker sannolikheten för ett korrekt svar på en uppgift som en funktion av individens latenta förmåga och av olika egenskaper hos uppgiften, t.ex. dess svårighetsgrad. Med latent förmåga avses en inte direkt iaktagbar förmåga som konstrueras med hjälp av den statistiska modellen och de ingående uppgifterna. Även uppgifternas egenskaper konstrueras i samma process. Dessa kan sedan antas vara konstanta och uppgifterna kan användas för att bestämma den latenta förmågan hos nya provtagare. När man har bestämt uppgifters egenskaper kan man överföra dem till en gemensam skala. Med hjälp av gemensamma, överlappande uppgifter är det möjligt att skapa en stor mängd olika prov med kända mätegenskaper. Alla dessa prov uttrycker sedan resultat på en och samma skala.

Med IRT är det alltså inte, som i klassisk testteori, nödvändigt att prov är parallelala för att resultat ska bli jämförbara. IRT bygger bl.a. på antaganden om endimensionalitet⁶ och lokalt oberoende⁷, men det finns också flerdimensionella modeller. Även i de fall antagandena inte är fullt ut uppfyllda har IRT-ansatsen visat sig vara användbar för att lösa många praktiska mätproblem. Ett sådant är att skapa prov som ger resultat som är jämförbara över tid, vilket

⁶ Betyder att uppgifterna i ett prov i huvudsak mäter samma förmåga.

⁷ Betyder att resultatet på en uppgift inte bygger på resultat från en annan uppgift.

bl.a. utnyttjas i de internationella studierna, t.ex. PISA och TIMSS. IRT bygger inte heller på antagandet att mätfelens storlek är oberoende av prestationsnivån (vilket den klassiska testteorin gör)⁸. Det gör det möjligt att konstruera prov som har god mätsäkerhet vid vissa viktiga punkter på skalan, t.ex. vid en definierad gräns för godkänt.

En nackdel med den moderna testteorin är att den är statistiskt och tekniskt komplicerad. För att hantera den tekniska komplexiteten finns ett stort antal väl utprövade datorprogram att tillgå. Vid användning av IRT-modellerna presenteras en elevs resultat i form av poäng på en godtyckligt bestämd kontinuerlig skala.⁹ Ett problem som kan uppstå är att rangordningen mellan elever på grundval av dessa poäng i vissa fall kan bli en annan än när man baserar rangordningen på observerade poäng på provet. En fördel är dock att olika IRT-baserade prov kan kalibreras så att de uttrycker poäng på en i förväg definierad skala, t.ex. med medelvärdet 500 och standardavvikelsen 100.

De svenska nationella proven har hittills främst grundat sig på klassisk testteori. Detta framstår som något paradoxalt mot bakgrund av att den klassiska mätläran i första hand är utvecklad för att lösa problem i anslutning till mätning av individuella differenser i prestationer med hjälp av normrelaterade (grupprelaterade) prov. Den moderna mätläran är däremot mer lämpad att stödja konstruktion och användning av den typ av nivåindelade skalor som används i kriterierlaterade prov av det slag vi i dag använder i Sverige genom att den ger möjlighet att välja uppgifter så att mätsäkerheten blir optimal vid betygsgränserna.

⁸ Det finns dock varianter av klassisk testteori som hanterar s.k. betingade mätfel (*conditional standard error of measurement*) som varierar med provpoängen.

⁹ Till skillnad från en vanlig poängskala som används för prov och där skalan i allmänhet uttrycks i hela poäng.

Referenser

- Baird, J.-A. m.fl. (2013). Marker effects and examination reliability. Ofqual.
- Crocker, L. & Algina, J. (1986). Introduction to classical and modern test theory. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Qualifications and Curriculum Authority (2009). Research into marking quality. Studies to inform future work on national curriculum assessments. QCA/09/4042.
- Skolverket (2003). Det nationella provsystemet – vad, varför och varthän? Dnr 2003:2038.
- Skolverket (2015). Provbetygens stabilitet. Om nationella prov – Åk 9 1998–2012.

Provbetygens stabilitet och tillförlitlighet i gymnasieskolan

Sammanfattning

De nationella proven har under senare år fått allt större betydelse. En ny läroplan och en ny betygsskala infördes 2011. I denna bilaga ingår dock de nationella prov som gavs i den tidigare gymnasieskolan innan 2011 för att få tidsserier som sträcker sig över en någorlunda lång tidsperiod. Innan 2011 gällde också den fyrradiga betygsskalan med betygen icke godkänt (IG), godkänt (G), väl godkänt (VG) och mycket väl godkänt (MVG).

Varje prov är behäftat med olika typer av mätfel och syftet med denna bilaga är främst att granska tre typer av fel. För det första fel som beror på att poänggränser för olika provbetyg inte är stabila över tid (s.k. kravgränsfel). För det andra slumpbaserade fel som främst beror på om en elev har tur eller otur med de uppgifter som ingår i provet, men även andra slumpfaktorer som har betydelse vid själva provtillfället kan inverka (s.k. slumpfel). För det tredje fel som är kopplade till att olika bedömare gör olika bedömningar av elevlösningar (s.k. bedömningsfel).

Resultaten redovisas i form av hur stor andel av eleverna som kan bedömas få ett felaktigt provbetyg på grund av något av de tre felen. De kursprov som främst granskas är de tidigare kärnämneskurserna svenska B, engelska A och matematik A.¹ De olika felen varierar beroende på vilka kurser proven gäller. Detta har att göra med hur proven är konstruerade. Proven i svenska och engelska består av delprov där vissa förmågor prövas med s.k. itembaserade

¹ Benämningen kärnämne används inte i den gymnasieskola som infördes 2011 utan där används benämningen gymnasiegemensamma ämnen. Dessutom betecknas kursernas progression med siffror i stället för med bokstäver, t.ex. svenska 1, svenska 2 osv.

och poängsatta delprov och andra förmågor med längre skriftliga uppgifter. Matematikprovens resultat baseras i huvudsak på uppgifter som poängsätts. Det betyder att proven i svenska och engelska har vissa delprov (itembaserade) där slumpfel domineras och vissa (längre skriftliga uppgifter) där bedömningsfel domineras. För matematikens del är det slumpfelen som domineras eftersom få uppgifter visar nämnvärd bedömningsavvikelse.

För alla prov visar resultaten att kravgränsfelet är det fel som berör minst andel elever. I jämförelse är detta fel något större för matematikproven än för de andra proven. Kravgränsfelet medför att 5–6 procent av eleverna får ett annat provbetyg än vad som kan förväntas utifrån den långsiktiga trenden. Detta kan jämföras med 2–3 procent av eleverna för proven i svenska och engelska.

När det gäller slumpfelets betydelse finns inte data för att bedöma detta för de delprov i svenska och engelska som är itembaserade. För matematikens del visar analysen att slumpfelet medför att cirka 20–30 procent av eleverna får för högt eller lågt provbetyg i förhållande till deras ”faktiska” kunskaper. Å andra sidan visar de skriftliga delproven i svenska och engelska bedömningsfel av motsvarande storleksordning 10–30 procent beroende på delprov (enligt Statens skolinspektions ombedömningar).

Sammanfattningsvis kan man säga att för de aktuella proven tyder resultaten på att provbetygen är tillförlitliga, dvs. avspeglar elevernas kunskaper på ett korrekt sätt, till cirka 70 procent. Av provresultaten kan man dock inte särskilja vilka elever som ingår i dessa 70 procent.

Hur och om de olika feleten samverkar kan inte avgöras av befintliga data. Det krävs också mer sofistikerade metoder för att konstruera ett mått som integrerar de olika feleten. De redovisade resultaten bygger, som tidigare nämnts, på den fyrrgradiga betygsskalan. Med 2011 års sexgradiga betygsskala² beräknas mätfelen att öka med cirka 50 procent. Med fler betygsssteg blir betygsskalen mer preciserad, men samtidigt mindre robust.

² I den sexgradiga betygsskalan ingår betygen F, E, D, C, B och A.

Inledning

I en tidigare rapport har de nationella provbetygens stabilitet i års-kurs 9 redovisats för åren 1998 till 2012.³ Den handlade om att försöka få en bild av i vilken utsträckning betyg på de nationella proven kan anses likvärdiga mellan olika år. I den här bilagan görs motsvarande redovisning för gymnasieskolans nationella kursprov i svenska, engelska och matematik. Bilagan kan alltså ses som en fortsättning på den tidigare grundskolerapporten.

De nationella proven har främst två syften nämligen 1) att tjäna som betygsstöd för läraren och 2) att ge underlag för resultat-jämförelser på olika nivåer i skolsystemet. För att jämförelser över tid ska vara möjliga krävs att provbetygen mellan olika år kan antas likvärdiga, dvs. att samma kunskapsnivå ska gälla för olika provbetyg olika år. Eller annorlunda uttryckt att provbetygen är stabila över tid. Syftet med denna bilaga och den tidigare nämnda rapporten för grundskolan är att försöka undersöka i vilken utsträckning detta antagande kan anses uppfyllt.

För att få ett rimligt tillförlitligt underlag behövs tidsserier som sträcker sig över en någorlunda lång tidsperiod. Det gör att tids-serien för prov konstruerade utifrån 2011 års ämnesplaner är för kort för att ge tillförlitliga resultat. De här redovisade resultaten baseras därför på prov enligt 1994 års kursplaner⁴. Metoderna för att fastställa provbetyg har dock inte ändrats med 2011 års ämnes-planer⁵ och därför kan de resultat som erhålls för provbetyg enligt 1994 års betygsskala ligga till grund för en skattning av stabiliteten även enligt den nya betygsskalan.

De kunskapskrav som gäller sedan 2011 har en annan utformning och delvis annan vokabulär, men de kräver i likhet med 1994 års betygskriterier uttolkning och operationalisering i form av konkreta exempel på vad olika kunskapskrav innebär i form av iaktagbara elevprestationer. En sådan utveckling sker med tiden, men hur skrivningarna i 2011 års kunskapskrav tolkas av provkonstruktörer och betygssättande lärare i relation till motsvarande tolkning av 1994 års betygskriterier vet ingen i dagsläget. Man kan alltså inte uttala sig om nivån i de nya provbetygen i relation till de

³ Skolverket (2015a).

⁴ Till vilka även räknas de revisioner som gjorts, t.ex. Kursplan 2000.

⁵ Ny benämning på det som tidigare kallades kursplaner.

gamla, men eftersom de använda metoderna är desamma bör man kunna dra vissa slutsatser om den förväntade stabiliteten i de nya provbetygen på basis av stabiliteten i de gamla. Detta är det ena övergripande syftet med denna bilaga.

Det andra övergripande syftet gäller provens betygsstödjande roll och frågan om hur tillförlitligt provbetyget är som underlag för den enskilda elevens betyg. Här kommer frågor som rör tillförlitligheten i bedömningen av proven in, liksom frågor om slumpsens betydelse när det gäller urvalet av uppgifter till provet, elevens tillstånd vid det specifika provtillfället och annat som kan bidra till att ett begränsat prov inom en begränsad tidsram vid en viss bestämd tidpunkt inte till fullo förmår ge en komplett bild av en elevs kunskaper och förmågor i ett visst ämne eller en viss kurs.

Bilagan försöker således undersöka två saker, dels provbetygens långsiktiga stabilitet på nationell nivå där slumpmässiga fel och lokala bedömningsskillnader tenderar att ta ut varandra, dels provbetygens tillförlitlighet i relation till den enskilda individen som berörs av de olika felen.

Bakgrund

Two types of error are likely to occur when cut scores on tests are used to classify students. These errors of classification do not occur because someone made a mistake. The errors will occur because no test can be perfectly reliable or perfectly valid, and because no method of setting cut scores is perfect.⁶

Alla kunskapsprov ger mer eller mindre felaktiga resultat. Kunskap är en flyktig och svårfångad materia och ju mer komplex och omfattande den är desto svårare är den att fånga. Dessutom är kunskap inte konstant utan varierar över tid.

Begreppet fel

Det kan vara på sin plats att betona att ”fel” i det här sammanhanget inte betyder att någon gjort fel eller handlat felaktigt. Det handlar mer om antingen skattningsbara statistiska avvikelse eller

⁶ Zieky & Perie (2006).

om olika tolkningar och bedömningar där någon ”sann” bedömning inte finns eller kan konstrueras statistiskt. För prov baserade på poäng finns det tekniker för att skatta fel i form av avvikelse från statistiska väntevärden (”sanna” värden) eller avvikelse från en trendlinje (som kan ses som ett glidande medelvärde). När det gäller t.ex. bedömning av uppsatser och tolkningen av bedömningsanvisningar och kunskapskrav finns normalt ingen ”sann” tolkning tillgänglig, varken i absolut eller statistisk mening. I statistisk mening skulle en ”sann” tolkning kunna konstrueras genom att ett stort antal bedömare tolkar och betygssätter samma dokument varefter ett medelvärde beräknas som ”sann” bedömning. Ett sådant förfarande är dock av praktiska och ekonomiska skäl inte möjligt för en reguljär provverksamhet.

Slumpbaserade fel

Att utifrån ett (vanligen) skriftligt prov som en elev genomför under några timmar en viss bestämd dag göra en rättvisande bedömning av den elevens kunskaper och förmågor är en uppgift förenad med betydande osäkerhet. Eleven kan ha tur eller otur med de uppgifter som kommer på provet. Eller eleven kan av olika skäl ha en dålig dag: pollenallergi, kärleksbekymmer, tandvärk eller någon form av konflikt. Eller kanske har något hänt som i stället gör att eleven kan överprestera i relation till sin normala förmåga. Det senare är lite svårare att exemplifiera, men ett grundantagande i den testteori som ligger till grund för konstruktionen av prov är att de slumpfaktorer som påverkar en elevs provresultat tenderar att jämma ut sig för en hel grupp av elever (eller för samma elev om hon eller han får göra många prov).

När det gäller en enskild elevs provresultat vet man dock inte i vilken utsträckning och på vilket sätt resultatet är påverkat av slump. Ändå finns det olika metoder för att skatta detta slumpfel och när man analyserar provresultat måste hänsyn tas till denna typ av fel. Felen brukar kallas *den enskilda mätningens standardfel* och förkortas SEM.⁷ Detta är en typ av *slumpbaserade* fel som gäller

⁷ Efter den engelska benämningen SEM = *Standard Error of Measurement*. Vid redovisning av provresultat bör enligt den standard som fastställts av de professionella organisationerna AERA, APA och NCME (2014) provets standardfel anges.

generellt för alla provresultat och alla provdeltagare. Det är också ett dolt fel. Det är inte möjligt att säga att en viss elevs provresultat har si eller så stort mätfel. Däremot kan man säga att sannolikheten för ett en elev ska ha ett visst resultat bestäms av storleken på SEM.

Kravgränsfel

Ett annat fel tillkommer om provresultaten ska ligga till grund för någon form av klassificering, t.ex. genom att betyg ska sättas på provet. På prov som baseras på poäng eller belägg (vilka kan ses som en form av poäng som är kopplade till kunskapskrav på olika nivåer) innebär det att ange hur många poäng som krävs för olika provbetyg. För prov som utgörs av en enda stor uppgift, t.ex. en uppsats, kan i stället en helhetsbedömning baserad på de bedömningsanvisningar som provkonstruktören tillhandahåller ligga till grund för betyget. Vissa prov kan vara sammansatta av delprov där vissa kan vara poängbaserade och andra helhetsbedömda. I samtliga fall ska dock bedömningen resultera i att varje elev tilldelas ett provbetyg.

Det är dessa provbetyg som blir det manifesta utfallet av provet och som ger det resultat som t.ex. publiceras på Statens skolverks webbplats. Att fastställa de kravgränser som ska gälla för olika provbetyg är en grannlaga uppgift. Därför är det inte förvånande att kravgränser ibland fastställs och sedan, när väl de samlade resultaten finns, visar sig avvika från vad man kan förvänta sig. Detta är en typ av fel som vi här kallar *kravgränsfel*.

Bedömningsfel

Om det handlar om poängbaserade prov ligger svårigheten främst i att bestämma vilka poäng som ska krävas för olika betyg. Om det gäller uppsatser ligger provkonstruktörernas svårigheter framför allt i att formulera tydliga bedömningsanvisningar och att hitta förebildliga exempel på elevarbeten som av konstruktörerna klassificeras till olika betyg. För bedömaren ligger svårigheten i att tolka och värdera de elevarbeten som ska bedömas och betygssättas i relation till bedömningsanvisningarna. Här görs bedömningen ofta direkt i betygstermer med betydande påverkan på provbetyget.

För poängbaserade prov är utrymmet för tolkning i allmänhet mindre och bedömningen resulterar i ett kvantifierbart mått, vanligen ett antal poäng. Här blir kravgränsfelet inte så beroende av en enstaka bedömning utan mer av vid vilka poägnivåer kravgränserna lagts.

För prov med större inslag av helhetsbedömning blir å andra sidan tolkningsutrymmet större och här kommer kravgränsfelet att mer bero på hur olika bedömare tolkar uppgifter av t.ex. uppsatsstyp. Som den korrekta tolkningen och bedömningen skulle man kunna se medelvärdet av de provbetyg en grupp av kvalificerade inbördes oberoende bedömare var och en skulle ge uppsatsen. Det finns forskning som visar att även bland kvalificerade bedömare finns det en betydande variation i bedömningen, men en bedömaröverensstämmelse över 70 procent brukar anses som acceptabel. För nationella prov i Sverige finns i allmänhet endast en bedömare, även om det i många fall också sker olika former av sam- eller medbedömning. Men i vilket fall torde man kunna säga att en stor del av de kravgränsfel som finns i prov med större inslag av helhetsbedömning består av *bedömningsfel*. Detta fel är inte direkt observerbart, men de ombedömningar som Skolinspektionen gör kan ses som en indikator.

Syfte och disposition

Bilagans syften kan formuleras i fem punkter:

- Att sammanställa provbetygens variation över tid.
- Att bestämma kravgränsfelets storlek.
- Att jämföra kravgränsfelet med standardfelet (SEM) och de fel i klassificering till olika betyg som SEM leder till.⁸
- Att jämföra kravgränsfel med bedömningsfel och slumpfel.
- Att ge ett underlag för att bedöma vilka felnivåer som är acceptabla inom ramen för prov av god kvalitet.

⁸ Det som kallas *classification accuracy* på engelska.

Avsnittet *Kravgränsfel* i bilagan behandlar punkterna 1 och 2, provbetygens variation över tid och bestämningen av kravgränsfelet för de olika nationella prov som används i gymnasieskolan.

I avsnittet *Slumpbaserade fel* diskuteras slumpfelet med hjälp av ett par exempel. Där redogörs kortfattat för storleken av slumpmässiga mätfel och klassificeringsfel⁹.

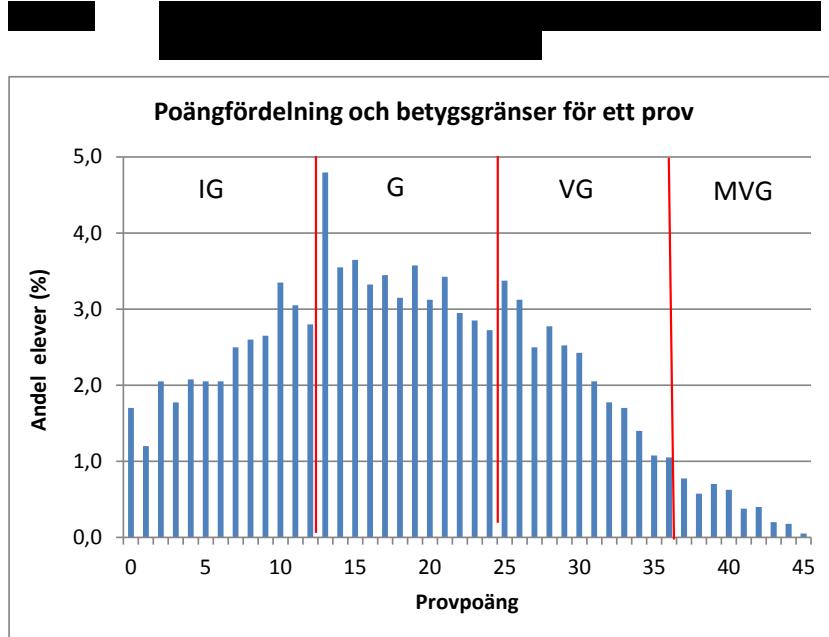
Avsnittet *Bedömningsfel* tar kortfattat upp fel som gäller bedömnning av mer omfattande uppgifter av typen uppsatser. I detta fall används underlag från Skolinspektionens ombedömningar som exempel.

Slutligen sammanfattas och diskuteras de samlade resultaten i avsnittet *Sammanfattande diskussion*.

Kravgränsfel

För ett poängbaserat prov påverkar en förflyttning av en kravgräns ett poängsteg åt ena eller andra hålet många elevers provbetyg. Figur 1 visar ett exempel på poängfördelningen på ett prov med poänggränser för olika provbetyg.

⁹ Utförligare redovisningar finns i Skolverket (2015b).



Av figuren framgår t.ex. att en förflyttning av den nedre poänggränsen för betyget G från 12 till 13 poäng innebär att andelen elever med betyget IG (EUM)¹⁰ ökar med cirka 4,3 procentenheter (med motsvarande minskning för andelen elever med G). Om man tänker sig att det är ett nationellt prov som gäller en årskull på cirka 100 000 elever innebär höjningen således att cirka 4 300 fler elever får provbetyget IG. Det är alltså uppenbart att placeringen av kravgränserna har stor betydelse för provbetygagens fördelning.

Data och metod

Skolverket samlar årligen in resultaten på genomförda nationella prov. Sedan 2003 samlas samtliga resultat in för grundskolans del. För gymnasieskolan samlades provresultat fram till 2011 in för ett stickprov av de elever som genomförde vårterminens version av respektive prov, men fr.o.m. höstterminen 2011 samlas samtliga

¹⁰ EUM = ej uppnått målen. Exemplet är från grundskolan och där fanns inte betyget IG. Därför användes beteckningen EUM.

resultat, såväl höst- som vårtermin, in även på gymnasieskolans nationella prov.

Provbetyg

Varje nationellt prov ska åtföljas av anvisningar om vilka krav som ställs för olika betyg på det aktuella provet. Om det är ett prov som bedöms med poäng (numera ibland kallade belägg), anges hur många poäng som krävs för respektive betyg. Ibland anges också vilka kombinationer av poäng graderade som G-poäng, VG-poäng och MVG-poäng som krävs, vilket främst gäller prov i matematik.

Om det å andra sidan är prov med mer omfattande uppgifter av typen uppsatser kan uppgiften betygssättas direkt. Det gäller främst för vissa delprov i svenska och engelska. För att öka likvärdigheten i bedömningen tillhandahåller proven bedömningsanvisningar med exempel på poäng- eller betygssatta elevarbeten och argument för de gjorda valen. Kraven för olika provbetyg ska således vara fastställda i förväg.

Att bestämma dessa krav är en grannlaga uppgift. Det finns olika metoder, delvis beroende på ämnets och provens karaktär och utformning. Flertalet av metoderna bygger på bedömning av en grupp kvalificerade bedömare med goda insikter i styrdokumenten och god kännedom om de elevgrupper det handlar om.¹¹ Alla provuppgifter utprövas i förväg och då samlas vanligen statistik in över elevernas resultat. Även denna statistik kan sedan vara ett underlag vid bestämningen av kravgränserna för olika betyg.

Grundskolan

Ett rimligt antagande är att kunskapsförändringar för stora grupper som läser ämnen under många år är tröga processer. Då är det inte troligt att olika gruppars kunskaper i ett ämne varierar särskilt mycket mellan olika år, i synnerhet torde det gälla grupper som gör prov närliggande år. Plötsliga kunskapsfall (eller ökningar) vissa år kan då antas vara ett tecken på att mätningen inte är stabil utan påverkas av någon form av systematiskt mätfel. Ett sådant antagande förefaller åtminstone rimligt för grundskolan där hela

¹¹ Cizek & Bunch (2007).

årskulnen (cirka 100 000 elever) läser samma ämne och gör samma prov, och där sedan 2003 samtliga provresultat samlas in. I det fallet kan med fog årliga variationer i huvudsak antas vara uttryck för svårigheten att bestämma betygsgränser eller betygskrav som är stabila över tid.¹²

Gymnasieskolan

För gymnasieskolan är bilden mer komplicerad. I de tidigare kärnämnen svenska B (sv B), engelska A (eng A) och matematik A (ma A) var proven obligatoriska, vilket innebär att alla elever berördes. Proven i högre kurser – engelska B (eng B), matematik B (ma B), matematik C (ma C) och matematik D (ma D) – var obligatoriska för de program där kurserna var avslutande. Även för mellanliggande kurser rekommenderades lärarna att använda proven. För elever på exempelvis Naturvetenskapsprogrammet var således för matematikens del endast proven i ma A och ma D obligatoriska, men rekommendationen var att genomföra även proven för ma B och ma C. I praktiken innebar det att de allra flesta eleverna gjorde även dessa prov.

Några faktorer som försvårar möjligheterna att beräkna provbetygens stabilitet för gymnasieskolans del är följande:

- Varje prov i gymnasieskolan ges både höst- och vårtermin. Provresultat som finns tillgängliga har samlats in endast för vårterminerna.
- Elevsammansättningen med avseende på program varierade mellan vår- och hösttermin. Elever på yrkesförberedande program genomförde t.ex. oftast provet i ma A under den andra terminen, dvs. vårterminen, medan elever på t.ex. Naturvetenskapsprogrammet i allmänhet gjorde det första terminen, dvs. höstterminen. Elevsammansättningen vår- och hösttermin torde därmed ha varit olika. Men eftersom resultat endast har samlats in för vårterminens prov förefaller det rimligt att anta att den insamlade elevgruppens sammansättning inte har varierat alltför mycket mellan olika år. Det är då möjligt att skatta provbetygens avvikelse för vårterminens kursprov. Fastläggningen

¹² Se Skolverket (2015a) för närmare beskrivning.

av kravgränser sker på samma sätt för vårens och höstens kursprov. Därför är det rimligt att anta att de genomsnittliga avvikelser som kan skattas för vårterminens provbetyg i huvudsak även gäller för höstterminens kursprov trots att andelen elever med höga provbetyg kan antas vara högre på hösten för t.ex. ma A¹³. Det är inte den genomsnittliga betygsnivån i sig (uttryckt i hur många procent av eleverna som har respektive provbetyg) som indikerar avvikelse utan hur mycket de årliga resultaten avviker från den långsiktiga nivån (trenden) över hela den ingående tidsperioden.

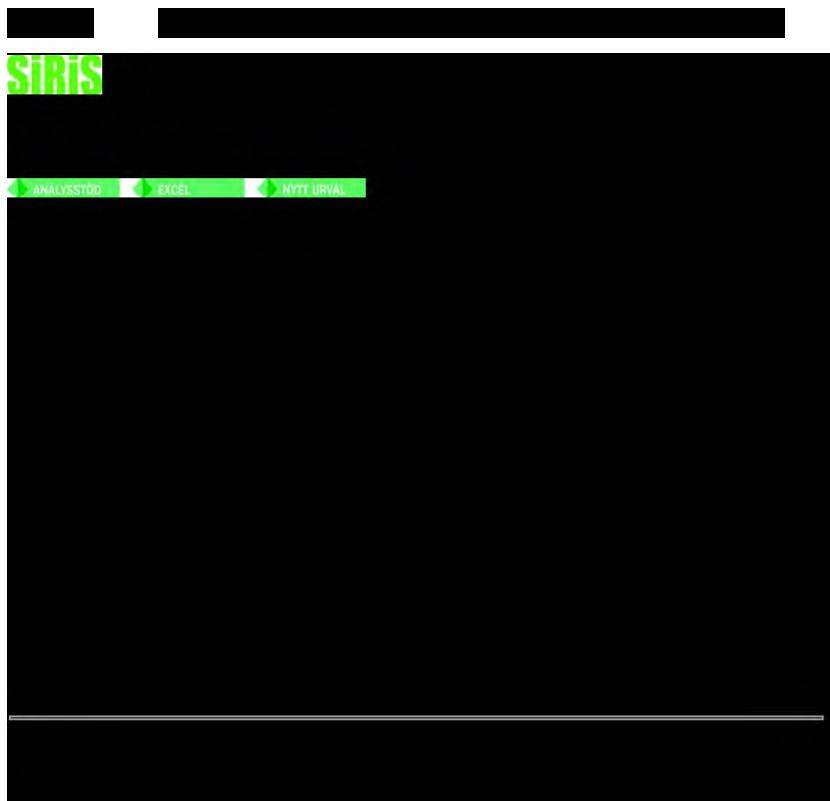
- Provresultat har endast insamlats från ett stickprov av skolor (cirka en sjättedel varje år så att alla skolor har deltagit i insamlingen inom sex år). Hur representativt varje stickprov är för hela gruppen är oklart. Antalet rapporterade provresultat varierar mellan år och kurser, vilket gör det tveksamt i vilken utsträckning det är rimligt att bortse från urvalsfelen. Det här gäller i synnerhet för de högre matematikproven (ma C och ma D) och är den mest osäkra punkten.¹⁴ I bilagan görs dock försök att bedöma urvalfelets betydelse.
- För proven i sv B, eng A och eng B redovisades fram till vårterminen 2005 endast delprovsbetyg, men inget samlat provbetyg. Delprovsbetygen var därtill redovisade för olika antal elever, vilket gör det svårt att i efterhand beräkna ett samlat provbetyg. Från och med vårterminen 2005 redovisas ett samlat provbetyg av Skolverket men först vårterminen 2008 anges att det samlade provbetyget endast baseras på resultat för elever som deltagit i och har resultat på samtliga delprov. Vad som gällde i det avseendet 2005–2007 är oklart, men om det visar sig att resultaten på dessa prov inte avviker på något anmärkningsvärt sätt i förhållande till resultaten på efterföljande prov kommer de att ingå i underlaget för studien.

¹³ Eftersom flertalet elever på Naturvetenskapsprogrammet genomförde provet på hösten.

¹⁴ Kan möjigen skattas om man undersöker hur eleverna fördelar sig på olika program de olika åren. För många program blir dock elevgrupperna små så det är tveksamt hur tillförlitligt resultatet blir. En annan tänkbar möjlighet är att välja endast det största programmet (Samhällsvetenskapsprogrammet för flertalet kursprov), men då blir elevantalet i stickprovet ändå tämligen begränsat (jämför figur 1).

Data

De data som används har hämtats från Skolverkets webbplats.¹⁵ Nedanstående bild ger ett exempel på hur data kan se ut. De resultat som används i analyserna gäller ”Totalt program”. Som framgår av bilden rapporterades den aktuella terminen (vårterminen 2005) totalt 5 875 provresultat.



För övriga kursprov är tillgängliga data av liknande slag som ovan. Med tanke på de begränsningar och osäkerheter som tidigare nämnts får slutsatserna av analyserna tolkas med försiktighet. Men om resultaten blir i paritet med motsvarande analyser för grundskolan kan det rimligen ses som en indikation på att stabiliteten i

¹⁵ <http://siris.skolverket.se/siris/f?p=SIRIS:114:0::NO>

provbetyg i grundskolan och gymnasieskolan är av samma storleksordning, vilket är vad man kan förvänta sig eftersom tillvägagångssättet vid bestämning av kraven för olika provbetyg bygger på samma metoder.

Metod

Den metod som används är densamma som redovisas i motsvarande grundskolerapport.¹⁶ Det innebär att trendlinjer skattas för de tidsserier av data som används, främst andelen elever i procent som fått olika provbetyg.¹⁷ Därefter jämförs det värde trendlinjen ger med motsvarande datavärde ur Siris. Skillnaden mellan dessa värden (residualen) beräknas och kan sedan ses som ett mått på hur stor avvikelsen är för de olika provbetygen det aktuella året uttryckt i procentenheter.¹⁸

Andel avvikelser och andel elever med avvikande provbetyg

I vissa tabeller kommer summan av absolutvärdena (alla värden räknas som positiva) av residualerna att användas som mått på totala avvikelserna (se t.ex. tabell 3). Detta ger totala andelen avvikelser från trendlinjen oberoende av om de är positiva eller negativa. Samtidigt är summan av andelarna som har respektive betyg hela tiden 100. Om det är för många elever i en betygsgrupp måste det vara för få i någon annan för att summan ska vara 100. En avvikelse uppåt i en grupp måste således kompenseras av en avvikelse neråt i någon (eller några andra grupper). Detta gör att andelen avvikande elever i sådana fall där summan ska vara 100 procent är *hälften så stor* som andelen avvikelser.

Resultat baserade på hur stor andel av eleverna som fått respektive provbetyg olika år redovisas i första hand, och i andra

¹⁶ En närmare beskrivning finns i Skolverket (2015a).

¹⁷ Till mindre del även för genomsnittlig betygspoäng GBP.

¹⁸ Det innebär alltså att resultatet uttrycks i andel av samtliga elever (100 procent). Ett annat sätt att uttrycka avvikelsen är i procent, dvs. hur stor avvikelsen är i relation till den förväntade andelen för det aktuella betyget. (Jämför t.ex. valresultat. Partiet X minskar från 10 till 8 procent, dvs. 2 procentenheter. 1 procent däremot blir minskningen $2/10 = 0,20$, dvs. 20 procent). Både procentenheter och procent kommer att användas i resultatredovisningen.

hand för den genomsnittliga betygspoängen (GBP)¹⁹. Ett grundantagande är att en *liten årlig variation* (residual, avvikelse från trendlinjen) i andelen elever som får respektive provbetyg är *ett mått på hög stabilitet*.

Genomsnittlig betygspoäng

GBP ger ett grovt mått som inte kan översättas till andel eller antal elever, utan endast tjänar som en indikation. Detta beror på den asymmetriska poängsättningen av betygsskalan.²⁰ Beräkningar baserade på andel elever med olika provbetyg ger ett mer precist mått.

Resultat

Resultaten visas först för svenska B, därefter för engelska A och slutligen för matematik A. Dessa prov har genomförts av alla elever. Resultaten för svenska B redovisas tämligen utförligt för att tydliggöra den använda metoden. För övriga kurser ges en mindre ingående beskrivning eftersom samma metodik används för redovisningen av varje kursprov. För att inte tynga framställningen med alltför många diagram och tabeller läggs dessutom resultaten på proven i engelska B och matematik B–D i appendix 1.

De avvikelser som redovisas här antas gälla avvikelser som beror på att betygsgränsar eller betygskrav varit för stränga eller för milda. Om alla betygsgränserna varit korrekta skulle avvikelserna vara nära noll (förutsatt att den antagna linjära modellen är korrekt). Det finns andra typer av fel som beror på reliabilitetsbrister av olika slag.²¹ Från sådana fel bortses i den här resultatredovisningen. Däremot tas de upp i senare avsnitt.

¹⁹ GBP = (0*IG + 10*G + 15*VG + 20*MVG)/100, där IG, G, osv. är andelen elever i procent med respektive betyg.

²⁰ Den är främst politiskt motiverad för att användas vid beräkning av meritvärden med särskild vikt lagd vid att uppnå betyget G.

²¹ Den enskilda mätningens standardfel eller på engelska *Standard error of measurement* (SEM) för främst poängbaserade prov samt bedömningsfel beroende på olika bedömarens olika syn på komplexa uppgifter av typen uppsatser, t.ex. avvikelse mellan lärarens bedömning och bedömningen av Skolinspektionens ombedömare.

Svenska B

Observerade data

Tabell 1 visar resultat på provet i svenska B: antal elevresultat som redovisats, andelen elever med respektive betyg uttryckt i procent samt GBP enligt Siris och beräknad utifrån de angivna procentsatserna²². Före 2005 rapporteras som nämnts inga sammanfattande provbetyg i svenska och engelska.

|--|--|--|--|--|--|--|--|

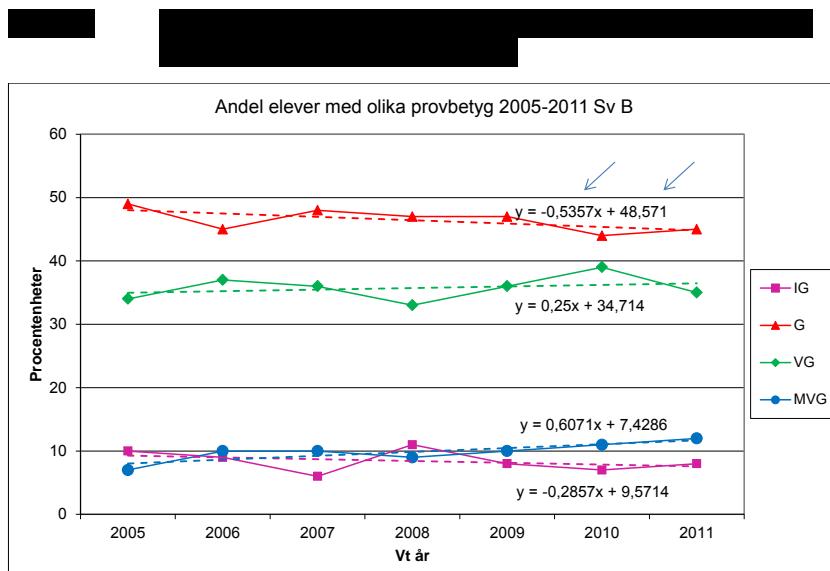
VR	Antal	Betyg (%)				GBP	
		IG	G	MV	MV/G	Sätt	Beräknad
2004	72576	10	28	39	7	11,5	11,4
2005	6889	9	29	36	10	11,3	12,1
2006	7205	6	29	36	10	12,1	12,2
2007	7339	13	26	36	9	13,4	13,5
2008	7250	29	26	36	10	12,0	12,1
2009	7330	7	29	36	11	12,3	12,5
2010	8089	18	26	36	12	12,1	12,2
Medel	6880	15,4	26,6	36,7	9,9	11,9	12,0
Std	3026	3,7	3,1	2,0	1,6	0,3	0,4

Tabellen visar exempelvis att antalet elever i stickproven varierar mellan 5 570 och 8 099 elever och G och VG är de vanligaste provbetygen (cirka 80 procent sammantaget). Man kan t.ex. notera att en förhållandevis stor andel elever fick IG vårterminerna 2005 och 2008, samtidigt som en förhållandevis liten andel fick MVG. Detta ledde till låga värden på GBP. Vissa data sticker alltså ut, men det är svårt att mer i detalj värdera om avvikelsen eller stabiliteten i provbetygen för svenska B kan anses som stor eller liten utan en mer systematisk granskning.

²² Om skillnaderna mellan de olika GBP-måtten indikerar att det finns vissa avrundningsfel kan inte avgöras utifrån befintliga data i Siris.

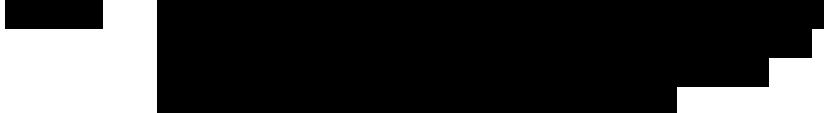
Data i diagramform

En tydligare bild fås om tabellen visas i diagramform (figur 3). Diagrammet används också för att generera trendlinjer och motsvarande ekvationer.²³ De senare används sedan för att beräkna modellvärden för de olika procentandelarna. I figur 3 visas värdena från Siris samt anpassade trendlinjer (de streckade linjerna) med tillhörande ekvationer.



Av figuren kan man t.ex. notera att andelen elever med G på provet i genomsnitt avtar med drygt 0,5 procentenheter per år (anges av negativt värde på koefficienten i ekvationen för G, $k=-0,5357$) och att andelen elever med provbetyget MVG ökar med i genomsnitt 0,6 procentenheter per år ($k=0,6071$). Detta kan också utläsas ur den högra delen av tabell 2 där modellvärdena för varje år är beräknade utifrån de värden på k och m som anges i tabellhuvudet.

²³ Görts med hjälp av kalkylprogrammet Excel. Ekvationen för en rät linje har formen $y = kx + m$ där y är värdet på y -axeln (procentenheter i det aktuella fallet), k är koefficienten framför x (anger lutningen på linjen och hur många procentenheter värdet på y ändras per år) och m slutligen anger var linjen skär y -axeln.



Sv B		GBP					GBP modell	
Vt år	Antal elever	Betyg (%)			Siris	Beräknad		
		IG	G	VG				
2005	5875	10	49	34	7	11,5	11,4	
2006	6089	9	45	37	10	11,9	12,1	
2007	7515	6	48	36	10	12,1	12,2	
2008	7119	11	47	33	9	11,4	11,5	
2009	5570	8	47	36	10	12,0	12,1	
2010	7890	7	44	39	11	12,3	12,5	
2011	8099	8	45	35	12	12,1	12,2	
Medel	6880	8,4	46,4	35,7	9,9	11,9	12,0	
Std	1026	1,7	1,8	2,0	1,6	0,3	0,4	

Löpnr	IG	G	VG	MVG	k=	-0,286	-0,536	0,25	0,607
					m=	9,57	48,57	34,71	7,43
1	9,3	48,0	35,0	8,0	11,7				
2	9,0	47,5	35,2	8,6	11,8				
3	8,7	47,0	35,5	9,3	11,9				
4	8,4	46,4	35,7	9,9	12,0				
5	8,1	45,9	36,0	10,5	12,1				
6	7,9	45,4	36,2	11,1	12,2				
7	7,6	44,8	36,5	11,7	12,3				
Medel	8,4	46,4	35,7	9,9	12,0				
Std	0,6	1,2	0,5	1,3	0,2				

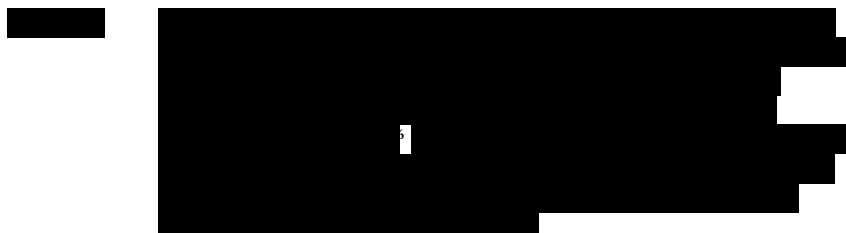
Sammanfattande resultat

Om man antar att trendlinjen representerar en stabil flerårig utveckling kan *skillnaden mellan den observerade andelen elever med ett visst betyg och motsvarande andel enligt modellen (trendlinjen)* ses som ett mått på hur stor andel elever som tilldelas ett provbetyg som avviker från det betyg de kan förväntas ha enligt modellen. Avvikelsen, eller felet om vi antar att modellen är korrekt, blir då andelen betyg i tabellens vänstra del minus motsvarande andel betyg i den högra delen av tabell 2, (O-M)²⁴. För 2005 blir således, för betyget IG, avvikelsen lika med $10-9,3 = 0,7$ procentenheter, dvs. andelen elever med IG på provet var 0,7 procentenheter högre än förväntat utifrån den långsiktiga trenden (räknat på samtliga elever, dvs. 100 procent).

Om man i stället undrar hur stor del av eleverna med provbetyget IG som enligt trendvärdet inte borde ha IG (positiv skillnad) eller borde ha fått IG (negativ skillnad) får man i stället beräkna hur stor andel 0,7 är av 9,3 (modellvärdet för IG), avrundat till heltalet ger det 8 procent. De elever som fick IG på provet 2005 var alltså 8 procent för många enligt modellen eftersom värdet är positivt. Dessa elever borde ha haft betyget G (något annat alternativ finns ju inte

²⁴ O(observat värde)-M(odellvärde).

för den som har fått IG). Tabell 3 visar motsvarande resultat för samtliga betyg.²⁵



År	Avvikelse(% av totalt)				Sum(ABS)	År	Avvikelse(% av respektive betyg)			
	IG	G	VG	MVG			IG	G	VG	MVG
2005	0,7	1,0	-1,0	-1,0	4	2005	8	2	-3	-13
2006	0,0	-2,5	1,8	1,4	6	2006	0	-5	5	16
2007	-2,7	1,0	0,5	0,7	5	2007	-31	2	2	8
2008	2,6	0,6	-2,7	-0,9	7	2008	31	1	-8	-9
2009	-0,1	1,1	0,0	-0,5	2	2009	-2	2	0	-4
2010	-0,9	-1,4	2,8	-0,1	5	2010	-11	-3	8	-1
2011	0,4	0,2	-1,5	0,3	2	2011	6	0	-4	3
Medel	0,0	0,0	0,0	0,0	4	Medel(ABS)	13	2	4	8
Std	1,6	1,4	1,9	0,9	2	Std	19	3	5	10

"Sum(ABS)" i den vänstra delen av tabellen anger totala andelen avvikelser (procentenheter) från modellens värden oberoende av om andelen varit för hög eller för låg. Tabell 3 visar att avvikelserna är mellan cirka 2 (2009) och 7 (2008) procent under perioden värterminen 2005 till värterminen 2012, med ett medelvärde för andelen avvikande eller felaktiga betyg på 4 procent.

Medel(ABS) i den högra delen av tabellen anger hur stor andel av eleverna (procent) som i genomsnitt fått ett annat betyg än det förväntade i relation till det enligt den långsiktiga trenden förväntade betyget. Man kan konstatera att för sv B är det främst betyget IG som visar stora avvikelser. År 2007 var gruppen elever med IG 31 procent mindre än förväntat och 2008 var den 31 procent större än förväntat. I genomsnitt avviker gruppen som fått IG med 13 procent (uppåt eller neråt) i relation till vad den enligt modellen

²⁵ Siris visar andelen elever i hela procent, vilket gör att avrundningsfelen kan bli ganska stora. De beräknade värdena räknas i tiondelar av procent, vilket får hållas i minnet då resultaten värderas.

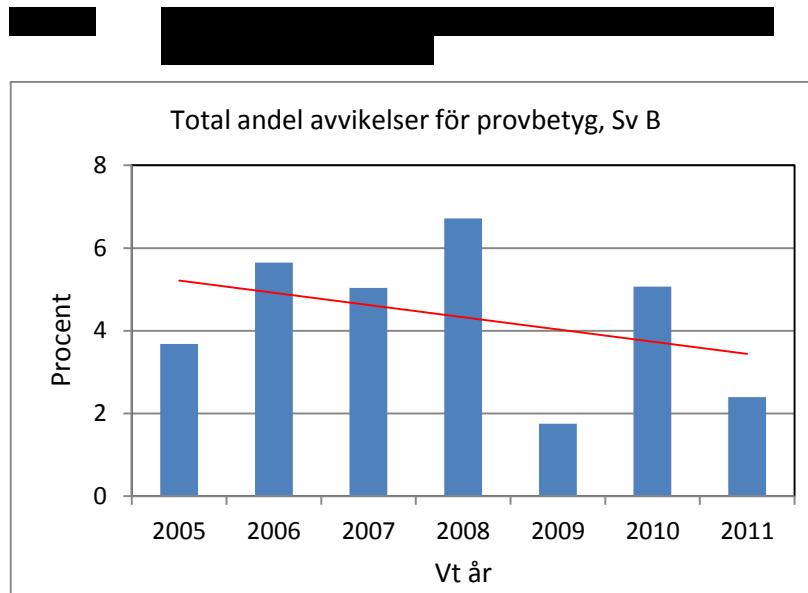
²⁶ Dvs. procentenheter.

förväntas vara. Variationen mellan olika år är dessutom stor, vilket framgår av tabellen och standardavvikelsen som är 19 procent. Även MVG visar ganska stor avvikelse medan den är mindre för G och VG.

Skillnaderna mellan tabellens vänstra och högra del beror på att avvikelsen jämförs med 100 procent i vänstra delen (procentenheter) och med procentandelen för det aktuella betyget i högra delen (procent). Båda värdena är korrekta, men *värderingen* kan bli olika beroende på vilket man väljer att lyfta fram.

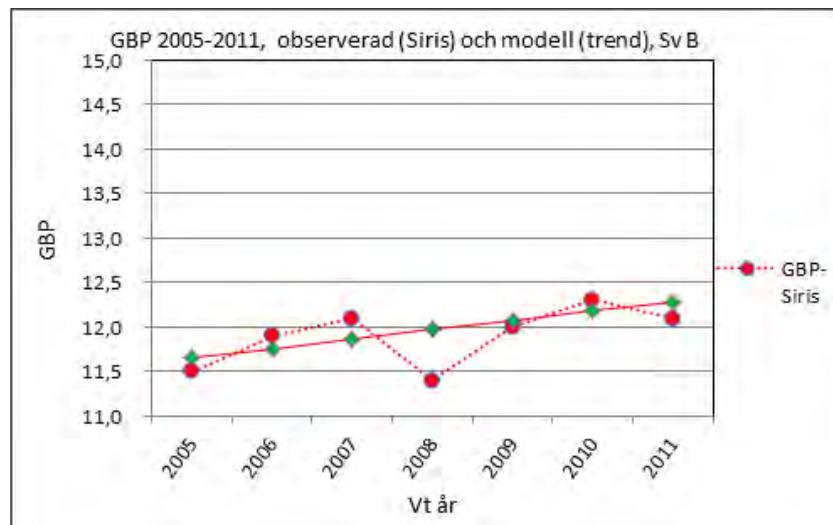
Figur 4 nedan illustrerar den genomsnittliga avvikelsen i klassifikation räknat på samtliga avvikelser (Sum(ABS)). Man kan notera att trenden är avtagande, dvs. variationen i provbetygens avvikelse tycks minska, eller omvänt – provbetygens stabilitet tycks visa en tendens att öka. *En avtagande trend för avvikelsen innebär således en över tid ökande stabilitet i provbetygen.* ”Fel” betyder den andel av eleverna som klassificerats med ett annat provbetyg än vad som kan förväntas utifrån den långsiktiga betygsutvecklingen, dvs. trenden för den aktuella tidsperioden 2005 till 2011.

Observera att om man vill uttrycka avvikelsen som andel elever som fått ”fel” betyg får man *halvera värdena* i figur 4.



Genomsnittlig betygspoäng

Figur 5 visar den genomsnittliga betygspoängen (GBP) för provbetygen i sv B under samma period. GBP ökar under perioden, vilket stämmer med att såväl andelen VG som MVG ökar medan IG och G minskar (figur 3 och tabell 2). I synnerhet ändringar mellan IG och G får stor betydelse på grund av den skala som används för betygspoäng och som ligger till grund för beräkningen av GBP (steget IG–G ger 10 poäng mot övriga betygssteg 5 poäng).



Man kan notera en kraftig avvikelse 2008, vilket stämmer med tabell 3 där det framgår att ovanligt många elever fick betyget IG. I övrigt är det dock svårt att dra några mer precisa slutsatser av den genomsnittliga betygspoängen. Det är t.ex. inte möjligt att på något enkelt sätt översätta GBP till hur stor andel elever som fått från trenden avvikande provbetyg olika år. GBP får därmed mer ses som en långsiktig trendindikator än som ett instrument för att bestämma storleken på olika avvikelser.

Engelska A

Observerade data

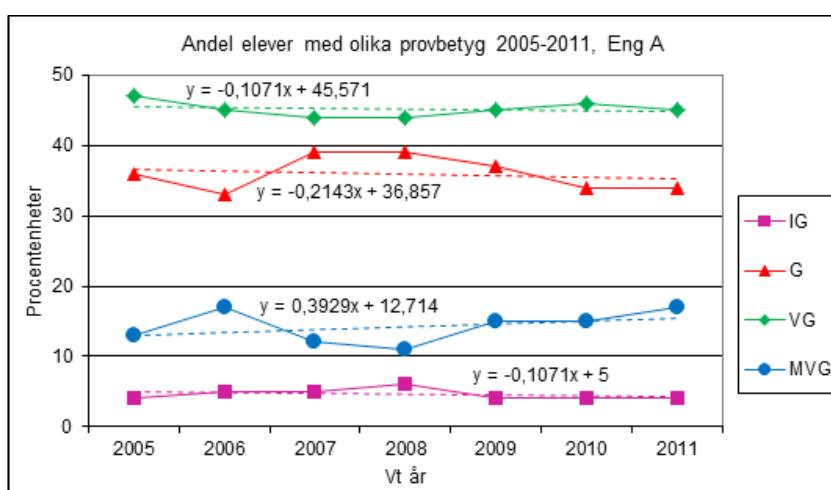
Tabell 4 visar resultat på provet i engelska A: antal elevresultat som redovisats, andelen elever med respektive betyg uttryckt i procent samt GBP enligt Siris och beräknad utifrån de angivna procentsatserna.

Engelska A							
Vt år	Antal elever	Betyg (%)				GBP	
		IG	G	VG	MVG	Siris	Beräknad
2005	8094	4	36	47	13	13,2	13,3
2006	11474	5	33	45	17	13,5	13,5
2007	13505	5	39	44	12	12,9	12,9
2008	10703	6	39	44	11	12,7	12,7
2009	8373	4	37	45	15	13,3	13,5
2010	12820	4	34	46	15	13,5	13,3
2011	12537	4	34	45	17	13,5	13,6
Medel	11072	4,6	36,0	45,1	14,3	13,2	13,2
Std	2144	0,8	2,4	1,1	2,4	0,3	0,3

Inget särskilt kan noteras i tabell 4 utom möjligent att antalet elever i stickproven varierar en hel del.

Data i diagramform

En tydligare bild fås om tabellen visas i diagramform (figur 6). Diagrammet används också för att generera trendlinjer och motsvarande ekvationer. De senare används sedan för att beräkna modellvärden för de olika procentandelarna.



Man kan notera att andelen IG, G och VG avtar medan andelen MVG ökar över tid.

Vt år	Antal elever	Betyg (%)			GBP		Löpnr	k=	-0,107	-0,214	-0,107	0,393	GBP modell	
		IG	G	VG	MVG	Siris			5	36,86	45,57	12,71		
2005	8094	4	36	47	13	13,2	13,3							
2006	11474	5	33	45	17	13,5	13,5							
2007	13505	5	39	44	12	12,9	12,9							
2008	10703	6	39	44	11	12,7	12,7							
2009	8373	4	37	45	15	13,3	13,5							
2010	12820	4	34	46	15	13,5	13,3							
2011	12537	4	34	45	17	13,5	13,6							
Medel	11072	4,6	36,0	45,1	14,3	13,2	13,2							
Std	2144	0,8	2,4	1,1	2,4	0,3	0,3							

Inte heller tabell 5 visar några särskilda avvikelser.

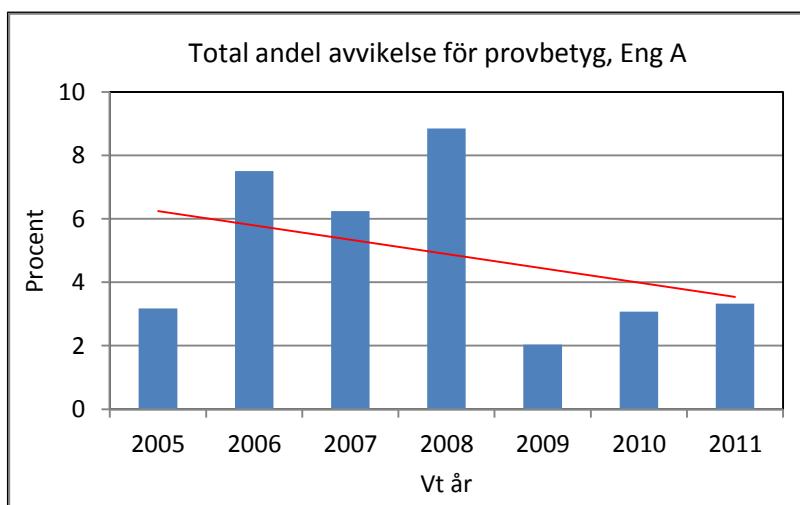
Sammanfattande resultat

Resultattabellen (tabell 6) redovisar, liksom tidigare för sv B, avvikelsen i procentenheter i den vänstra delen och avvikelsen som procent av förväntad andel elever med det aktuella betyget i den högra delen (negativa värden anger för få givna betyg, positiva värden för många).

År	Avvikelse(% av totalt)				Sum(ABS)	År	Avvikelse(% av respektive betyg)			
	IG	G	VG	MVG			IG	G	VG	MVG
2005	-0,9	-0,6	1,5	-0,1	3	2005	-18	-2	3	-1
2006	0,2	-3,4	-0,4	3,5	8	2006	4	-9	-1	26
2007	0,3	2,8	-1,2	-1,9	6	2007	7	8	-3	-14
2008	1,4	3,0	-1,1	-3,3	9	2008	31	8	-3	-23
2009	-0,5	1,2	0,0	0,3	2	2009	-10	3	0	2
2010	-0,4	-1,6	1,1	-0,1	3	2010	-8	-4	2	0
2011	-0,3	-1,4	0,2	1,5	3	2011	-6	-4	0	10
Medel	0,0	0,0	0,0	0,0	5	Medel(ABS)	12	6	2	11
Std	0,8	2,4	1,0	2,2	3	Std	16	7	2	16

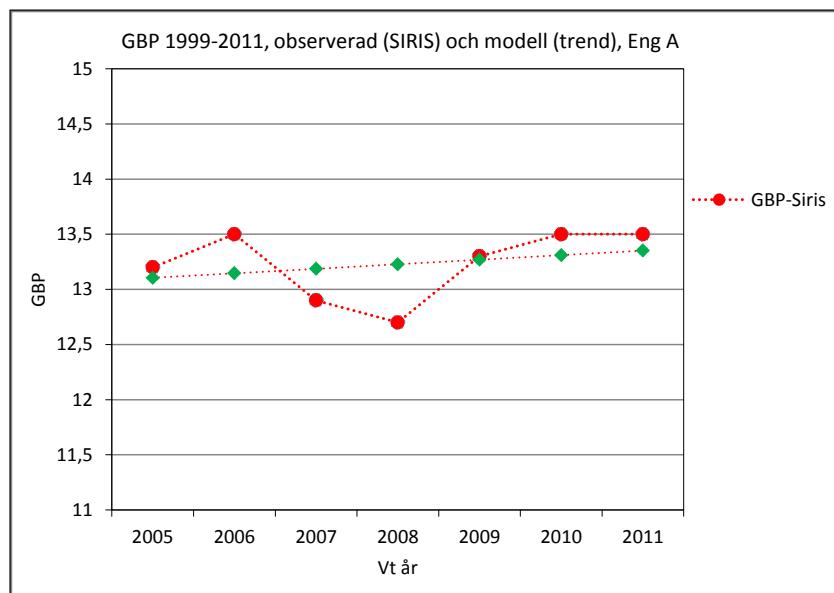
För engelska A är den genomsnittliga totala avvikelsen under perioden 5 procent (medelvärdet för Sum(ABS)). Åren 2006 och 2008 utmärker sig med de största avvikelserna. Under de senare åren är dock avvikelsen betydligt lägre och trenden pekar på ökad stabilitet i provbetygen. Detta illustreras av figur 7.

Man kan också notera i den högra delen av tabellen att det framför allt är gruppen elever med förväntade betyg IG eller MVG som visar stor inbördes variation. Där kan gruppen med förväntat betyg IG variera mellan att vara 31 procent för stor till 18 procent för liten. För MVG gäller liknande siffror. Det som leder till de höga procentsatserna är att antalet elever i kategorin är förhållandevis litet, i synnerhet för IG (jämför tabell 5).



Genomsnittlig betygspoäng

Diagrammet över GBP pekar på större avvikelse för 2006 och 2008 och ger därmed en likartad bild av utvecklingen.



Matematik A

Observerade data

Tabell 7 visar resultat på provet i matematik A: antal elevresultat som redovisats, andelen elever med respektive betyg uttryckt i procent samt GBP enligt Siris och beräknad utifrån de angivna procentsatserna. För kursproven i matematik finns provbetyg rapporterade fr.o.m. vårterminen 1999 eller 2000 och resultaten blir därmed mer tillförlitliga än för svenska och engelska.

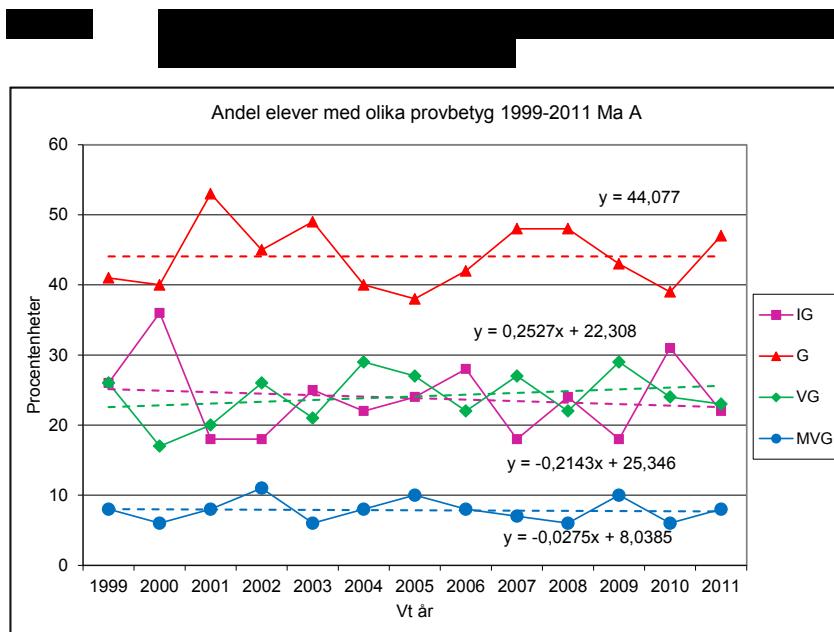
Ma A							
Vt år	Antal elever	Betyg (%)			GBP		
		IG	G	VG	MVG	Siris	Beräknad
1999	6526	26	41	26	8	9,5	9,6
2000	8007	36	40	17	6	7,9	7,8
2001	11995	18	53	20	8	10	9,9
2002	8356	18	45	26	11	10,6	10,6
2003	8316	25	49	21	6	9,2	9,3
2004	8909	22	40	29	8	10	10,0
2005	10417	24	38	27	10	10	9,9
2006	9987	28	42	22	8	9,1	9,1
2007	13183	18	48	27	7	10,2	10,3
2008	10067	24	48	22	6	9,3	9,3
2009	9034	18	43	29	10	10,7	10,7
2010	12433	31	39	24	6	8,8	8,7
2011	11775	22	47	23	8	9,8	9,8
Medel	9923	23,8	44,1	24,1	7,8	9,6	9,6
Std	1979	5,5	4,6	3,6	1,7	0,8	0,8

I jämförelse med tidigare redovisade provbetyg för svenska och engelska kan man för matematik A konstatera en betydligt större andel IG samt betydligt lägre värden på GBP.

Data i diagramform

En tydligare bild fås om tabellen visas i diagramform (figur 9). Diagrammet används också för att generera trendlinjer och motsvarande ekvationer. De senare används sedan för att beräkna modellvärden för de olika procentandelarna.

I figur 9 kan man utan svårighet se att den årliga variationen i provbetyg, eller de årliga avvikelserna för olika provbetyg om man jämför med trendlinjen, är betydande i relation till vad vi sett för svenska och engelska.



Av figur 9 framgår att för betyget G är trenden att ingen förändring alls skett över tid. Däremot är den årliga variationen betydande. Detta gäller också IG och VG, men i mindre grad MVG. Tabell 8 visar resultaten i siffror.

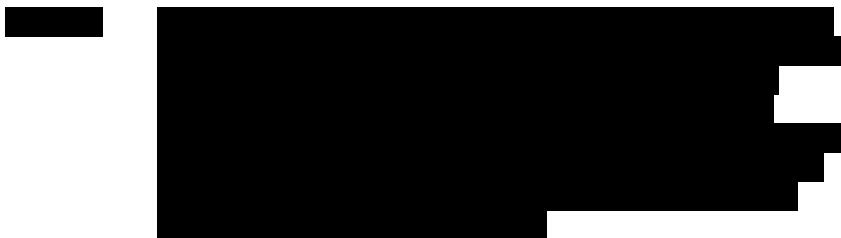
Ma A							
Vt år	Antal elever	Betyg (%)			GBP		
		IG	G	VG	MVG	Siris	Beräknad
1999	6526	26	41	26	8	9,5	9,6
2000	8007	36	40	17	6	7,9	7,8
2001	11995	18	53	20	8	10	9,9
2002	8356	18	45	26	11	10,6	
2003	8316	25	49	21	6	9,2	9,3
2004	8909	22	40	29	8	10	10,0
2005	10417	24	38	27	10	10	9,9
2006	9987	28	42	22	8	9,1	9,1
2007	13183	18	48	27	7	10,2	10,3
2008	10067	24	48	22	6	9,3	9,3
2009	9034	18	43	29	10	10,7	10,7
2010	12433	31	39	24	6	8,8	8,7
2011	11775	22	47	23	8	9,8	9,8
Medel	9923	23,8	44,1	24,1	7,8	9,6	9,6
Std	1979	5,5	4,6	3,6	1,7	0,8	0,8

Löpnr	k=	-0,214	0	0,253	-0,028	GBP
	m=	25,35	44,08	22,31	8,04	
1		25,1	44,1	22,6	8,0	9,4
2		24,9	44,1	22,8	8,0	9,4
3		24,7	44,1	23,1	8,0	9,5
4		24,5	44,1	23,3	7,9	9,5
5		24,3	44,1	23,6	7,9	9,5
6		24,1	44,1	23,8	7,9	9,6
7		23,9	44,1	24,1	7,8	9,6
8		23,6	44,1	24,3	7,8	9,6
9		23,4	44,1	24,6	7,8	9,7
10		23,2	44,1	24,8	7,8	9,7
11		23,0	44,1	25,1	7,7	9,7
12		22,8	44,1	25,3	7,7	9,8
13		22,6	44,1	25,6	7,7	9,8
Medel		23,9	44,1	24,1	7,8	9,6
Std		0,8	0,0	1,0	0,1	0,1

Standardavvikelsen i den vänstra tabelldelen visar störst variation för IG och minst för MVG (vilket också framgår av figur 9). I den högra halvan kan man notera att enligt modellen (trendlinjen) är andelen elever med provbetyget G (44,1 procent) konstant över perioden, dvs. samma sak som vi kunde se i diagrammet.

Sammanfattande resultat

Resultattabellen (tabell 9) redovisar liksom tidigare i den vänstra delen avvikelsen i procentenheter och i den högra delen som procent av förväntad andel med det aktuella betyget.



År	Avvikelse(% av totalt)				Sum(ABS)	År	Avvikelse(% av respektive betyg)			
	IG	G	VG	MVG			IG	G	VG	MVG
1999	0,9	-3,1	3,4	0,0	7	1999	3	-7	15	0
2000	11,1	-4,1	-5,8	-2,0	23	2000	44	-9	-25	-25
2001	-6,7	8,9	-3,1	0,0	19	2001	-27	20	-13	1
2002	-6,5	0,9	2,7	3,1	13	2002	-27	2	11	39
2003	0,7	4,9	-2,6	-1,9	10	2003	3	11	-11	-24
2004	-2,1	-4,1	5,2	0,1	11	2004	-9	-9	22	2
2005	0,1	-6,1	2,9	2,2	11	2005	1	-14	12	27
2006	4,4	-2,1	-2,3	0,2	9	2006	18	-5	-10	2
2007	-5,4	3,9	2,4	-0,8	13	2007	-23	9	10	-10
2008	0,8	3,9	-2,8	-1,8	9	2008	3	9	-11	-23
2009	-5,0	-1,1	3,9	2,3	12	2009	-22	-2	16	29
2010	8,2	-5,1	-1,3	-1,7	16	2010	36	-12	-5	-22
2011	-0,6	2,9	-2,6	0,3	6	2011	-3	7	-10	4
Medel	0,0	0,0	0,0	0,0	12	Medel(ABS)	17	9	13	16
Std	5,5	4,6	3,5	1,7	5	Std	23	10	15	21

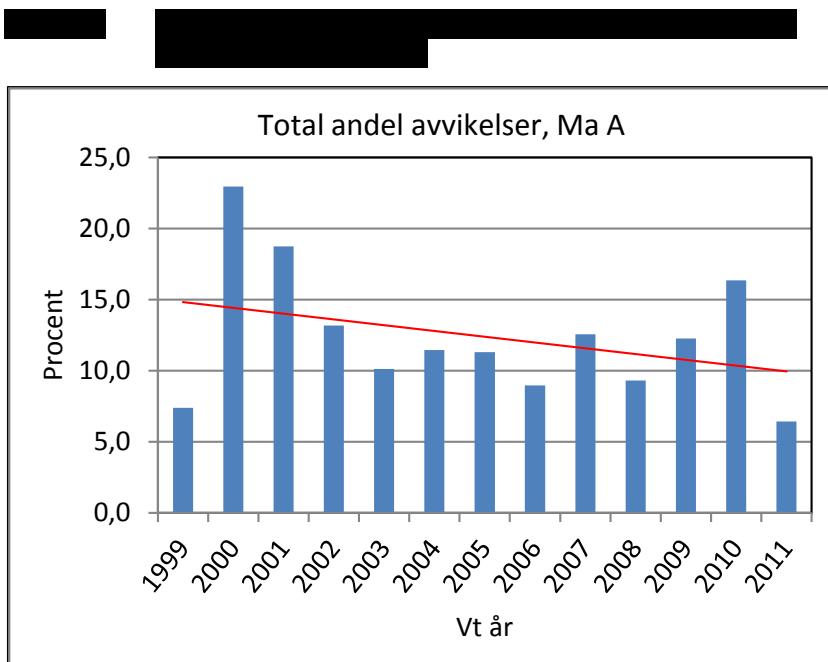
Av den vänstra tabelldelen framgår att den totala avvikelsen i genomsnitt är 12 procent. Uttryckt i *andel elever* betyder det att i genomsnitt per år får 6 procent av eleverna ett felaktigt provbetyg på grund av instabila betygsgränser. För tidigare redovisade kursprov i svenska och engelska var de procentuella felen störst för IG och MVG. Så är det också för provbetygen i ma A, men samtidigt är felen i andelen med förväntat provbetyg G respektive VG betydligt större i matematik A än i svenska B och engelska A.

Av tabellens högra del framgår att i genomsnitt har den grupp som förväntas få provbetyget IG varit 17 procent för stor eller liten med en variation mellan att vara 44 procent för stor och 27 procent för liten. Bilden för MVG är nästan densamma och VG ser inte särskilt mycket bättre ut.

Några uppenbara förklaringar till de förhållandevis stora avvikelserna i relation till de andra kärnämnen är svåra att se. Stickproven är stora, i genomsnitt nästan 10 000 elevresultat (tabell 7) så det kan inte gärna handla om urvalsfel. Det handlar också om ett kärnämnesprov så det är i princip samma elever som deltagit i övriga

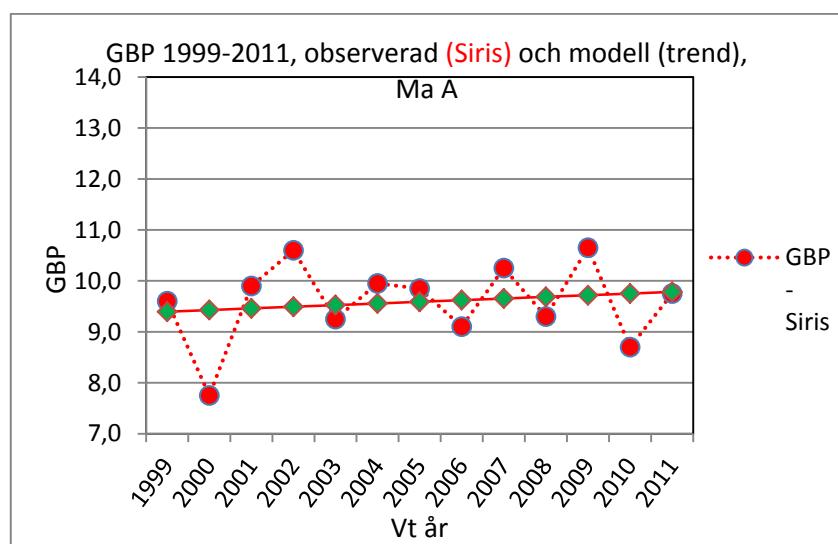
kärnämnesprov som deltagit i provet för ma A. Vi får återkomma till frågan i slutdiskussionen.

Trenden när det gäller avvikelsen för provet ma A är dock avtagande (figur 10). Det betyder alltså att stabiliteten är (var)ökande, men det sista året, 2011, var den totala avvikelsen ändå 10 procent (dvs. 5 procent av provdeltagarna fick ett annat provbetyg än det av modellen förväntade).



Genomsnittlig betygspoäng

Bilden av den genomsnittliga betygspoängen under perioden 1999–2011 är i linje med tidigare redovisade resultat (figur 11).



Det är dock tveksamt om den svagt stigande trendlinjen ska tolkas som en resultatförbättring. Av tabell 8, den högra delen, framgår att förbättringen främst beror på att andelen IG minskat med cirka 2,5 procentenheter. Eftersom steget IG till G ger dubbel betygspoäng får detta också dubbel verkan på GBP.

Sammanfattning och kommentarer

De redovisade resultaten visar att andelen elever som får ett visst provbetyg varierar mellan olika år. Med det mål- och kunskapsrelaterade betygssystem som gäller är inte andelen elever som ska ha ett visst provbetyg bestämd i förväg. Ökade kunskaper leder till att en större andel av eleverna får högre betyg, vilket förstår i sin tur leder till en minskande andel elever med lägre betyg. Om kunskaperna å andra sidan sjunker händer det omvänta. Sådana kunskapsförändringar sker långsamt när det gäller stora populationer av det slag som deltar i nationella prov, i synnerhet gäller detta för de nationella prov som genomförs av alla elever, dvs. sv B, en A och

ma A. I den aktuella studien fångas sådana långsiktiga förändringar upp av de använda trendlinjerna.

De mer kortsliktiga förändringar som kan noteras i provbetygen mellan närliggande år är därmed inte främst en följd av den långsiktiga utvecklingen utan antas bero på att provet är ett mätinstrument som i likhet med andra mätinstrument är behäftat med olika fel. I de nu redovisade resultaten manifesteras dessa i form av årliga svängningar i andelen elever som får ett visst provbetyg. Dessa svängningar kan ses som uttryck för ett mätfel hos det använda instrumentet. Det är detta systematiska mätfel som vi kallar *kravgränsfel*. Felet är systematiskt eftersom det är en egenskap hos provet (till vilket föreskrifterna om hur provbetyget fastställs räknas) och inte hos provdeltagarna.

Ett grundläggande antagande är således att kunskaperna hos den elevgrupp som genomför proven inte ändras nämnvärt mellan närliggande år utöver den systematiska och långsiktiga förändring som fångas upp av trendlinjen. De årliga fluktuationerna i relation till tilltrendlinjen ses därmed som ett uttryck för provets kravgränsfel. En väsentlig orsak till denna typ av ”klassificeringsfel” är att betygsgränserna eller betygskraven ligger för högt (eller för lågt) i relation till det läge de borde haft för att andelen skulle sammanfalla med trendlinjens värde.²⁷ För ett i huvudsak poängbaserat prov betyder det att poänggränsen för ett betyg ligger för högt eller för lågt.

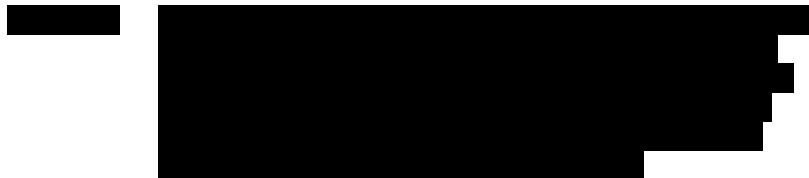
För ett prov som mer baseras på essäliknande uppgifter med holistisk bedömning kan bedömningsunderlagen vara mer svårtolkade och i högre grad bygga på den bedömande lärarens egen tolkning medan de poäng- och itembaserade²⁸ proven i allmänhet har mer precisa bedömningsanvisningar med mindre tolkningsutrymme för den som bedömer provet. Denna skillnad kan ha betydelse för de olika resultatbilder vi ser mellan ämnena i denna studie.

²⁷ Vi kan alltså inte bestämma något fel i relation till kunskapskravens formuleringar eftersom dessa inte är konstruerade för sådana jämförelser.

²⁸ Med *item* avses mindre provuppgifter kopplade till någon specifik information eller något visst tema. De bedöms med poäng, oftast 0 eller 1. Det kan t.ex. gälla ett hörförståelseprov där frågor ska besvaras om innehållet i det hörda eller läsförståelseprov där frågor baserade på den lästa texten ska besvaras.

Tabell 10 visar andelen elever med från trenden avvikande betyg för de aktuella populationerna (stickproven).²⁹ Resultat från års- kurs 9, som fr.o.m. 2003 bygger på hela provpopulationen, finns med som jämförelse. Man kan notera att för samtliga prov i svenska och engelska samt för matematik i årskurs 9 varierar andelen med från trenden avvikande provbetyg med mellan cirka 2 och 3 pro- cent. För proven i årskurs 9 innebär det över den aktuella perioden att i genomsnitt mellan 2 000 och 3 000 elever per år får fel prov- betyg. För gymnasieskolans del är det svårare att översätta procent- andelarna till antal eftersom det inte finns statistik över hur många elever totalt som gjort respektive prov.

²⁹ Även här är andelen uttryckt i konkreta elever hälften av andelen total avvikelse.



Prov	Andel elever med fel provbetyg (%)					Trend %/år
	Diagram 1999-2013	Max	Min	Medel	Stdav	
Sv B 2005-2011		3,4	0,9	2,2	0,9	-0,15
Eng A 2005-2011		4,4	1,0	2,4	1,3	-0,23
Eng B 2005-2012		4,3	1,0	2,2	1,0	-0,20
Ma A 1999-2011		11,5	3,2	6,2	2,3	-0,20
Ma B 2000-2011		8,7	1,7	4,7	1,7	0,21
Ma C 2001-2012		8,2	2,0	5,0	2,0	-0,23
Ma D 2001-2013		10,5	1,1	6,1	2,9	-0,23
Prov Åk 9	Andel elever med fel provbetyg (%)					Trend %/år
	Diagram 1998-2012	Max	Min	Medel	Stdav	
Svenska		7,4	1,3	2,9	1,6	0,13
Engelska		3,4	0,8	1,9	0,9	-0,02
Matematik		5,6	0,6	3,2	1,6	0,11

Av tabellen framgår att det främst är matematikproven i gymnasieskolan som har stora totala avvikelserna i relation till övriga prov, mellan knapp 5 till drygt 6 procent. För proven i svenska och engelska är de totala avvikelserna ungefär hälften så stora.

Kolumnen längst till höger i tabellen, ”Trend”, anger avvikelsnas utveckling över tid. Ett positivt värde t.ex. 0,11 (röd) anger att den absoluta avvikelsen i genomsnitt ökat med 0,11 procentenheter per år, dvs. provbetygens stabilitet har *minskat* i denna utsträckning. Ett negativt värde (grönt) uttrycker omvänt att provbetygens stabilitet ökat. Av tabell 10 framgår således att stabiliteten i provbetyg har ökat över tid för sex av de sju gymnasieproven, det vill säga andelen elever som får fel provbetyg har i genomsnitt minskat med cirka 0,2 procent per år. Variationen mellan olika år är dock betydande som diagrammen visar.

Hur tillförlitliga är skattningarna av kravgränsfelen?

Som tidigare nämnts har Skolverket (och Statistiska centralbyrån) fram till 2011 endast samlat in ett stickprov av provresultat från gymnasieskolan. Insamlingarna har gjorts för vårterminens prov och urvalet har gjorts så att alla skolor har blivit valda en gång under en sexårsperiod. Det betyder att urvalet inte är obundet slumpmässigt utan att det kan finnas vissa klustereffekter. Från dessa bortses i det här sammanhanget.

Eftersom studien bygger på stickprov finns urvalsfel i underlaget. Dessa kan tämligen enkelt skattas eftersom resultaten i Siris är givna som proportioner.³⁰

En annan begränsning ligger i att Siris endast redovisar resultaten i hela procent vilket gör att det finns ett avrundningsfel på maximalt $\pm 0,5$ procentenheter. Det felet kan också tämligen enkelt skattas.³¹

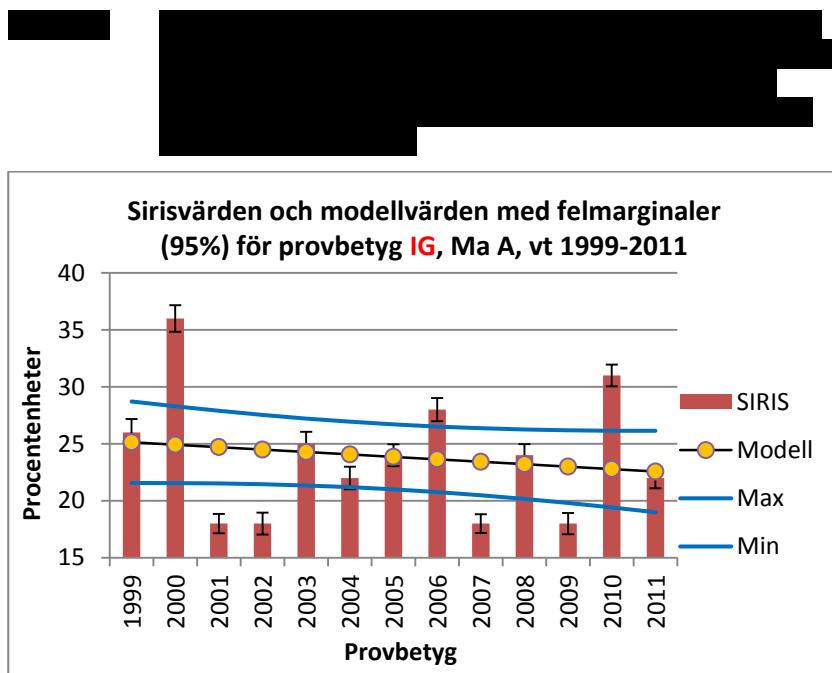
Några exempel på urvalsfelens (beroende av stickprovets storlek) och avrundningsfelens betydelse redovisas nedan.

I diagrammen i figur 12 (nedan) anger de blå linjerna konfidensintervallet (95 procent) för trendlinjen. Staplarna representerar de värden Siris anger med felmarginaler angivna (95 procent). Cumming (2012) anger att man som tumregel kan säga att om stapeln (med felmarginaler) överlappar de blå linjerna till mindre

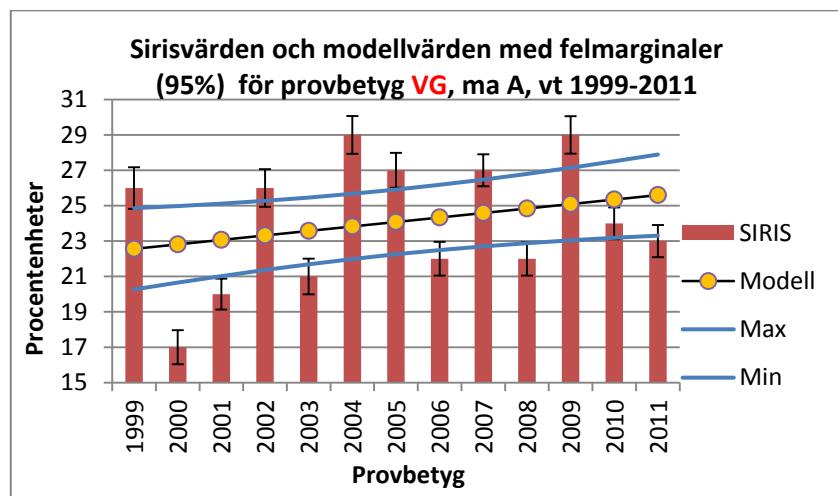
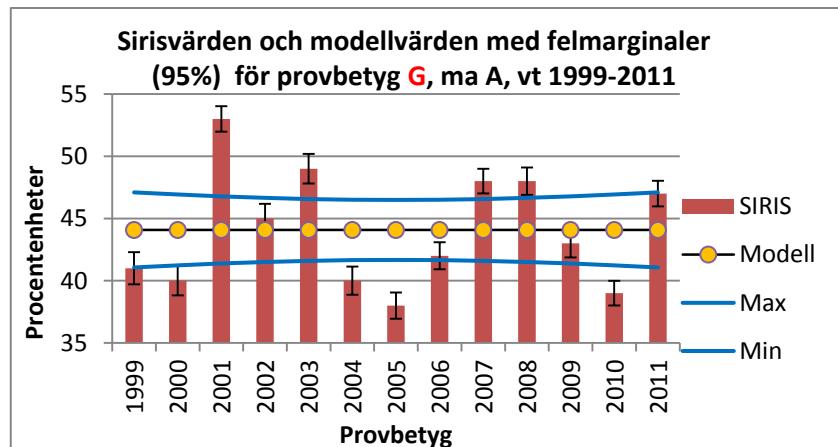
³⁰ Det ger standardfelet $s_e = \sqrt{p * (1 - p) / n}$ där p är proportionen (procentandelen) som har betyget och n är stickprovets storlek (anges i [tabell 1](#) och motsvarande för övriga prov).

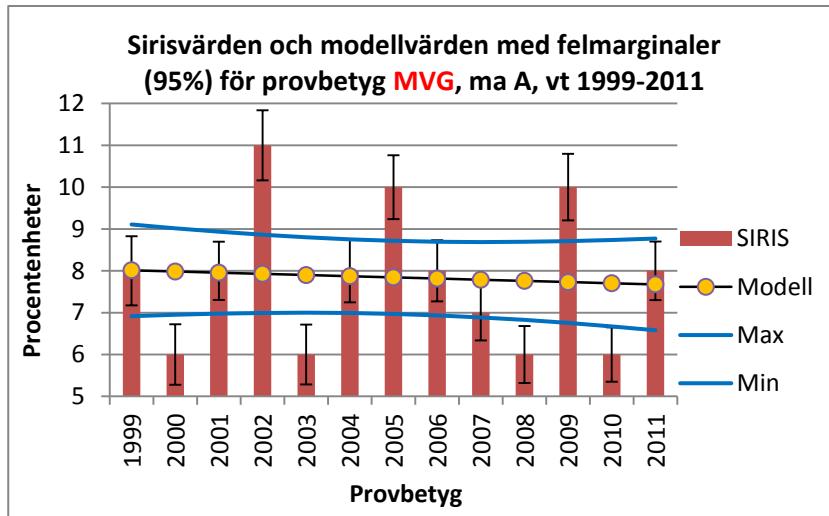
³¹ Standardfelet för en uniform fördelning är $s_e = \sqrt{((b - a)^2 / 12)}$ där a är felets undre gräns (-0,5 i det här fallet) och b dess övre (0,5) vilket ger standardfelet $s_e = 0,29$ procentenheter vid avrundning till hela procent.

än 50 procent kan avvikelsen betraktas som statistisk signifikant (95 procent).³² Därmed kan avvikelserna för provbetyget IG anses statistisk signifikanta vårterminerna 2000, 2001, 2002, 2006, 2007, 2009 och 2010 medan avvikelserna återstående vårterminer är mer osäkra. Detta resultat stämmer väl med bilden av andelen elever med provbetyget IG i matematik A i figur 9. På motsvarande sätt kan bilderna för övriga provbetyg bedömas. Den sammanfattande bedömningen blir att de aktuella slumpfelen inte på något avgörande sätt ändrar den övergripande bilden.



³² Förutsatt att felen är oberoende. Detta gäller inte fullt ut här eftersom konfidenslinjen för trendlinjen innehåller varje års värde (stapel) på andelen med betyget. Det är dock inte mördan vikt att konstruera en särskild trendlinje (utan aktuellt stapelvärde), inklusive konfidenslinjer, för varje stapelvärde och därefter jämföra överlappning. Tumregeln betraktas som approximativt giltig.





Av de fyra diagrammen framgår att för olika provbetyg i ma A är avvikelserna signifikanta för mellan cirka hälften och tre fjärdedelar av åren. Det innebär rimligen att de avvikelsr som redovisats i tidigare tabeller och som sammanfattas i tabell 10 kan ses som goda indikatorer på de avvikelsr som beror på det vi kallat kravgränsfel.

För svenska B och engelska A som redovisas i appendix 2 är signifikansnivån lägre i den meningen att avvikelsen mellan trendlinjen och Siris-värdet är signifikant (95 procent) för färre år än vad som var fallet för ma A (mellan 0 och 3 år för de sju år som ingår i serien). Den lägre andelen signifikanta skillnader beror främst på att färre år ingår i tidsserien för sv B och eng A (samt för eng B). Även om signifikansnivån är lägre är dock den bästa skattningen som kan göras den som utgår från medelvärdena och som ligger till grund för de redovisade resultaten. Indikationerna på avvikelse blir med andra ord något mindre tillförlitliga för dessa prov men är de bästa som ges av befintliga data.

Slutsatser och diskussion

Syftet med detta avsnitt var att få ett mått på kravgränsfelets storlek uttryckt i andelen felklassificerade elever utifrån den långsiktiga trenden. Vill man veta hur stor andel av eleverna som skulle

behöva ändra provbetyg för att avvikelsen skulle nära sig noll får man ta hälften av antalet felklassificerade betyg.

Här har endast det sammanfattande provbetyget och dess variation över tid studerats. Någon hänsyn har inte tagits till hur det sammanfattande provbetyget konstruerats. Detta kan dock antas ha betydelse för hur mycket det slutliga provbetyget varierar över tid. Man kan notera att provbetygen i matematik har de största avvikelserna medan proven i engelska och svenska ligger på en väsentligt lägre nivå. Detta kan förefalla något överraskande och det är svårt att finna någon uppenbar förklaring. Man kan tänka sig åtminstone två faktorer som kan vara av betydelse. För det första provens utformning och sättet att konstruera provbetyg. För det andra provens bedömning.

Provens utformning

De olika proven konstrueras enligt olika principer och de sammanfattande provbetygen bestäms likaledes på olika sätt. Prov i svenska B består av delprov som prövar dels läsförståelse, dels skriftlig förmåga. Även muntlig förmåga prövas. Detsamma gäller proven i engelska, vilka till skillnad från proven i svenska även prövar förmågan att lyssna. Proven i läsförståelse och hörförståelse poängsätts medan proven i skriftlig förmåga (uppsatser) bedöms holistiskt, dvs. betygssätts i enlighet med angivna kriterier och exempel. För båda ämnena gäller att de olika delproven betygssätts var för sig varefter de olika provbetygen sammanvägs till ett sammanfattande provbetyg enligt någon för ämnet mer eller mindre specifik metod.

I korthet kan man säga att matematikprov i huvudsak baseras på uppgifter som kan ge en eller flera poäng. Dessutom används ofta olika typer av poäng (G-poäng, VG-poäng respektive någon form av MVG-poäng eller MVG-kvaliteter). Beroende på om de uppgifter en elev besvarat korrekt bedömts som G-, VG-, respektive MVG-uppgift har eleven tilldelats motsvarande typ av poäng. Vissa uppgifter kan bestå av olika deluppgifter som ger olika typer av poäng. De olika poängen summeras och betyg sätts utifrån olika villkor för respektive betyg. Ofta ska en viss totalpoäng ha uppnåtts för varje betyg. För ett högre provbetyg kan ytterligare gälla att en viss minsta summa av VG- och/eller MVG-poäng ska ha

erhållits och/eller att poängen måste erhållas på uppgifter som täcker in olika kunskapsområden.

Provens bedömning

I Sverige bedöms de nationella proven av undervisande lärare. Det betyder antingen att läraren helt själv bestämt provbetyget eller att det skett i större eller mindre samverkan med andra kollegor.

Kan provens utformning och bedömning förklara den större variationen för provbetygen i matematik?

Kan de två ovanstående faktorerna – provens utformning och provens bedömning – förklara den större variationen för provbetygen i matematik? Proven i matematik är nästan uteslutande baserade på uppgifter som poängsätts. Uppgifterna är i allmänhet avgränsade och kan ge ett begränsat antal poäng. De korrekta svaren är också i allmänhet tämligen avgränsade och det finns sällan något större utrymme för tolkningar. Har en elev gjort en felaktighet så är det oftast förhållandevis tydligt och om inte felet är trivialt³³ så innebär det i allmänhet någon form av poängavdrag även om läraren med stor säkerhet ”vet” att eleven har de kunskaper som behövs för att nå rätt svar. Matematikens krav på stringens skulle alltså kunna innebära att kravgränserna blir skarpa och att det därmed inte ges utrymme för en lärare som känner eleven att tolka in tidigare erfarenheter av elevens kunnande i sin bedömning. Samtidigt är dock inte tolkningsmöjligheter uteslutna. Om man granskar poängfördelningen för poängbaserade prov kan man ofta notera en viss förhöjd andel elever med poäng precis ovanför provets betygsgränser. Figur 1 och figur 15 kan tjäna som illustrationer.

För proven i engelska och svenska gäller motsvarande förhållande för de poäng- och itembaserade³⁴ delproven. Framför allt i engelska är de poängbaserade delarna omfattande. Dessutom finns i engelska och svenska ett delprov som består av en längre skriv-

³³ Till exempel ger $2+2=5$ i ett gymnasieprov knappast något poängavdrag.

³⁴ Uppgifterna kan t.ex. utgöras av en text som ska läsas varefter att antal frågor (*items*) kopplade till texten ska besvaras.

uppgift (en uppsats). Detta delprov bedöms inte med poäng utan som tidigare nämnts holistiskt. Prov där en helhetsbedömning ska göras innefattar ofta ett större inslag av tolkning av den som bedömer provet än om bedömningen görs med poäng. Då kan det vara svårt för bedömaren att frigöra sig från tidigare uppfattningar om eleven. Det kan handla om den s.k. haloeffekten³⁵ eller om egna erfarenheter av elevens tidigare prestationer i ämnet. Denna tendens att tolka positivt (eller negativt) behöver inte vara en medveten process. Det förefaller dock som om det är vanligare att denna tendens ger utslag i positiv än negativ riktning. Detta skulle kunna vara en möjlig förklaring till att skillnaden mellan provbetyget och slutbetyget i genomsnitt är mindre i svenska och engelska än i matematik.

Urvalsfel och avrundningsfel

Eftersom analysen av provbetygen för gymnasieskolans del baseras på stickprov finns mer eller mindre stora urvalsfel beroende på stickprovens storlek och den slumpmässighet med vilken de valts. Dessa påverkar tillförlitligheten i analyserna. Data är dessutom angivna i hela procentsatser, vilket också innebär en begränsning i noggrannheten. De försök till skattningar av de olika felens storlek tillsammans med jämförelser med motsvarande resultat för grundskolan (vilka baseras på hela populationer) tyder dock på att analyserna av kravgränsfelens storlek ger rimliga resultat, framför allt för matematikämnet som har långa tidsserier jämfört med tids-serierna för svenska och engelska.

Utöver ovanstående fel kan man diskutera den linjära trendlinjens giltighet över långa tidsintervall. Betyg med stigande trender skulle stiga mot 100 procent och betyg med fallande trender skulle gå mot noll procent. En sådan utveckling förefaller förstås inte trolig. Den linjära modellen förefaller dock fungera väl för den aktuella perioden. Men om betygsskalan skulle bli bestående under en längre tid och börja visa dålig anpassning till en linjär trend kan man tänka sig att låta trendlinjen vara ”glidande” genom att t.ex. endast innefatta de senaste 10–15 åren.

³⁵ Vetskap om att eleven är duktig (eller inte duktig) i andra sammanhang.

Sammanfattande resultat för kravgränsfelet

De erhållna resultaten (se tabell 10) tyder på att kravgränsfelens storlek innehåller att i genomsnitt utgör andelen felklassificeringar cirka 4 till 5 procent för den aktuella perioden. Det betyder att 2 till 2,5 procent av eleverna är i fel betygsgrupp enligt den långsiktiga trenden (och skulle behöva flyttas från betygsgrupper med över- skott av elever till betygsgrupper med motsvarande underskott av elever för att anpassning till trendlinjen skulle ske). Andelen elever som fått ett från trendlinjen avvikande betyg i matematik är ungefär dubbelt så stor, cirka 4,5 till 6 procent. Som tabell 10 också visar är variationen betydande. En viss minskning av kravgräns- felens storlek över tid (cirka 0,5 procentenheter per år i genom- snitt) kan dock noteras för provbetygen i flertalet ämnen. Om avvikelse av den rådande storleksordningen är rimliga och accep- tabla är en fråga som behöver diskuteras.

Kravgränserna i form av poänggränser eller andra anvisningar för olika provbetyg bestäms av de lärosäten som konstruerar proven i samråd med Skolverket. De avvikelse som beror på kravgränsernas läge och övriga bestämningar är således i huvudsak ett resultat av provkonstruktörernas bedömningar.

Det sammanfattande empiriska resultatet är det som visas i tabell 10 när det gäller stabiliteten i provbetygen uttryckt i den andel elever som vid vårterminens nationella prov fått provbetyg som avviker från det värde som anges av den långsiktiga trenden. Detta är de avvikelse som framträder statistiskt i tabeller och grafiskt i diagram, en sorts synliga nettoavvikelse. Bakom dessa avvikelse finns emellertid andra fel som inte framträder vid analyser av det slag som gjorts hittills. Dessa fel finns på individnivå och tenderar att ta ut varandra om man jämför provresultat för olika grupper. Det beror på att det förutom systematiska avvikelse kopplade till kravgränser för olika provbetyg också finns slump- mässiga faktorer som påverkar enskilda elevers provresultat och därmed även deras provbetyg. Sådana osynliga slumpbaserade fel tas upp i nästa avsnitt.

Slumpbaserade fel

Inledning

Ett nationellt prov baseras oftast på många olika uppgifter. När ett sådant prov konstrueras måste ett urval av uppgifter göras. Till varje lite mer omfattande kunskapsområde kan mängder av olika uppgifter konstrueras. De kan konstrueras så att de täcker olika delar av kunskapsområdet och de kan vara av olika svårighetsgrad. Det betyder att de uppgifter som väljs att ingå i provet utgör ett stickprov av många för provet tänkbara uppgifter.

Uppgifterna väljs efter innehåll för att så väl som möjligt täcka det kunskapsområde som ämnesplanen föreskriver. Detta urval sker i samverkan med ämnesexperter och aktiva lärare, vilket är nödvändigt för att säkra provets relevans eller validitet. Uppgifterna väljs också efter svårighetsgrad och även där medverkar ämnesexperter och lärare, men även personer med kunskaper i pedagogisk mätningsslära. Svårighetgrad kan förstås bedömas erfarenhetsmässigt, men för att få mer precisa mått behövs även empiriska underlag, vilka erhålls via olika utprövningar.³⁶

Att varje prov är ett stickprov av uppgifter i relation till alla uppgifter som kan konstrueras för kunskapsområdet innebär att det finns ett urvalsfel. Om en annan uppsättning av uppgifter från samma kunskapsområden och av samma svårighetgrad hade valts visar erfarenheten att resultaten på de två proven kommer att variera i större eller mindre grad för enskilda elever. Detta beror på slumpen. Endast den som inte kan lösa någon uppgift eller alla uppgifter kommer att få samma resultat. För övriga kommer antalet uppgifter man kan lösa på respektive prov i allmänhet att variera. Man kan en viss (okänd) andel av alla tänkbara uppgifter. Och det är den okända andelen som provresultatet ska försöka fånga. Med lite tur råkar provet innehålla en större andel uppgifter som provdeltagaren klarar. Med lite otur en mindre andel. Utmaningen för den som ska värdera provresultatet för en elev är att bedöma vilken betydelse slumpen har. Att göra denna bedömning på ett systematiskt sätt är dock inte helt enkelt.

³⁶ Se t.ex. www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/hur-konstrueras-de-nationella-proven
www.su.se/primgruppen/matematik

Graden av slumpinflytande på provresultatet är det som brukar anges som provets reliabilitet. Ambitionen är givetvis att få så hög reliabilitet som möjligt. Den mäts i allmänhet som ett tal mellan 0 och 1 där 0 betyder att resultaten är helt slumpmässiga och 1 att de helt saknar slumpinflytande. Inga prov når upp till 1 men värden kring 0,90 brukar anses bra för prov av typen nationella prov. Reliabiliteten är dock ett mått på ett visst provs tillförlitlighet för en viss grupp och är således inte en bestämd egenskap hos provet. Reliabilitetsmåttet kan också vara svårt att tolka i relation till en enskild elevs resultat och i nästa avsnitt kommer den frågan att tas upp. Det skulle föra för långt i det här sammanhanget att ytterligare fördjupa sig i resonemang om reliabilitetens och validitetens roll i samband med pedagogiska mätningar.³⁷ Vi utgår i stället från ett empiriskt exempel.

Ett empiriskt exempel

Det här avsnittet baseras på de metoder som finns närmare beskrivna i Skolverket (2015b). Metoderna upprepas inte här utan endast resultaten av deras tillämpning återges. Syftet är att ge en bild av vilken betydelse slumpelet har för bedömmningen av hur tillförlitlig den enskilda elevens provpoäng är och därmed också det provbetyg eleven får. I det här sammanhanget har inte kravgränsernas placering någon betydelse eftersom ingen jämförelse görs mellan olika år, utan här handlar det enbart om ett enskilt prov och de slumpelet som gäller för ett sådant.

Dataunderlag

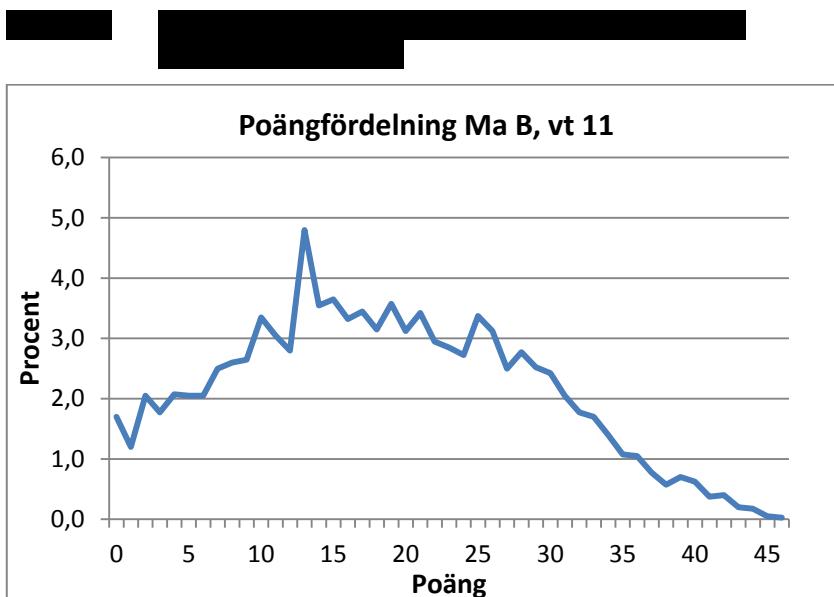
De metoder som tillämpas här för att bestämma de parametrar eller storheter som behövs för att skatta slumpens betydelse för enskilda elevers resultat gäller främst för uppgiftsbaserade prov. Ett sådant kommer därför att användas som exempel. Även för prov med holistiska bedömmningar kan reliabilitet (i form av bedömaröverens-

³⁷ Detta beskrivs i grundläggande litteratur om pedagogiska mätningar t.ex. Crocker & Algina (1986).

stämmelse) skattas och ligga till grund för bedömningar av mätfel, men denna typ av fel får anstå till nästa avsnitt.

Underlaget här utgörs av data för provet ma B vårterminen 2011. De har insamlats av Umeå universitet som även ansvarat för konstruktionen av provet.³⁸ Syftet med analysen är som nämnts att utifrån detta underlag ge en representativ bild av slumpfelens storlek och konsekvenser för poängbaserade prov. Tillvägagångssättet är detsamma som för motsvarande rapport för grundskolan.³⁹

Poängfördelningen för det aktuella provet visas nedan i figur 13.



Uppgifterna bedöms med två typer av poäng som representerar kunskaper i enlighet med olika betygskriterier – G-poäng och VG-poäng, samt för uppgifter markerade med ”☒”, med ett antal MVG-kvaliteter.⁴⁰ Kravgränserna för olika provbetyg definieras i enlighet med nedanstående anvisning.

³⁸ Se www5.edusci.umu.se/np/np-prov/B-kursprov-vt11.pdf och www.edusci.umu.se/np/np-2-4/resultat/

³⁹ Skolverket (2015b).

⁴⁰ För närmare beskrivning se www5.edusci.umu.se/np/np-prov/B-kursprov-vt11.pdf

Kravgränser

Detta prov kan ge maximalt 45 poäng, varav 25 g-poäng.

Undre gräns för provbetyget

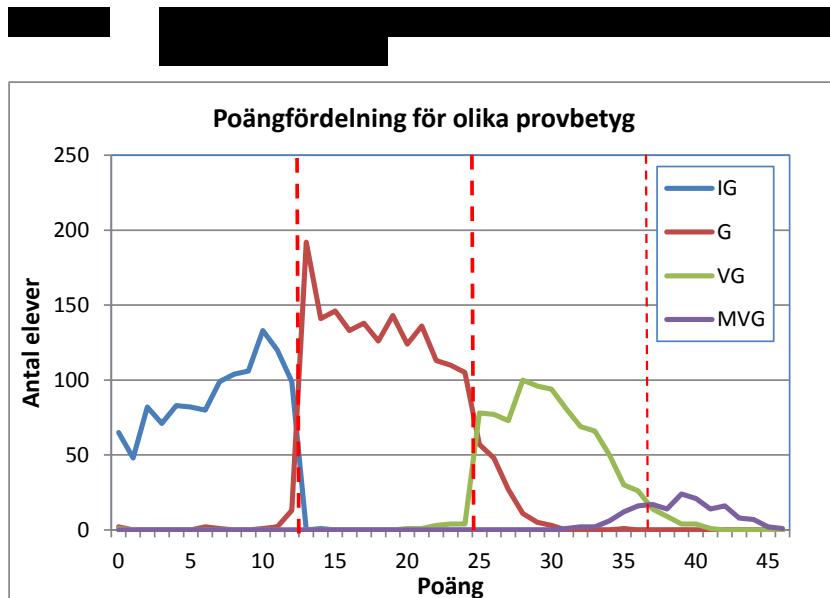
Godkänt: 13 poäng.

Väl godkänt: 25 poäng varav minst 6 vg-poäng.

Mycket väl godkänt: 25 poäng varav minst 13 vg-poäng.

Eleven ska dessutom ha visat prov på minst tre *olika* MVG-kvaliteter av de fyra MVG-kvaliteter som är möjliga att visa i detta prov.

Om man sammanställer den totala poängfördelningen för elever som fått olika provbetyg får bilden i figur 14. Dessa poänggränser används i den fortsatta analysen.

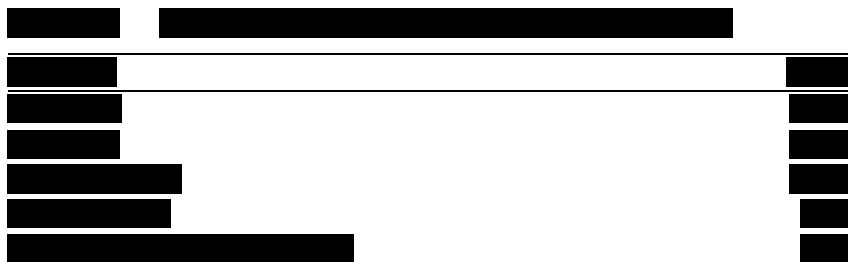


Man kan notera att för de lägre betygen IG och G stämmer poängfördelningarna väl med anvisningarna för kravgränserna (förhållandevis liten överläppning vid betygsgränsen). För betyget VG och i synnerhet MVG är det svårare att bedöma överensstämmelsen utan mer ingående analyser (större överläppning vid betygsgränsen).

erna). Som framgår av figuren finns det en betydande överlappning och villkoren om VG-poäng och MVG-kvaliteter skapar uppenbarligen vissa omkastningar i provbetygen. För de analyser som görs här väljer vi dock för enkelhets skull att ange gränsen för MVG vid skärningen mellan kurvorna för VG och MVG.⁴¹

Den enskilda mätningens standardfel (SEM)⁴²

Några grundläggande parametrar utifrån urvalet visas i tabell 11.⁴³



Medelvärde och standardavvikelse bestäms med hjälp av statistikprogrammet SPSS. Det gäller även reliabilitetsmåttet *coefficient alfa* som är ett av flera tänkbara mått, men det som oftast används. SEM är det genomsnittsvärde som oftast används och som enkelt beräknas.⁴⁴

Figur 15 visar poängfördelningen och aktuella betygsgränser. Betygsgränserna är inlagda i figuren. Vidare är poängen för en elev med 15 poäng markerad (gul stapel). Den observerade poängen är alltid behäftad med ett (okänt) slumpfel. Det är dock möjligt att utifrån vissa antaganden skatta ett intervall inom vilket elevens ”sanna” poäng⁴⁵ kan antas ligga med viss sannolikhet. Denna sannolikhet fördelar sig som kurvan runt foten av den gula stapeln i

⁴¹ Detta är i enlighet med en av de metoder som används för att bestämma kravgränser för olika betyg (*contrasting groups*-metoden).

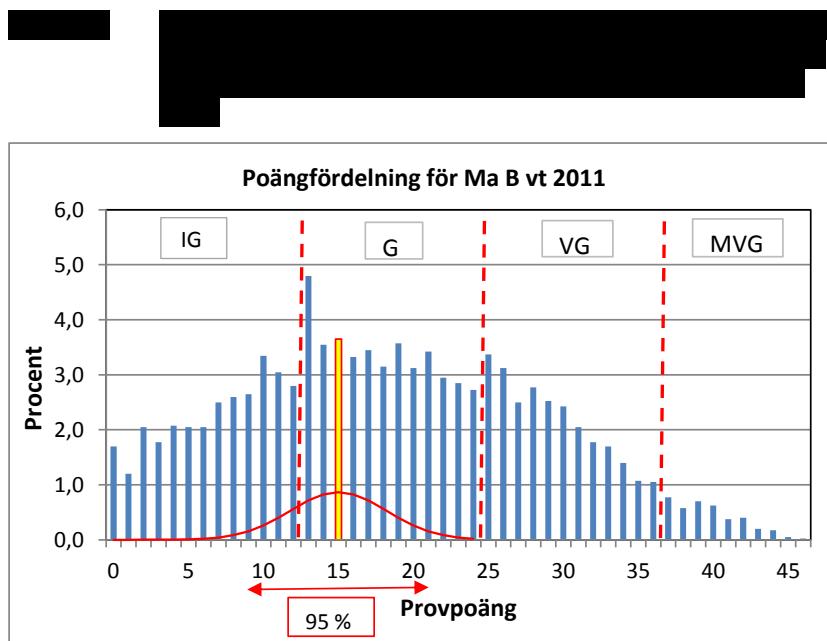
⁴² SEM = *standard error of measurement*.

⁴³ En närmare beskrivning av data för det aktuella provet ges i appendix 3.

⁴⁴ Se Skolverket (2015b).

⁴⁵ Med ”sann poäng” menas i det här sammanhanget den medelpoäng en elev skulle få om hon eller han kunde göra ett stort antal likvärdiga prov. Detta är av olika skäl inte möjligt, men det finns metoder för att skatta ett värde på den sanna poängen. Se t.ex. Skolverket (2015b) eller Crocker & Algina (1986).

det aktuella fallet. Standardavvikelsen för denna normalfördelade skattning kallas *det enskilda felets standardavvikelse* (*standard error of measurement* förkortat SEM på engelska)⁴⁶. Enligt tabell 11 är SEM för det aktuella provet (och gruppen) 3,24 poäng. Ett 95 procentigt konfidensintervall för den sanna poängen blir då $15 \pm 1,96 \cdot 3,24$ poäng, dvs. den bör ligga mellan 9 och 21 poäng.



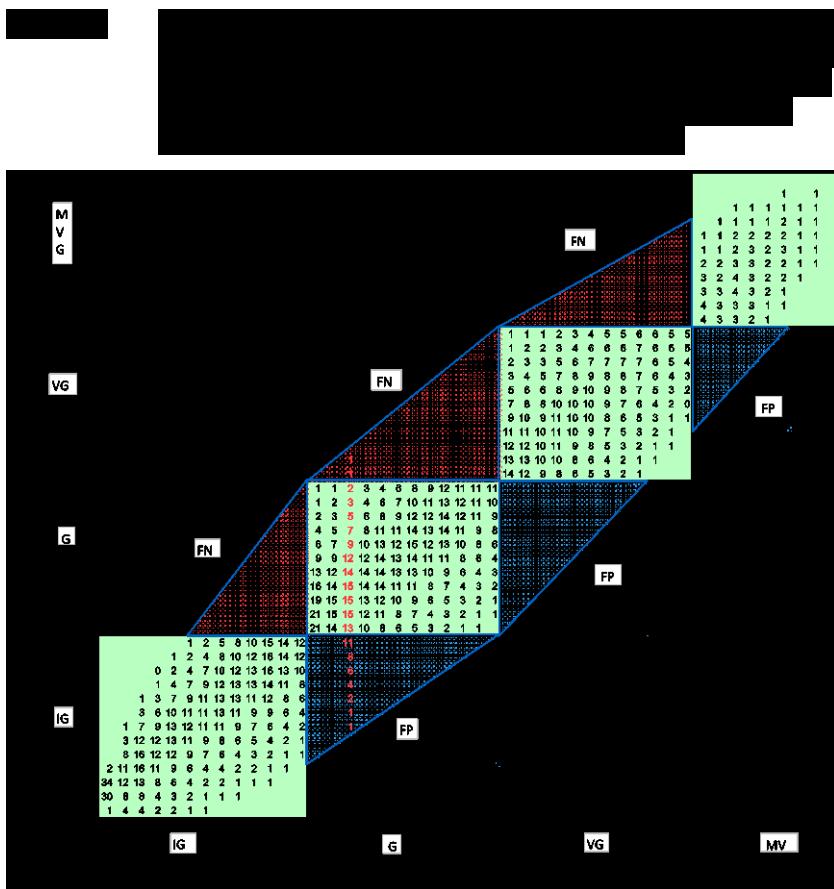
Standardfelet i det aktuella fallet visar således att det finns en icke oväsentlig sannolikhet att en elev med 15 poäng på provet och betyget G, har en sann poäng under gränsen för provbetyget G. Utifrån givna data kan man beräkna hur stor andel av eleverna med 15 poäng som kan antas ha en poäng lägre än gränsen för G. Men man kan inte utifrån provresultatet peka ut *vilka* dessa elever är. Man vet således att de finns men inte vilka de är.⁴⁷ Motsvarande resonemang gäller för alla observerade provpoäng.

⁴⁶ Se Skolverket (2015b) för en närmare beskrivning.

⁴⁷ Utifrån de antaganden som den klassiska testteorin bygger på i det här fallet. Man kan också använda modern testteori, vilken dock ger likartade skattningar.

Classification accuracy⁴⁸

Av figur 15 och ovanstående resonemang torde det framgå att för elever med observerade poäng i närheten av en betygsgräns finns det betydande sannolikhet att eleven antingen haft tur och hamnat över den aktuella betygsgränsen, eller otur och hamnat under den. Låt oss ytterligare illustrera detta med aktuella data från provet i matematik B, vårterminen 2011. Utan att närmare gå in på tillvägagångssättet blir resultatet av en sammanställning det som visas i figur 16.⁴⁹



⁴⁸ Det finns ingen vedertagen svensk benämning på uttrycket. En möjlig benämning kunde vara klassifikationsriktighet. Observera dock att det är en annan form av klassificering än den som gällde i avsnittet *Kravgränsfel*.

⁴⁹ Jämför Skolverket (2015b).

Figuren visar på den vågräta axeln observerad provpoäng och på den lodräta motsvarande sann poäng.⁵⁰ De vertikala och horisontella linjerna markerar gränserna för respektive betyg på de två skalorna.⁵¹

De elever som ligger i de gröna diagonala rutorna har samma betyg på den observerade och den sanna skalan. De kan därmed antas ha fått korrekta provbetyg. Vilka eleverna är vet vi dock inte enligt tidigare resonemang, endast hur många de är i den aktuella gruppen.

De elever som ligger i intervallet för IG på skalan för observerad poäng, men i intervallet för G enligt den sanna skalan representerar de elever som haft otur på provet. De har en sann poäng som räcker till G, men genom otur med valet av uppgifter i provet, dålig dagsform eller vad det kan vara, har de inte nått sin sanna nivå. De råkar tillhöra det som brukar kallas gruppen ”falskt negativa” (FN, se figur 16).

På motsvarande sätt finns det en grupp elever som haft tur med valet av uppgifter och som därmed lyckas prestera över sin sanna nivå på det aktuella provet.⁵² Denna grupp har fått högre betyg än förväntat och kallas därfor ”falskt positiva” (FP, se figur 16). De har t.ex. en sann poäng som motsvarar IG, men har exempelvis genom tur med valet av uppgifter i provet fått en observerad poäng som räcker till G.

För varje observerat betygssteg finns en eller två grupper provdeltagare med falskt positiva eller falskt negativa betyg. Dessa provdeltagare kan alltså antas ha fått oriktiga provbetyg.

⁵⁰ Den sanna poängen är konstruerad utifrån regression mot medelvärdet med användning av Kelleys formel (se Skolverket (2015b) för närmare beskrivning). Fördelningen av elever med viss observerad poäng i y-led (sann poäng) baseras på CSEM (C står för *conditional*, vilket innebär att SEM:s värde varierar med den observerade poängen, se Skolverket (2015b)).

⁵¹ Notera att för det tidigare exemplet med 15 observerade poäng är i figur 16 fördelningen av den sanna poängen vertikal (röda siffror). Man kan notera att den elev som har 15 poäng på provet lika gärna kan ha en sann poäng på 14 eller 16 poäng. Ett par elever med 15 poäng (och provbetyg G) har sannolikt 24 eller 25 i sann poäng och har alltså för lågt provbetyg. De borde ha VG och är alltså falskt negativa (FN). Betydligt fler elever med 15 poäng har sann poäng i IG-intervallet samt har för högt provbetyg och är falskt positiva (FP).

⁵² Det aktuella provet ses alltså bara som ett (stick)prov av alla tänkbara prov som skulle kunna konstrueras utifrån det aktuella kunskapsområdet och de aktuella förmågorna. Den sanna poängen är en skattning av vad eleven kan prestera för hela kunskapsområdet och alla förmågor.

Räknar man samman antalet elever med korrekta betyg, falskt negativa och falskt positiva betyg och uttrycker dem i procent fås följande tabeller:



På grund av avrundningsfel blir summan mindre än 100.

Tabell 13 visar att för det aktuella provet i matematik har 79 procent av eleverna fått ett korrekt provbetyg medan 21 procent fått ett för högt eller för lågt provbetyg.⁵³

Den viktiga frågan i sammanhanget är hur siffrorna i tabell 13 ska tolkas. Det bör observeras att ovanstående fel (falskt positiva och falskt negativa) till ganska liten del är beroende av var betygsgränserna har lagts. Om man flyttar en betygsgräns sker en ökning för exempelvis gruppen falskt positiva, men samtidigt minskar gruppen falskt negativa ungefär lika mycket (se figur 16). Det felet framför allt är ett uttryck för är provets mätegenskaper baserade på

⁵³ I engelskspråkig litteratur innebär det att provet har en *classification accuracy* (eller klassifikationsriktighet) på 79 procent.

de parametrar som anges i tabell 11 och då främst på provets standardavvikelse och reliabilitet.⁵⁴ De tidigare beskrivna kravgränsfelen och ovanstående typ av slumpfel är alltså i huvudsak två av varandra oberoende fel.

Jämförelse med ett engelskt exempel

Om man tycker det låter mycket att 20 procent av eleverna får fel provbetyg kan man jämföra med resultat på andra liknande prov. I en engelsk rapport⁵⁵ redovisas följande värden för *accuracy*, *false positive*, *false negative* m.m. i ett antal ämnen från den engelska motsvarigheten till gymnasieskolans nationella prov.⁵⁶

⁵⁴ Dessa är för övrigt ingen generell egenskap hos provet utan en egenskap för provet givet till den aktuella gruppen. Om den aktuella gruppen kan anses representativ för hela den population som gjort det aktuella provet bör dock de erhållna parametrarna vara goda approximationer för de värden som gäller för hela populationen.

⁵⁵ Wheadon & Stockford (2010).

⁵⁶ GCSE och A-level examinations.















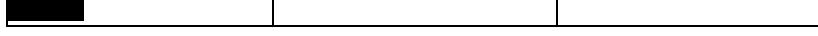


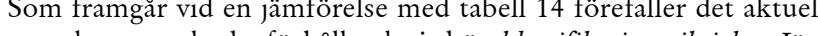


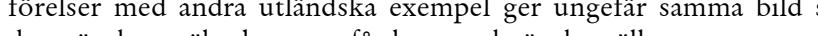


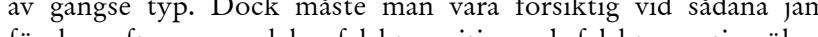
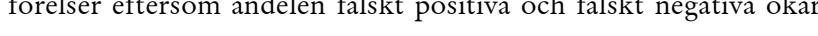
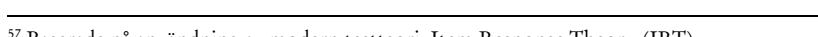
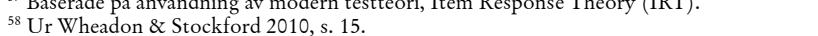














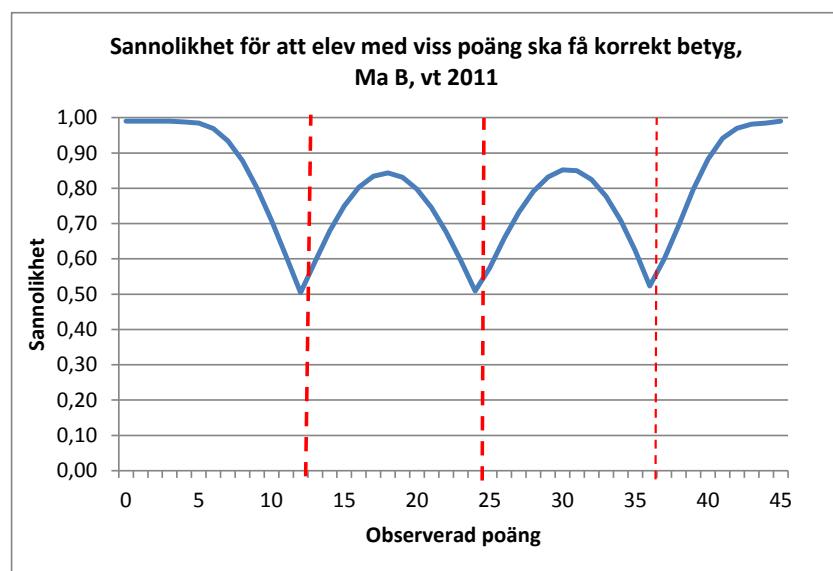

<img alt="A large blacked-out rectangular area on the left side of the page, likely a redacted section of the document

takt med antalet klasser. De svenska resultat som används i det här redovisade exemplet gäller fyra betygsklasser, medan de engelska värdena baseras på sex klasser (A–E samt *fail*). Det vill säga motsvarande den nu gällande svenska betygsindelningen. Om det aktuella provet gällt i dag skulle således ytterligare två betygsgränser med vidhängande falska klassificeringar (FN och FP) ha tillkommit vilket skulle lagt de svenska resultaten mer i nivå med de engelska.

Sannolikhet för korrekt betyg i relation till erhållen provpoäng

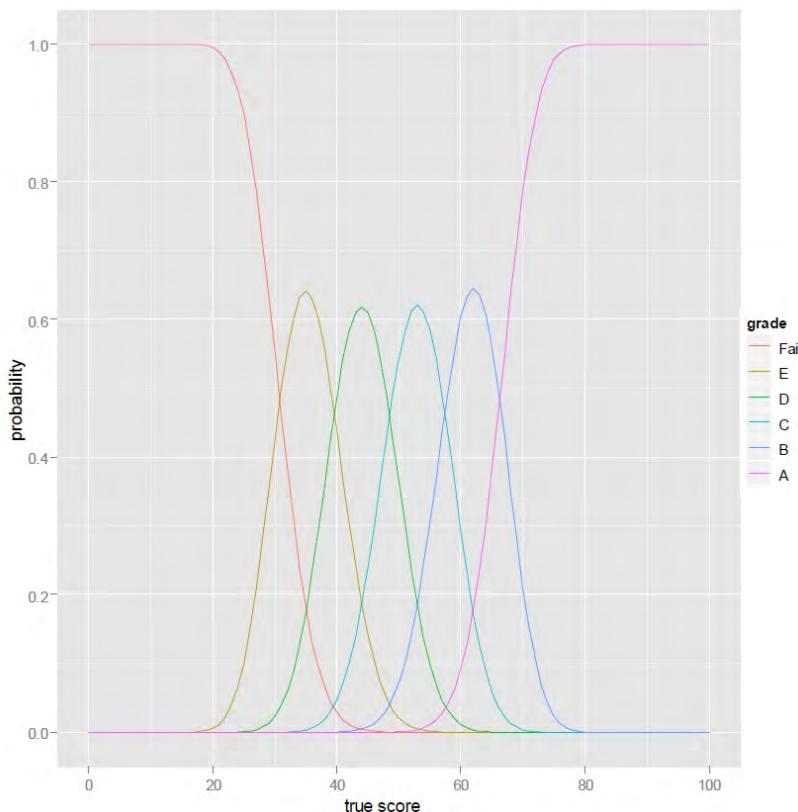
Som nämnts ett antal gånger är det inte möjligt att utifrån provresultaten avgöra vilka elever som har falskt positiva eller falsk negativa resultat. Däremot kan man skatta hur stor sannolikheten är för att en elev med en viss poäng fått ett korrekt provbetyg. Om man för enkelhets skull redovisar dessa sannolikheter i ett diagram får man bilden i figur 17.

Figuren visar att för elever med provpoäng i närmheten av en betygsgräns är sannolikheten cirka 0,50 att eleven ska få ett korrekt betyg. För en grupp av elever i närmheten av en kravgräns innebär det att cirka 50 procent får det ena betyget (korrekt) och cirka 50 procent ett annat (felaktigt) provbetyg. De elever som har poäng i mitten av ett betygsintervall har för det aktuella provet cirka 0,85 (85 procents) sannolikhet att få korrekt provbetyg, men också cirka 15 procent av dem kan anses ha fått ett felaktigt provbetyg (skulle haft ett högre eller lägre betyg). Ungefär var sjunde elev av dem som ligger mitt emellan två betygsgränser får således ett för högt eller lågt provbetyg på det aktuella provet. De elever som har riktigt höga eller riktigt låga provpoäng har största sannolikheten att få ett korrekt betyg IG eller MVG.



Även när det gäller ovanstående skattning kan man jämföra med den engelska motsvarigheten.⁵⁹

⁵⁹ Ur Wheadon & Stockford 2010, s. 9. Se också Bramley & Dhawan 2010.



Som vi ser är likheten mellan det svenska och det engelska diagrammet slående. I det engelska har man ritat ut hela fördelningen medan figuren för ma B endast innehåller de delar som har sannolikhet över 0,50.⁶⁰

Vi ser i figuren att sannolikheten för korrekt betygsklassificering av elever i mitten av intervallen är lägre för det engelska

⁶⁰ Detta för att förenkla figuren. Det är dock lätt att rita om den på samma sätt som den engelska. Den engelska figuren visar förutom sannolikheten för korrekt betyg (de delar av graferna som ligger över skärningspunkterna) även sannolikheten för falskt negativt och falskt positivt provbetyg (de delar av graferna som ligger under skärningspunkterna). Observera också att figur 18 anger sann poäng på x-axeln medan figur 17 anger observerad poäng. Denna skillnad har endast marginell betydelse och görs för att förenkla förståelsen av figur 17.

provet (0,60–0,65), vilket inte beror på att det är mindre reliabelt utan på att det har fler betygssteg än det svenska exemplet. Vi kan förvänta oss att en analys av ett svenskt prov enligt 2011 års sexgradiga betygsskala uppvisar en bild liknande den engelska. Om man i figur 16 (och 17) tänker sig att man lägger in ytterligare två betygsgränser tillkommer ytterligare två områden med falskt positiva och falskt negativa resultat. Vi går då från fyra till sex betygsgrupper och om vi antar mätfel av ungefär samma storlek blir det totala felet cirka 50 procent större, dvs. det går från cirka 20 procent av eleverna till cirka 30 procent. Därmed skulle andelen korrekt klassificerade bli mellan 65 och 75 procent. En jämförelse med tabell 14 visar att dessa värden korresponderar tämligen väl med motsvarande engelska resultat.

Slutsatser

Som framgått av avsnittet är slumpfelen på individnivå betydande. Det aktuella värdet på SEM enligt stickprovet (3,24 poäng) är beräknat på gängse sätt. Det medför att värdet är ett genomsnitt som anses gälla lika för hela poängskalan. Noggrannare analyser visar emellertid att standardfelet i själva verket varierar så att det är större i mitten av skalan och minst ute vid ändarna.⁶¹ I gängse litteratur på området⁶² anses dock det genomsnittliga värdet tillräckligt för praktiskt bruk, men kan alltså betraktas som en approximation.

I figur 16 och vid bestämningen av klassifikationsfelet (*classification accuracy*) har för det första en viss approximativ metod använts för bestämning av ett betingat⁶³ SEM. För den fördelning inom vilken den sanna poängen antas ligga har för det andra en normalfördelning valts. För såväl betingat SEM som fördelning kan olika metoder väljas och de som valts här kan ses som ganska enkla och osofistikerade.⁶⁴ Syftet med analysen har dock inte varit att försöka hitta det mest korrekta värdet på klassificeringsriktigheten och på andelen (antalet) elever som hamnat i gruppen falskt

⁶¹ Brukar kallas *conditional SEM* eller betingat SEM.

⁶² Se t.ex. Crocker & Algina (1986).

⁶³ *Conditional*.

⁶⁴ Metoderna beskrivs närmare i Skolverket (2015b).

positiva respektive falskt negativa, utan mer att peka på storleksordningen. Jämförelserna med de engelska resultaten, som erhållits med modernare metoder, visar att den här använda metoden ger resultat i samma storleksordning. Det finns därför ingen anledning att tro att de använda approximationerna skulle ha någon avgörande betydelse för utfallet.

Den avgörande slutsatsen blir att trots det aktuella provets höga reliabilitet (0,91) är det rimligt att anta att cirka 20 procent av eleverna av rena slumpskäl får ett för lågt eller högt provbetyg på det aktuella provet. För den nya betygsskalan som gäller från 2011 kan slumpfelet antas öka till mellan 25 och 35 procent.⁶⁵

Bedömningsfel

Den tredje typen av fel handlar om bedömningen av elevers provsvar och prestationer i övrigt. Framför allt handlar det om tolkning av texter, men även olika typer av problemlösningar, laborationer, praktiska övningar och inte minst muntliga prestationer ingår. Läraren gör också fortlöpande bedömningar som utgör viktiga underlag vid den slutliga betygssättningen.

När det gäller prov, och i synnerhet de nationella prov som är i fokus för den här bilagan, handlar det mer om enstaka punktmätningar. Proven är i allmänhet standardiserade i den meningen att de ges under bestämda villkor vad avser exempelvis tid, plats och tillåtna hjälpmedel, och med strikta regler för genomförandet. Syftet med detta är att elevernas prestationer ska utföras under så likartade förhållanden som möjligt. Detta kan ses som en grundläggande rättsvisefråga.

Provet kan betraktas som en form av stimuli på vilket provtagaren ska generera utsagor som kan ligga till grund för en analys av i vilken utsträckning hon eller han behärskar det kunskapsområde som provet avser att pröva. Beroende på kunskapsområdets art är proven och utsagorna av olika karaktär och bedöms och tolkas på olika sätt och enligt olika principer.

⁶⁵ Detta kan förstås prövas empiriskt. De lärosäten som utvecklar de nationella proven anser dock att proven behöver ha varit i användning några år för att ha stabiliserats och att resultat på de tidiga proven inte bör ligga till grund för mer långtgående slutsatser.

Vissa prov baseras på ett antal förhållandevis korta uppgifter som bedöms var för sig, vanligen med poäng, belägg eller liknande. Resultaten anges då ofta som en poängsumma. För denna typ av prov finns utvecklade teorier⁶⁶ med hjälp av vilka det är möjligt att beräkna och uppskatta hur väl provresultaten kan anses ge en representativ bild av provtagarens kunskaper och med vilken säkerhet man kan uttala sig. Givetvis måste provet på ett så allsidigt sätt som möjligt spegla det aktuella kunskapsområdet (ha god validitet) och på olika sätt försöka minimera olika slumpfaktorers inverkan (ha hög reliabilitet). Att sådana krav uppfylls är en uppgift för provkonstruktörerna. I provkonstruktionen ligger också att konstruera uppgifter som ger så litet slumpingflytande som möjligt vid bedöningen. Flervalsfrågor kan ses som ideala ur det perspektivet. Även kortsvarsuppgifter, matchningsuppgifter och uppgifter där ord ska fyllas i ger hög överensstämmelse vid bedöningen. Samtidigt måste provkonstruktören avgöra om denna typ av uppgifter ger tillräcklig validitet. Reliabiliteten i form av bedömaröverensstämmelsen är hög för denna typ av provuppgifter, vilket styrks av många studier.⁶⁷

Om proven å andra sidan utgörs av uppgifter där provtagarna ska producera mer omfattande texter blir bedömaruppgiften svårare. Denna typ av uppgifter ges ofta av validitetsskäl. Till exempel att en viktig kunskap är att kunna föra ett resonemang om någon fråga eller företeelse, eller att kunna producera en text av god kvalitet i olika genrer. Vid sådana prov flyttas kraven på validitet och reliabilitet till stor del över på bedömarna. Uppgifterna eller provet bedöms i sådana fall ofta helhetligt i betygsstermer och då måste bedömaren till stor del själv tolka provtexten i relation till de krav eller kriterier som gäller för olika betyg (vilka också kräver tolkning). Även om provkonstruktören tillhandahåller förebildliga exempel krävs alltså betydande tolkning av bedömaren. Någon entydigt sann bedömning finns knappast när det gäller exempelvis uppsatser. Den säkraste bedömningen vore att låta många kompetenta bedömare bedöma varje uppsats och sedan beräkna ett medelvärde av deras bedömningar. Ett sådant tillvägagångssätt är dock inte möjligt av ekonomiska och praktiska skäl och därför lär bedömningen även framöver i huvudsak vila på en eller ett par

⁶⁶ Olika former av klassisk och modern testteori, se t.ex. Crocker & Algina (1986).

⁶⁷ Se t.ex. Massey & Raikes (2006).

bedömares uppfattningar.⁶⁸ Detta får till följd att skillnaden i bedömning är betydligt större mellan olika bedömare för denna typ av prov än för prov baserade på många avgränsade uppgifter med mer distinkta svar. Frågor om bedömarreliabilitet är komplicerade och det finns en hel del forskning på området.⁶⁹ Utrymmet här medger inte någon utförligare diskussion i frågan.

Skolinspektionens ombedömningar

Skolinspektionen har sedan några år ett uppdrag från regeringen att genomföra ombedömningar av ett urval av delprov som ingår i de nationella proven.⁷⁰ Frågan om relationen mellan prov och betyg är komplex och av litteraturen på området följer inga entydiga vetenskapligt fastlagda riktlinjer för vilken överensstämmelse som kan eller bör rekommenderas.⁷¹ Dock kan överensstämmelsen mellan olika bedömare höjas genom träning och utbildning. Empiriska resultat visar att bedömaröverensstämmelsen i allmänhet rör sig på en glidande skala från höga värden för prov med många uppgifter och korta svar, mot betydligt lägre värden för prov med långa skriftliga svar eller uppsatser. Vissa prov kan innehålla både lättbedömda och svårbedömda uppgifter.

För en myndighet som ska bedriva tillsyn måste någon form av norm fastställas. Skolinspektionen har i sin rapport 2013 valt att för uppsatser sätta gränsen för acceptabel överensstämmelse mellan ursprungsbedömare och ombedömare till 0,70. Det betyder att när ett urval uppsatser från en skola har bedömts och betygssatts av ombedömarna ska minst 70 procent av deras betyg överensstämma med den bedömande lärarens betyg på samma uppsatser för att resultatet ska anses acceptabelt. Detta är ett vanligt värde i olika tekniska rapporter av provresultat. I sådana fall handlar det om överensstämmelse mellan två oberoende bedömare. Den svenska modellen med lärare som bedömer obligatoriska nationella prov är

⁶⁸ Det är dock möjligt att effektivisera bedömningen genom att t.ex. utveckla digitala metoder för automaträttning med dator. Även försök med extern bedömning och medbedömning som utredningens föreslår kan effektivisera bedömningen och göra den mer likvärdig.

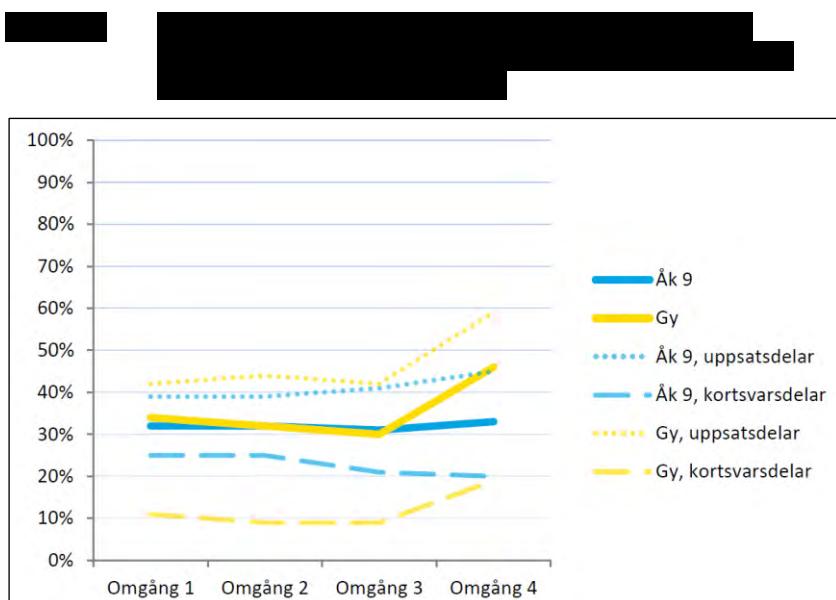
⁶⁹ Se t.ex. Tisi m.fl. (2013) och Ofqual (2014) för allmänna kunskapsöversikter om forskning på området bedömarreliabilitet.

⁷⁰ Skolinspektionen (2010), Skolinspektionen (2011), Skolinspektionen (2012), Skolinspektionen (2013), Skolinspektionen (2015).

⁷¹ T.ex. Tisi m.fl. (2013) och Ofqual (2014).

internationellt mycket ovanlig och ombedömningen i Sverige har mer rollen av kontrollfunktion, medan studierna i andra länder i huvudsak handlar om att genom träning finna en rimlig norm för vad som kan betraktas som tillräckligt god bedömarreliabilitet mellan oberoende bedömare.

Den svenska forskningen på området är inte särskilt omfattande⁷² och för syftet i den här bilagan nöjer vi oss med några resultat från Skolinspektionens ombedömning. Figur 19 visar avvikelselser för några delprov i ämnena svenska och engelska för åren 2009 (omgång 1) till 2012 (omgång 4). Av figuren framgår tydligt att avvikelserna mellan bedömarna är störst för de delprov som utgörs av uppsatser medan delprov som endast innehåller uppgifter med korta svar visar mindre skillnader.



Man kan notera att avvikelserna ligger på ganska jämn nivå de tre första åren för att sedan öka betydligt det fjärde året, främst för gymnasieskolan. Förklaringen till detta är att 2012 var det första året då den nya sexgradiga betygsskalan tillämpades på de aktuella

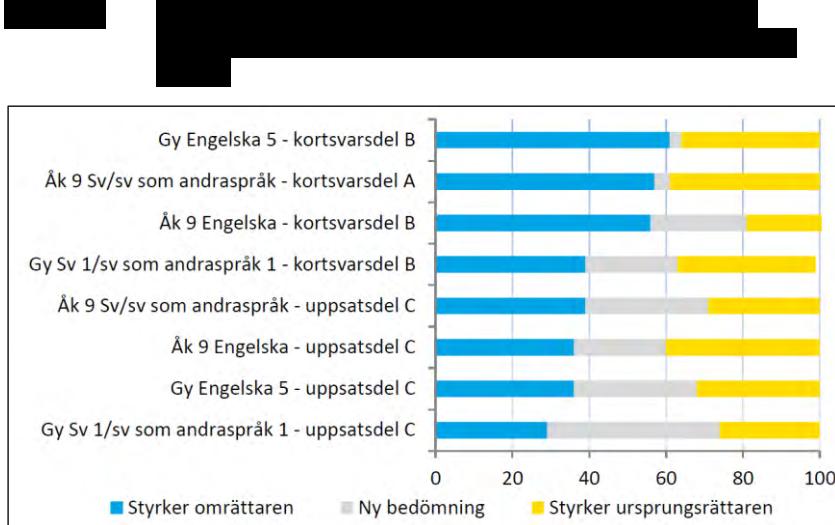
⁷² Se t.ex. Skolverket (2009).

gymnasieproven. Eftersom den innebar att antalet betygssteg ökade från fyra till sex (med 50 procent) så finns det ytterligare två betygsgränser där avvikeler kan förekomma. Om alla betygsgränser är ungefär lika svårbedömda bör ökningen från fyra till sex betygssteg innebära att andelen avvikeler ökar i samma utsträckning, dvs. med 50 procent.

Av figur 19 framgår tydligt att för gymnasieskolan stämmer ökningen i avvikelse för uppsatsdelen mycket väl med ökningen av antal betygssteg, från drygt 40 procent avvikelse till knappt 60 procent, dvs. en ökning med knappt 50 procent (20 procentenheter). Det som är något svår förståeligt är att avvikelsen för kortsvarsdelar nästan fördubblas från 10 till 20 procents avvikelse. Denna typ av delprov brukar inte erbjuda särskilt stort tolkningsutrymme. Det är också svårt att förstå varför tillkomsten av ytterligare två betygssteg skulle få så stor inverkan på bedömningen av sådana delprov.

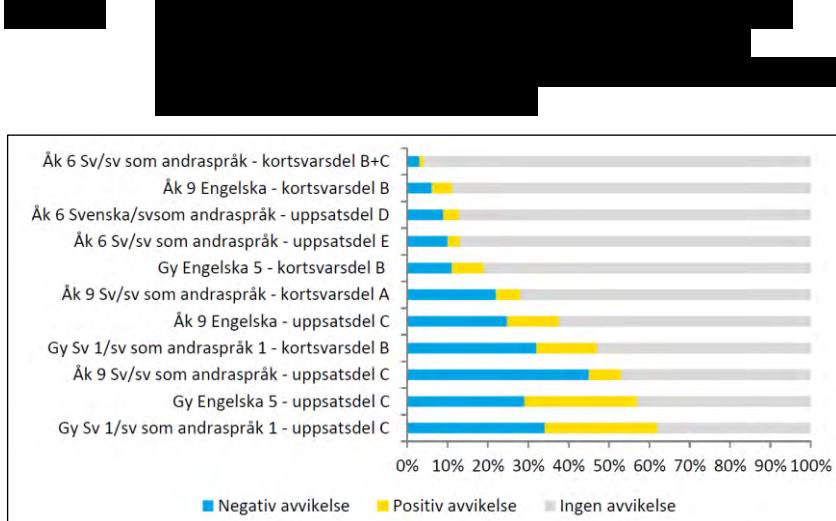
För gymnasieskolan som helhet anger Skolinspektionens rapport att avvikelsen under de tre år av ombedömning som gäller 1994 års betygsskala ligger på cirka 30 procent. Om man skulle utgå från att ombedömarna bedömer korrekt skulle således ”felet” vara cirka 30 procent. Nu kan man emellertid inte utgå från att ombedömarna är ”felfria” (vilket Skolinspektionen inte heller gör), vilket gör att felet rimligen bör kunna vara mindre än 30 procent.

I vissa fall där ursprungsbedömare och ombedömare varit oeniga har en ytterligare ombedömare fått ge sitt omdöme. Figur 20 visar resultaten. Man kan se en viss tendens till att den nya ombedömaren i högre grad stöder den första ombedömaren än ursprungsbedömare. Det tycks framför allt gälla kortsvarsuppgifterna. För uppsatsdelarna är tendensen ännu svagare och en rimlig slutsats blir att ”felet” för dessa delprov är i det närmaste försumbart, i varje fall för de uppgifter som gått vidare till en andra ombedömning.



Dock kan man anta att de fall som ombedömts en andra gång i stor utsträckning rör bedömningar som ligger i närheten av betygssgränser. Dessa fall har valts för att det råder oenighet mellan ursprungsbödmare och första omgångens ombedömare samt eftersom andra omgångens bedömare i så stor utsträckning stöder såväl ursprungsbödmare som första omgångens ombedömare. För de elevarbeten som är typiska för respektive betyg torde bödmaröverensstämelsen vara tämligen hög. Rimligen är det gränsfallen som skapar oenighet och då är det heller förvånande att ombedömarnas omdömen är tämligen jämt fördelade.

Av den litteratur och de rapporter som gäller bödmaröverensstämelse kan man säga att en överensstämelse på mer än 70 procent förefaller allmänt accepterad som ett mått på godtagbar överensstämelse. Hur man ska tolka Skolinspektionens resultat i det avseendet är svårt att avgöra. Men om man utgår från att den första ombedömningen är korrekt förefaller den genomsnittliga överensstämelsen för det aktuella urvalet av skolor ligga på gränsen för det acceptabla med en avvikelse på cirka 30 procent (för en fyrdelad betygsskala).



Den sammanfattande bedömningen när det gäller såväl positiv som negativ avvikelse i Skolinspektionens ombedömning visas i figur 21. Om man utgår från uppsatsproven och ser både positiv och negativ avvikelse som ett mått på bedömningsfel ligger felet i intervallet cirka 35 till 60 procents avvikelse (sexgradig betygsskala). I så stor andel av fallen är alltså ursprungsbedömare och ombedömare oeniga.

Om man använder samma terminologi som för mätfelens effekter på poängbaserade delprov skulle ”negativ avvikelse” motsvara det som kallades FP (falskt positiva)⁷³. Om vi utgår från årskurs 9 med fyrdelad betygsskala ser vi att för uppsatsdelen i engelska (delprov C) är andelen FP cirka 25 procent och FN cirka 13 procent. Andelen korrekt bedömda är drygt 60 procent. För svenska i årskurs 9 (delprov C) är motsvarande värden FP cirka 45 procent, FN cirka 8 procent, vilket ger en andel korrekta på knappt 50 procent. Vid en jämförelse med andelen elever med korrekta betyg respektive falskt positiva eller falskt negativa betyg

⁷³ Avvikelse är skillnaden mellan ombedömare och ursprungsbedömare (O-U). Negativ avvikelse innehåller då att ursprungsbedömaren hade ett högre betyg än ombedömaren. Om vi antar att ombedömaren gör den ”sanna” bedömningen betyder det att ursprungsbedömaren satt för högt betyg, dvs. eleven är falskt positiv vad gäller provbetyget. På motsvarande sätt motsvarar positiv avvikelse andelen falskt negativa elever.

för matematik (tabell 13), framgår att andelen ”korrekta” betyg är lägre för engelska och betydligt lägre för svenska.

Så vilka slutsatser kan man dra om bedömningsfelets storlek? Skattningen ovan bygger på antagandet att ombedömarens bedöming alltid är korrekt. Detta är knappast realistiskt. Låt oss därför som skattning av genomsnittlig avvikelse för uppsatsprov ange intervallet 25–35 procent (för den fyrrgradiga skala som undersöks i den här bilagan) med tolkningen att om en annan bedömare gjort bedömningen är detta sannolikheten för att betyget blivit ett annat. Man kan också notera att andelen falskt positiva är betydligt större än andelen falskt negativa, för matematikexemplet i tabell 13 var det tvärtom men där baserades resultaten på skattningen av sann poäng och provets betingade standardfel CSEM.

Sammanfattande diskussion

Inledningsvis i bilagan angavs nedanstående syften:

- Att sammanställa provbetygens variation över tid.
- Att bestämma kravgränsfelets storlek.
- Att jämföra kravgränsfelet med standardfelet (SEM) och de fel i klassificering till olika betyg som SEM leder till.⁷⁴
- Att jämföra kravgränsfel med bedömningsfel och slumpfel.
- Att ge ett underlag för att bedöma vilka felnivåer som är acceptabla inom ramen för prov av god kvalitet.

I det här avslutande avsnittet görs ett försök att sammanställa och diskutera resultaten.

⁷⁴ Det som kallas *classification accuracy* på engelska.

Provbetygens variation över tid och bestämning av kravgränsfelets storlek

Kravgränsfelens storlek redovisas i de sammanställningar och analyser som finns i den första delen och i appendix 1. För grundskolans del, där samtliga provbetyg samlas in och hela populationen genomför samma prov, är detta en förhållandevis enkel uppgift⁷⁵. För gymnasieskolans del är uppgiften svårare och resultaten osäkrare eftersom endast ett stickprov av provbetyg samlas in. Dessutom kan de grupper som genomför proven variera mellan olika år när det gäller programtillhörighet. Båda dessa förhållanden kan påverka resultaten. För svenska och engelskans del (sv A och eng A) finns dessutom sammanfattande provbetyg endast för sju år (2005–2011) medan det för matematiken (ma A) finns redovisade provbetyg för tolv år (1999–2011). Detta gör att resultaten i svenska och engelska är mindre tillförlitliga än resultaten i matematik.

Den metod som används för att skapa ett mått på den årliga avvikelsen i respektive betygskategori går ut på att en trendlinje anpassas till den andel elever (i procent) som tilldelats respektive provbetyg olika år. Därefter beräknas skillnaden (residualen) mellan den observerade andelen och det av trendlinjen angivna värdet. På detta sätt fås ett mått på hur stor andel elever (i procentenheter) i respektive betygskategori som fått för högt eller för lågt provbetyg i relation till trendlinjens värde. Absolutvärdet av samtliga avvikelser ett visst år summeras sedan och ger den totala avvikelsen i klassificeringen⁷⁶.

Ett observandum

Om man emellertid tänker sig att man för ett poängbaserat prov i efterhand skulle korrigera en betygsgräns så att andelen elever i en viss betygskategori (t.ex. IG) bättre skulle stämma med trendvärdet blir tolkningen av resultatet (avvikelsen) annorlunda. Det beror på att det finns ett randvillkor att summan av procentandelarna för de

⁷⁵ Redovisad i Skolverket (2015a).

⁷⁶ Observera att detta är den klassificering som baseras på andel elever som fått respektive provbetyg. Det ska inte sammanblandas med den klassificering (classification accuracy) som baseras på mäftelet eller den klassificering som bygger på jämförelser mellan ursprungsbödmare och ombedömare.

fyra betygskategorierna varje år är 100 procent. Om då en betygskategori ökar sin andel måste någon annan minska lika mycket för att summan av de fyra betygsandelarna fortfarande ska vara 100 (en sorts nollsummespel). Det betyder att om kategorin IG minskar med ett visst antal elever, exempelvis 200, genom att en betygsgräns flyttas en poäng, ökar kategorin G lika mycket. Det vill säga de 200 elever som legat en poäng under G får nu G i stället för IG. Ändringen av betyget för 200 elever minskar således andelen i kategorin IG med 200 och ökar den i kategorin G med 200, en ändring med 200 elever i var och en av två kategorier (en total ändring på 400 uttryckt i avvikelse). Men endast 200 fysiska elever har i realiteten fått ändrat betyg, de 200 som fick G i stället för IG.

Det betyder alltså att antalet felklassificeringar (avvikelse) anger dubbelt så stora värden som det faktiska antal elever som skulle beröras av en korrigering. Detta kan vara viktigt att ha i åtanke när man värderar kravgränsfelet.

Kravgränsfel och bedömningsfel

Prov i svenska och engelska består ofta av olika delprov där vissa är poängbaserade och andra är av uppsatstyp och helhetligt bedömda.

För de poängbaserade proven gäller i princip samma resonemang som ovan för matematikproven där en förskjutning av poänggränsen för något provbetyg direkt ändrar andelen elever i de två av poänggränsen berörda grupperna. För uppsatsproven finns dock ingen skarp kravgräns och inga möjligheter att justera någon poänggräns. Här är det den bedömande läraren som – med stöd av de anvisningar och exempel som tillhandahålls i provmaterialet – utifrån sina tolkningar och bedömningar avgör delprovsbetyget. Någon central instruktion från Skolverket kan därmed inte på samma sätt som en flyttad poänggräns ändra en given fördelning, eftersom den beror av varje enskild bedömande lärares helhetliga bedömning.

Betygsfördelningen på poängbaserade prov beror således i huvudsak på den bedöming den kravgränssättande gruppen hos provkonstruktören gjort om placeringen av poänggränser för olika provbetyg. Det är en bedöming gjord av cirka 10–15 särskilt utvalda personer. Provbetygens fördelning beror därmed i huvudsak på dessa personers bedömning och beslut. Sådana beslut fattas

varje år och det är knappast förvånande att det förekommer variationer mellan olika år när en så pass begränsad grupp gör sina bedömningar. I varje fall är det rimligt i relation till den stora mängd bedömare som är inblandade när provbetygen sätts för de uppsatsbaserade proven. Där är provbetygen grundade på hela lärarpopulationens bedömning⁷⁷ (de som fungerar som bedömare) medan provbetygen på poängbaserade prov baseras på ett i sammanhanget litet stickprov bedömares (kravgränssättares) bedömningar.

Ovanstående skulle kunna vara en förklaring till varför kravgränsfelet på aggregerad nivå är större för poängbaserade prov (matematik) än för prov som kombinerar holistiskt bedömda prov och poängbaserade prov (svenska och engelska).⁷⁸ Det ”stickprov” 10–15 personer⁷⁹ som sätter poänggränser för poängbaserade prov kan antas ha svårare att bibehålla en viss standard över tid än de många tusen bedömare som sätter provbetyg på uppsatser.⁸⁰ Det skulle innebära att de prov som innehåller delprov av olika slag (med poäng- respektive holistisk bedömning) kan förväntas få ett lägre kravgränsfel än ett renodlat poängprov.

Den poängbaserade betygsskalan innebär oftast att varje poängsteg motsvarar flera procentheters ändring i andelen provbetyg på intilliggande nivåer. Detta gäller inte för de helhetligt bedömda proven där varje bedömare själv avgör provbetyget för varje enskilt prov. Där finns inga definierade gränser att överskrida, men självklart är osäkerheten störst vid betygsgränser även för holistiskt bedömda uppgifter och prov, men det finns inga statistiska underlag som möjliggör skattningar av andelen falskt positiva och falskt negativa provbetyg för den typen av prov.

Ett memento i sammanhanget är som vi tidigare konstaterat att de lärare som bedömer poängbaserade prov vet vid vilka poängbetygsgränserna ligger och att detta tenderar att leda till att en oproportionerligt stor andel elever har provpoäng just över gränsen för ett högre betyg. Figur 1 och 15 illustrerar företeelsen. Dock är denna avvikelse, som främst påverkar kravgränsfelet, i det närmaste

⁷⁷ Där varje lärare bedömer ett mindre stickprov av elever (vanligen en eller ett par klasser).

⁷⁸ Jämför tabell 10.

⁷⁹ Oberoende av om det är samma eller olika individer olika år.

⁸⁰ En sorts tillämpning av ”stora talens lag” eller den ”massans visdom” som Surowieccki (2004) talar om.

försumbar i relation till den stora felkällan för poängbaserade prov, nämligen slumpfelet SEM och de falskt positiva och falskt negativa provbetyg det genererar.

Slumpfelet SEM

Slumpfel finns på alla nivåer. Den grupp som sätter kravgränser kan ses som ett stickprov ur den totala grupp ämnesdidaktiker, lärarutbildare, lärare etc. som kan ingå i denna grupp. Kravgränsfelet kan ses som ett mått på detta fel om vi ser den långsiktiga trendlinjens värde som ett övergripande populationsmått. Det handlar då om slumps inverkan på nationell nivå.

Olika bedömare gör i större eller mindre utsträckning olika bedömningar av samma uppsatser som Skolinspektionens granskning visar. Det betyder att för varje grupp eller klass som bedöms av samma bedömare finns det en slumfaktor när det gäller om bedömare är genomsnittlig, sträng eller mild. Här handlar det om slump på gruppennivå.

Det tredje slumpfelet är kopplat till den enskilda provdeltagaren. Det kan gälla dagsform, tur eller otur med valet av uppgifter till provet eller andra faktorer av individuell art som påverkar den enskilda elevens prestation. För poängbaserade prov kan storleken av sådana slumfelf skattas med hjälp av klassisk eller modern testeori. Detta ger ett mått, den enskilda mätningens standardfel (SEM), med vars hjälp tillförlitligheten i en provpoäng kan anges. I synnerhet för eleverna i närheten av poänggränserna för ett provbetyg blir osäkerheten stor och många elever tilldelas för höga eller för låga provbetyg och kan klassas som falskt negativa eller falskt positiva beroende på om de fått för lågt eller för högt betyg.

För bestämning av mätfel på individnivå finns många metoder. De bygger på delvis olika antaganden och kan därmed ge något olika resultat. Skillnaderna är dock i allmänhet marginella. I den här studien har tämligen elementära metoder använts. Jämförelsen med de engelska proven visar emellertid att de använda metoderna ger resultat av samma storleksordning som de engelska studierna, vilka baseras på mer sofistikerade metoder. Det viktiga i det här sammanhanget har inte varit att presentera så precisa resultat som

möjligt utan att peka på de olika feltypernas betydelse vid bedömingen av ett provbetygs tillförlitlighet och stabilitet.

De olika felens storlek och relation till varandra

Vi har i de olika avsnitten försökt skatta de olika felet uttryckt i hur stor andel av eleverna som kan antas få ett felaktigt provbetyg till följd av respektive felkategori.

Kravgränsfelen

Kravgränsfelen finns sammanfattade i tabell 10. Värdet i kolumnen ”Medel” för proven i svenska och engelska anger i genomsnitt kravgränsfel i storleksordningen 2 till 3 procent av eleverna. Så stor andel av eleverna kan uppskattas ha fått ett felaktigt provbetyg på grund av kravgränsfel. Observera dock att dessa värden är tämligen osäkra och får tolkas försiktigt.⁸¹ För matematik är motsvarande andel 5 till 6 procent (i gymnasieskolan). Dessa värden är mer tillförlitliga eftersom de bygger på en längre tidsserie.

Den enskilda mätningens standardfel SEM

De data som utgjort underlag för analysen av SEM i den här bilagan gäller provet i matematik B vårterminen 2011. För denna typ av analyser krävs data för varje elev och varje uppgift. Sådana finns inte tillgängliga annat än som de stickprov som insamlas av de lärosäten som konstruerar de nationella proven. Umeå universitet har tillhandahållit de data som används här.

Tabell 13 sammanfattar resultaten på det aktuella provet. Där framgår att andelen elever som kan antas ha fått fel provbetyg uppgår till cirka 20 procent. Felet är beroende av såväl det aktuella provet som av den grupp som gjort provet och kan variera något.⁸² Vi antar här att det aktuella stickprovet är representativt för den population som gjort provet. Om vi vidare antar att mätfelet med-

⁸¹ Se appendix 2.

⁸² Genom att reliabilitet och standardavvikelse som ingår i beräkningen av SEM är beroende av den aktuella gruppens resultat.

för att *15 till 25* procent av eleverna har fått ett ”falskt” provbetyg har vi knappast överdrivit. Denna skattning kan anses gälla allmänt för nationella prov i matematik (och andra ämnen) som är baserade på poängsatta uppgifter och en fyrrgradig betygsskala. I en sexgradig skala ökar andelen elever med falska provbetyg med cirka 50 procent, till andelar på mellan 25 och 40 procent av provdeltagarna.

Bedömningsfelet

För andra typer av prov än de poängbaserade, främst de med holistisk bedömning, kan inte standardfel beräknas lika enkelt. Det skulle kräva att flera oberoende bedömare bedömde varje uppsats, varefter samstämmigheten i betygssättningen beräknades. Några data för att göra skattningar av bedömningsfelens storlek för de nationella proven finns inte utöver de som Skolinspektionen samlat in och granskat.⁸³ Deras resultat kan dock sägas vara i linje med vad utländska källor anger som rimligt så låt oss därför anta att samstämmigheten mellan olika bedömare ligger på cirka 70–90 procent, beroende på bedöningens komplexitet. Det skulle innebära att bedömningsfelet skulle kunna antas ligga i intervallet *10 till 30* procent. Så stor andel av eleverna skulle alltså få ett avvikande provbetyg (i relation till vad en annan bedömare kan antas ha ansett) på grund av bedömningsfel. Den lägre gränsen (10 procent) kan då t.ex. antas gälla något mer komplexa uppgifter i matematik eller frågor som kräver viss skriftlig redovisning. Den övre gränsen (30 procent) gäller för mer fullskaliga texter av typen uppsatser. För flervalsfrågor och andra enkla uppgiftstyper kan bedömningsfelet anses försumbart.

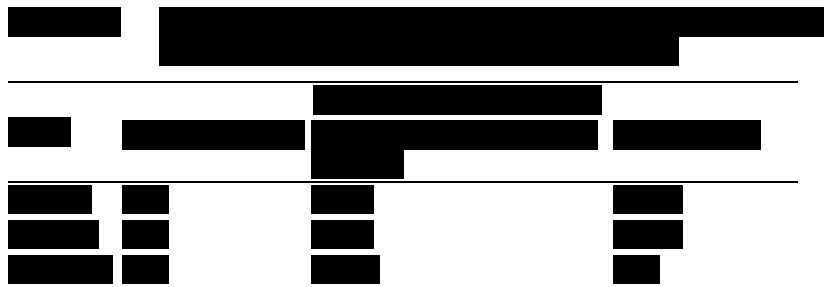
Det totala felet

Hur stort blir då det totala felet? Det är betydligt svårare att skatta. Som framgått ovan är de olika proven konstruerade på olika sätt. Proven i matematik är i huvudsak poängbaserade medan proven i

⁸³ Några mer ingående svenska studier på området finns inte. Skolverket publicerade 2009 en mindre studie, Skolverket (2009).

svenska och engelska innehållar vissa delprov som bedöms med poäng och andra som bedöms helhetligt.

Om vi utifrån tidigare erhållna resultat gör ett försök att grovt skatta storleken på de olika typerna av fel för proven i olika ämnen kan det se ut som nedan.



De olika felen påverkar och överlappar varandra i större eller mindre grad och det är därför svårt att utan mer ingående analyser skatta vad det totala felet blir. Det man kan notera är att det fel som vid en ytlig granskning ofta framstår som svårast – att bestämma kravgränser för olika betyg, antingen det handlar om att fastställa poänggränser för olika provbetyg eller att enas om exempel på uppsatser som ligger just ovanför eller under ett visst provbetyg – tycks vara det fel som leder till klart minsta antalet elever med felaktigt provbetyg. Såväl slumpfelen som bedömningsfelen tycks ha avsevärt större betydelse i det avseendet. Detta gäller på individnivå. På aggregerad nivå blir däremot slumpfel och bedömningsfel betydligt mindre än på individnivå, t.ex. genom att antalet falskt negativa och falskt positiva provbetyg tar ut varandra.

Betydelsen av antal betygssteg

För samtliga feltyper gäller att andelen elever som tilldelas fel provbetyg ökar med antalet betygssteg. Det man vinner i skalprecision genom fler betygssteg förlorar man i träffsäkerhet (*accuracy*). Det underliggande mätfelet på poängskalan blir inte mindre för att betygsskalen får fler steg, och varje betygssteg påverkas av mätfelet.

Ett par ytterligare kommentarer

Genomsnittlig betygspoäng

Den genomsnittliga betygspoängen (GBP) är ett mått som kan fungera som en grov indikator, men inte medger mer ingående analyser. GBP har sin funktion på aggregerad nivå för att beräkna genomsnittlig betygspoäng för klasser, skolor eller andra större grupper. Dessutom används GBP för att beräkna meritpoäng.

Det som gör den genomsnittliga betygspoängen så svårhanterlig och svårtolkad är den asymmetriska poängsättningen. För 1994 års betygsskala gäller:



För 2011 års betygsskala gäller:



För en elev som går från G till IG sjunker meritvärdet (eller GBP) med 10 poäng. För att kompensera detta krävs att två elever med betyget G eller högre sitt betyg ett steg för att meritvärdet ska vara oförändrat, eller alternativt att en elev med G eller VG ökar ett betyg två steg. Betygspoängens sneda fördelning efter 1994 beror på att betyget G av politiska skäl markerats särskilt. Ett extra tryck skulle läggas på att nå betyget G.

För 2011 års betygsskala är asymmetrin ännu starkare. Här krävs att *fyra* elever med E höjer sitt betyg ett steg för att kompensera en nedgång för *en* elev från E till F.

Information om provresultat och felkällor

Bilagan har undersökt och diskuterat de olika typer av fel som förekommer i samband med nationella prov. Vid Skolverkets redovisning av provresultat finns ingenting nämnt om dessa olika fel. Inte heller de lärosäten som utvecklar de nationella proven redovisar mätfel för olika prov och delprov. Detta leder till en övertrö på provresultat som mått på elevers kunskaper, i synnerhet när det gäller enskilda elever. Proven är konstruerade i enlighet med de principer som gäller för konstruktionen av nationella prov av stor betydelse. Men även om proven är välkonstruerade är provpoäng och provbetyg inte så stabila och tillförlitliga som man skulle önska, men de är de bästa hjälpmedel som står till buds. Det är då viktigt att de som ska använda proven och provresultaten – elever, lärare, rektorer, beslutsfattare, politiker, skoldebattörer m.fl. – är välinformerade om provs styrkor och svagheter.

Referenser

- AERA, APA & NCME⁸⁴. (2014). Standards for Educational and psychological testing.
- Bramley, T. & Dhawan, V. (2010). Estimates and reliability of qualifications. Coventry: Office of Qualifications and Examinations Regulation.
- Cizek, J.G. & Bunch, M.B. (2007). Standard setting. London: Sage publications.
- Crocker, L. & Algina, J. (1986). Introduction to classical and modern test theory. New York: CBS College Publishing.
- Cumming, G. (2012). Understanding the new statistics. Effect sizes, confidence intervals, and meta-analysis. New York: Taylor & Francis Group.
- Massey, A.J. & Raikes, N. (2006). Item level examiner agreement. Paper presented at the 2006 Annual Conference of the British Educational Research Association, 6–9 September 2006, University of Warwick, UK.
- Ofqual. (2014). Review of Quality of Marking in Exams in A Levels, GCSEs and Other Academic Qualifications Final Report. Coventry: Office of Qualifications and Examinations Regulation.
- Raikes, N., Scorey, S. & Shiell, H. (2008). Grading examinations using expert judgements from a diverse pool of judges. A paper presented to the 34th annual conference of the International Association for Educational Assessment, Cambridge, UK.
- Skolinspektionen (2010). Kontrollräddning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2009:2796.
- Skolinspektionen (2011). Lika eller olika? Omräddning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr 2010:2643.
- Skolinspektionen (2012). Lika för alla? Omräddning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år. Dnr 2010:2643.

⁸⁴ American Educational Research Association, American Psychological Association, National Council on Measurement in Education.

- Skolinspektionen (2013). Olikheterna är för stora. Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, 2013.
- Skolinspektionen (2015). Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll".
- Skolverket. (2009). Bedömaröverensstämmelse vid bedömning av nationella prov. Dnr 2008:286.
- Skolverket. (2015a). Provbetygens stabilitet, årskurs 9. Dnr 2015:4.
- Skolverket. (2015b). Provoängens tillförlitlighet. Dnr 2015:5.
- Surowiecki, J. (2004). Massans vishet. Stockholm: Santérus förlag.
- Suto, W.M.I. & Greatorex, J. (2008). What goes through an examiner's mind? Using verbal protocols to gain insights into the GCSE marking process. *British Educational Research Journal*, 34(2), 213–233.
- Tisi, J., Whitehouse, G., Maughan, S. & Burdett, N. (2013). A Review of Literature on Marking Reliability Research (report for Ofqual). Slough, National Foundation for Educational Research. www.nfer.ac.uk/publications/MARK01/MARK01_home.cfm?publicationID=948&title=A%20%20review%20of%20literature%20on%20marking%20reliability%20research
- Wheadon, C. & Stockford, I. (2010). Classification accuracy and consistency in GCSE and A Level examinations offered by the Assessment and Qualifications Alliance (AQA) November 2008 to June 2009, report for Ofqual by AQA Centre for Education Research and Policy.
- Ziecky, M. & Perie, M. (2006). A primer on setting cut scores on tests of educational achievement. Princeton: Educational testing service.

Appendix

Appendix 1

Här redovisas analyser för kurserna engelska B och matematik B, C och D.

Engelska B

Observerade data

Tabell 16 visar resultat på provet i engelska B: antal elevresultat som redovisats, andelen elever med respektive betyg uttryckt i procent samt GBP enligt Siris och beräknad utifrån de angivna procentsatserna.



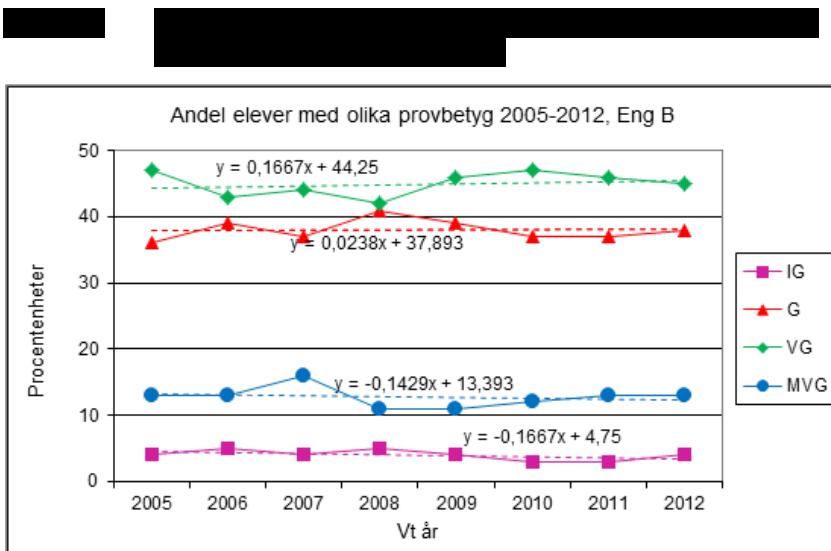
Eng B		Vt år	Antal elever	Betyg (%)				GBP	
				IG	G	VG	MVG	Siris	Beräknad
2005	8094		4	36	47	13	13,2	13,3	
2006	7453		5	39	43	13	12,9	13,0	
2007	8738		4	37	44	16	13,4	13,5	
2008	6195		5	41	42	11	12,7	12,6	
2009	4992		4	39	46	11	13,1	13,0	
2010	9371		3	37	47	12	13,3	13,2	
2011	10213		3	37	46	13	13,3	13,2	
2012	50905		4	38	45	13	13,2	13,2	
Medel	13245		4,0	38,0	45,0	12,8	13,1	13,1	
Std	15310		0,8	1,6	1,9	1,6	0,2	0,3	

Inte heller för engelska B visar tabellen några speciella förhållanden. Dock kan man notera det stora antalet elever 2012. Det beror på att totalinsamling av provdata på gymnasienivån då hade trätt i kraft. Den stora samstämmigheten mellan dessa totaldata och stickprovs-

data från tidigare år styrker att sticksprovsdata av storleksordningen några tusen elever ger god säkerhet.

Data i diagramform

En tydligare bild fås om tabellen visas i diagramform (figur 22). Diagrammet används också för att generera trendlinjer och motsvarande ekvationer. De senare används sedan för att beräkna *modellvärden* för de olika procentandelarna.



Andelen VG ökar något medan andelen MVG och IG minskar svagt. Andelen G är i stort sett oförändrad. Vissa oregelbundenheter kan noteras de tidiga åren. Det är dock intressant att notera hur väl 2012 års resultat stämmer med trendlinjen.⁸⁵

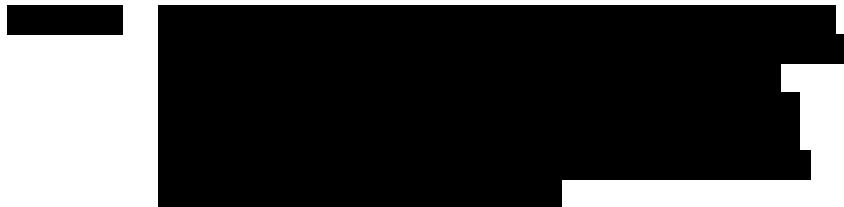
⁸⁵ Någon viktning efter gruppstorlek av de procentsatser som ligger till grund för skattningen av trendlinjen har inte gjorts. Alla år har samma vikt, t.ex. åren 2009 och 2012.

Eng B							k=	-0,167	0,024	0,167	-0,143	GBP	
Vt år	Antal elever	Betyg (%)				GBP	m=	4,75	37,89	44,25	13,39		
		IG	G	VG	MVG	Siris		IG	G	VG	MVG	modell	
2005	8094	4	36	47	13	13,2		1	4,6	37,9	44,4	13,2	13,1
2006	7453	5	39	43	13	12,9		2	4,4	37,9	44,6	13,1	13,1
2007	8738	4	37	44	16	13,4		3	4,2	38,0	44,8	13,0	13,1
2008	6195	5	41	42	11	12,7		4	4,1	38,0	44,9	12,8	13,1
2009	4992	4	39	46	11	13,1		5	3,9	38,0	45,1	12,7	13,1
2010	9371	3	37	47	12	13,3		6	3,7	38,0	45,3	12,5	13,1
2011	10213	3	37	46	13	13,3		7	3,6	38,1	45,4	12,4	13,1
2012	50905	4	38	45	13	13,2		8	3,4	38,1	45,6	12,2	13,1
Medel	13245	4,0	38,0	45,0	12,8	13,1		Medel	4,0	38,0	45,0	12,7	13,1
Std	15310	0,8	1,6	1,9	1,6	0,2		Std	0,4	0,1	0,4	0,4	0,0

Tabell 17 visar i den högra delen vilka små förändringar som skett över tid när det gäller betygsfördelningen, vilket också framgår av den låga standardavvikelsen. Däremot sker viss variation runt trendlinjen vilket framgår av tabellens vänstra del och den högre standardavvikelsen.

Sammanfattande resultat

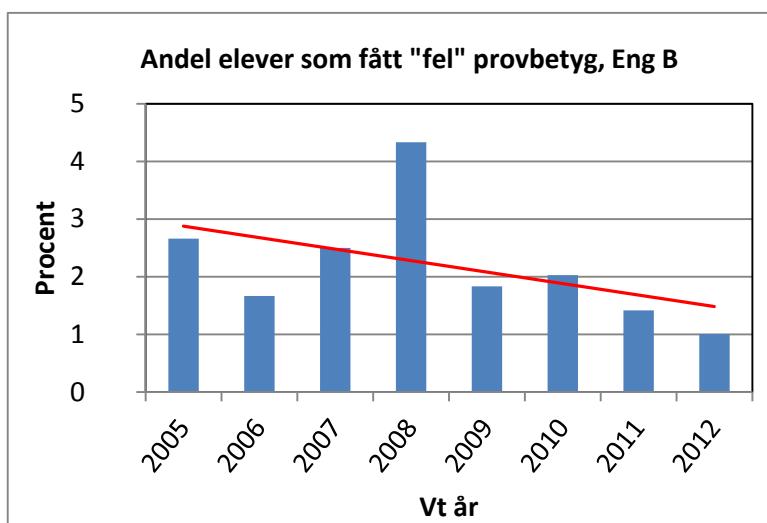
Resultattabellen (tabell 18) redovisar, liksom tidigare, i den vänstra delen avvikelsen i procentenheter och i den högra delen som procent av förväntad andel med det aktuella betyget.



År	Avvikelse(% av totalt)				Sum(ABS)	År	Avvikelse(% av respektive betyg)			
	IG	G	VG	MVG			IG	G	VG	MVG
2005	-0,6	-1,9	2,6	-0,2	5	2005	-13	-5	6	-2
2006	0,6	1,1	-1,6	-0,1	3	2006	13	3	-4	-1
2007	-0,2	-1,0	-0,8	3,0	5	2007	-6	-3	-2	23
2008	0,9	3,0	-2,9	-1,8	9	2008	22	8	-6	-14
2009	0,1	1,0	0,9	-1,7	4	2009	2	3	2	-13
2010	-0,7	-1,0	1,7	-0,5	4	2010	-20	-3	4	-4
2011	-0,6	-1,1	0,6	0,6	3	2011	-16	-3	1	5
2012	0,6	-0,1	-0,6	0,8	2	2012	17	0	-1	6
Medel	0,0	0,0	0,0	0,0	4	Medel(ABS)	14	3	3	9
Std	0,6	1,6	1,8	1,5	2	Std	16	4	4	12

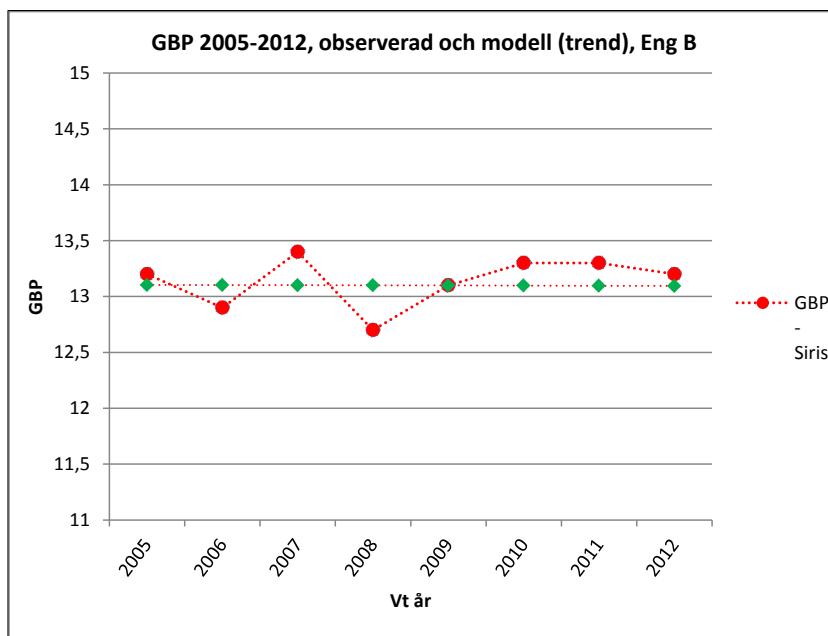
Här kan man notera en låg total avvikelse, 4 procentenheter (dvs. cirka 2 procent av eleverna), medan avvikelsen i procent av andelen enskilda betyg blir betydande främst för gruppen med enligt trenden förväntat betyg IG. I genomsnitt per år är gruppen 14 procent för stor eller för liten och varierar mellan att vara 20 procent för liten och 22 procent för stor i relation till trendvärdet. Även MVG visar förhållandevis stor procentuell avvikelse medan de stora grupperna G och VG visar avvikelse nästan i paritet med totalgruppen i vänstra tabelldelen.

Figur 23 illustrerar trenden som är avtagande avvikelse, dvs. en minskande andel elever får ett annat betyg än det förväntade. Eller med andra ord – stabiliteten ökar.



Genomsnittlig betygspoäng

Diagrammet över GBP styrker bilden av stabil betygsnivå under perioden och pekar på vissa variationer, främst 2007 och 2008. Aven samstämmigheten mellan 2012 års resultat och trendlinjen illustreras (figur 24).



Matematik B

Observerade data

Tabell 19 visar resultat på provet i matematik B: antal elevresultat som redovisats, andelen elever med respektive betyg uttryckt i procent samt GBP enligt Siris och beräknad utifrån de angivna procentsatserna.

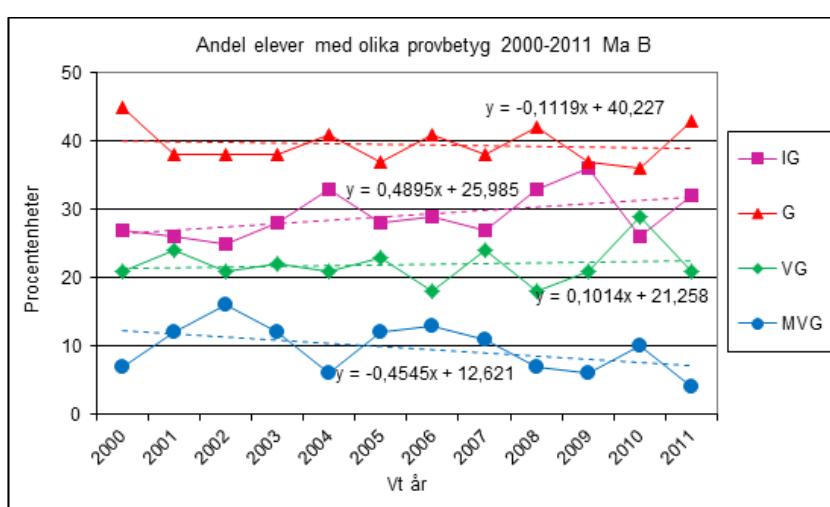
Ma B		Betyg (%)				GBP	
Vt år	Antal elever	IG	G	VG	MVG	Siris	Beräknad
2000	2654	27	45	21	7	9,1	9,1
2001	5019	26	38	24	12	9,8	9,8
2002	4072	25	38	21	16	10,2	10,2
2003	4315	28	38	22	12	9,6	9,5
2004	5572	33	41	21	6	8,4	8,5
2005	5638	28	37	23	12	9,5	9,6
2006	5088	29	41	18	13	9,3	9,4
2007	6142	27	38	24	11	9,6	9,6
2008	5014	33	42	18	7	8,3	8,3
2009	4681	36	37	21	6	8,1	8,1
2010	7254	26	36	29	10	9,9	10,0
2011	6972	32	43	21	4	8,3	8,3
Medel	5202	29,2	39,5	21,9	9,7	9,2	9,2
Std	1260	3,5	2,8	2,9	3,6	0,7	0,7

Man kan lägga märke till att stickproven för ma B i genomsnitt är ungefär hälften så stora som för ma A. Vidare ser vi att andelen elever med provbetyget IG är stort och i genomsnitt större än för ma A.

Data i diagramform

En tydligare bild fås om tabellen visas i diagramform (figur 25). Diagrammet används också för att generera trendlinjer och motsvarande ekvationer. De senare används sedan för att beräkna modellvärden för de olika procentandelarna.

I figur 25 kan man se att variationen mellan olika år när det gäller hur stor andel av eleverna som har respektive betyg är betydande.



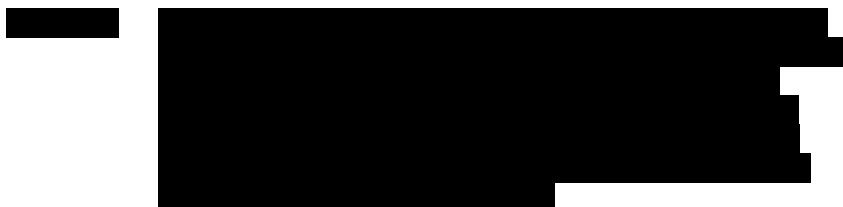
IG är det näst vanligaste betyget och andelen är ökande under perioden. Tabell 20 visar siffrorna.

Ma B		Betyg (%)				GBP		GBP modell
Vt år	Antal elever	IG	G	VG	MVG	Siris	Beräknad	
2000	2654	27	45	21	7	9,1	9,1	1
2001	5019	26	38	24	12	9,8	9,8	2
2002	4072	25	38	21	16	10,2	10,2	3
2003	4315	28	38	22	12	9,6	9,5	4
2004	5572	33	41	21	6	8,4	8,5	5
2005	5638	28	37	23	12	9,5	9,6	6
2006	5088	29	41	18	13	9,3	9,4	7
2007	6142	27	38	24	11	9,6	9,6	8
2008	5014	33	42	18	7	8,3	8,3	9
2009	4681	36	37	21	6	8,1	8,1	10
2010	7254	26	36	29	10	9,9	10,0	11
2011	6972	32	43	21	4	8,3	8,3	12
Medel	5202	29,2	39,5	21,9	9,7	9,2	9,2	Medel
Std	1260	3,5	2,8	2,9	3,6	0,7	0,7	Std

Andelen elever med G och VG ändras lite under perioden. Där emot ökar andelen med IG och minskar andelen med MVG med knappt 5 procentenheter (tabell 20, högra delen).

Sammanfattande resultat

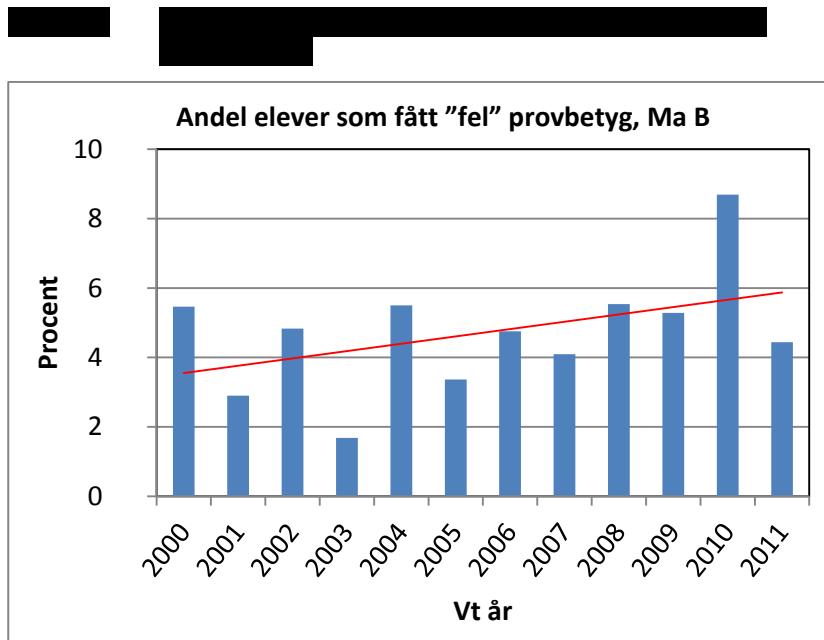
Resultattabellen (tabell 21) redovisar, liksom tidigare, i den vänstra delen avvikelsen i procentenheter och i den högra delen som procent av förväntad andel med det aktuella betyget.



År	Avvikelse(% av totalt)				Sum(ABS)	År	Avvikelse(% av respektive betyg)			
	IG	G	VG	MVG			IG	IG	IG	IG
2000	0,5	4,9	-0,4	-5,2	11	2000	2	12	-2	-42
2001	-1,0	-2,0	2,5	0,3	6	2001	-4	-5	12	2
2002	-2,5	-1,9	-0,6	4,7	10	2002	-9	-5	-3	42
2003	0,1	-1,8	0,3	1,2	3	2003	0	-4	2	11
2004	4,6	1,3	-0,8	-4,3	11	2004	16	3	-4	-42
2005	-0,9	-2,6	1,1	2,1	7	2005	-3	-6	5	21
2006	-0,4	1,6	-4,0	3,6	10	2006	-1	4	-18	38
2007	-2,9	-1,3	1,9	2,0	8	2007	-10	-3	9	22
2008	2,6	2,8	-4,2	-1,5	11	2008	9	7	-19	-18
2009	5,1	-2,1	-1,3	-2,1	11	2009	17	-5	-6	-26
2010	-5,4	-3,0	6,6	2,4	17	2010	-17	-8	30	31
2011	0,1	4,1	-1,5	-3,2	9	2011	0	11	-7	-44
Medel	0,0	0,0	0,0	0,0	9	Medel(ABS)	7	6	9	28
Std	3,0	2,8	2,9	3,2	3	Std	10	7	13	33

Även för ma B kan man konstatera att den genomsnittliga avvikelsen är betydande. Av samtliga provbetyg är 9 procent andra än de förväntade (cirka 4,5 procent av eleverna får således fel provbetyg). Den betygsgrupp som framför allt avviker (i relativ mening) är MVG. Där är gruppen elever med provbetyget MVG i genomsnitt 28 procent för stor eller 28 procent för liten i relation till trendvärdet.

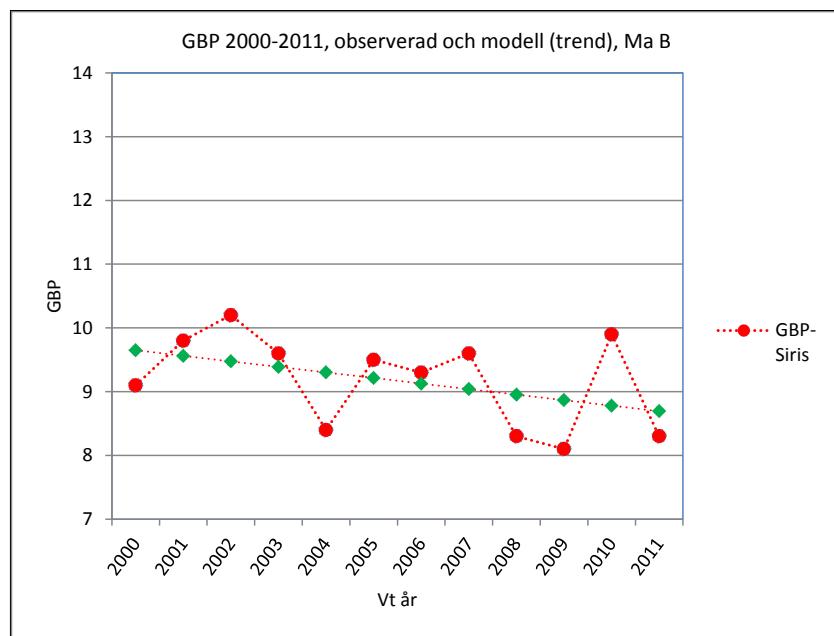
För matematik B är trenden ökande, dvs. avvikelsen har ökat över tid, vilket alltså betyder att stabiliteten har minskat. Figur 26 ger bilden.



Det är, som framgår av figuren, främst resultatet 2010 som ger bilden av ökande avvikelse. I övrigt verkar förändringen över tid liten.

Genomsnittlig betygspoäng

Den genomsnittliga betygspoängen styrker den tidigare bilden.



Matematik C

Observerade data

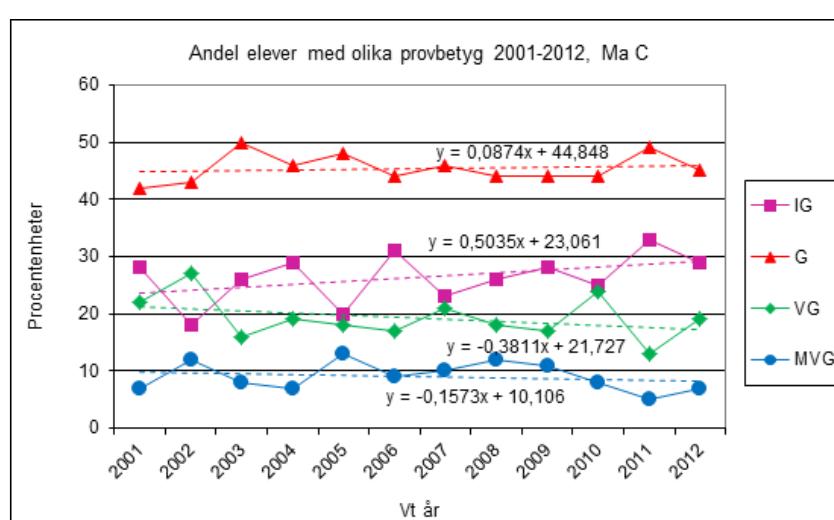
Tabell 22 visar resultat på provet i matematik C: antal elevresultat som redovisats, andelen elever med respektive betyg uttryckt i procent samt GBP enligt Siris och beräknad utifrån de angivna procentsatserna.

Ma C							
Vt år	Antal elever	Betyg (%)				GBP	
		IG	G	VG	MVG	Siris	Beräknad
2001	2538	28	42	22	7	9	8,9
2002	1148	18	43	27	12	10,8	10,8
2003	1009	26	50	16	8	9,1	9,0
2004	1459	29	46	19	7	8,8	8,9
2005	1644	20	48	18	13	10,2	10,1
2006	1986	31	44	17	9	8,6	8,8
2007	2139	23	46	21	10	9,7	9,8
2008	1385	26	44	18	12	9,6	9,5
2009	1497	28	44	17	11	9,2	9,2
2010	2801	25	44	24	8	9,5	9,6
2011	2300	33	49	13	5	7,8	7,9
2012	12264	29	45	19	7	8,7	8,8
Medel	2681	26,3	45,4	19,3	9,1	9,3	9,2
Std	3069	4,4	2,5	3,8	2,5	0,8	0,8

Här framgår att stickprovsstorleken krymper betydligt jämfört med ma B och särskilt ma A. Medelantalet är knappt 2 700 elever, men då drar det höga antalet resultat 2012 upp medelvärdet (och standardavvikelsen). Utan 2012 är genomsnittet cirka 1 800 elever. Det man i övrigt kan notera är att även för ma C är andelen elever med provbetyget IG högt.

Data i diagramform

En tydligare bild fås om tabellen visas i diagramform (figur 28). Diagrammet används också för att generera trendlinjer och motsvarande ekvationer. De senare används sedan för att beräkna modellvärden för de olika procentandelarna.

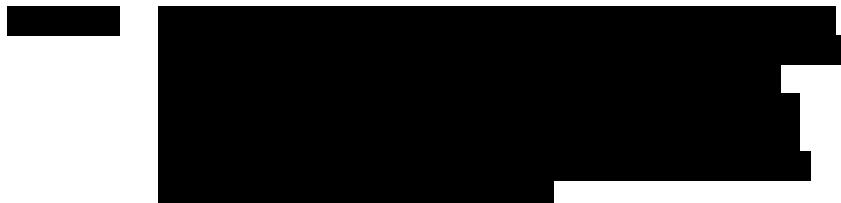


Den mest påtagliga förändringen är ökningen av IG med cirka 0,5 procentenheter per år (ungefär samma som för ma B). Andelen VG avtar liksom i mindre grad andelen MVG. Andelen G är i stort sett oförändrad över tid. Variationen runt trendlinjerna är dock som framgår betydande.

Ma C							$k=$	0,504	0,087	-0,381	-0,157	GBP modell	
Vt år	Antal elever	Betyg (%)			GBP		$m=$	23,06	44,85	21,73	10,11		
		IG	G	VG	MVG	Siris	Beräknad	Löpnr	IG	G	VG	MVG	
2001	2538	28	42	22	7	9	8,9	1	23,6	44,9	21,3	10,0	9,7
2002	1148	18	43	27	12	10,8	10,8	2	24,1	45,0	21,0	9,8	9,6
2003	1009	26	50	16	8	9,1	9,0	3	24,6	45,1	20,6	9,6	9,5
2004	1459	29	46	19	7	8,8	8,9	4	25,1	45,2	20,2	9,5	9,4
2005	1644	20	48	18	13	10,2	10,1	5	25,6	45,3	19,8	9,3	9,4
2006	1986	31	44	17	9	8,6	8,8	6	26,1	45,4	19,4	9,2	9,3
2007	2139	23	46	21	10	9,7	9,8	7	26,6	45,5	19,1	9,0	9,2
2008	1385	26	44	18	12	9,6	9,5	8	27,1	45,5	18,7	8,9	9,1
2009	1497	28	44	17	11	9,2	9,2	9	27,6	45,6	18,3	8,7	9,0
2010	2801	25	44	24	8	9,5	9,6	10	28,1	45,7	17,9	8,5	9,0
2011	2300	33	49	13	5	7,8	7,9	11	28,6	45,8	17,5	8,4	8,9
2012	12264	29	45	19	7	8,7	8,8	12	29,1	45,9	17,2	8,2	8,8
Medel	2681	26,3	45,4	19,3	9,1	9,3	9,2	Medel	26,3	45,4	19,3	9,1	9,2
Std	3069	4,4	2,5	3,8	2,5	0,8	0,8	Std	1,8	0,3	1,4	0,6	0,3

Sammanfattande resultat

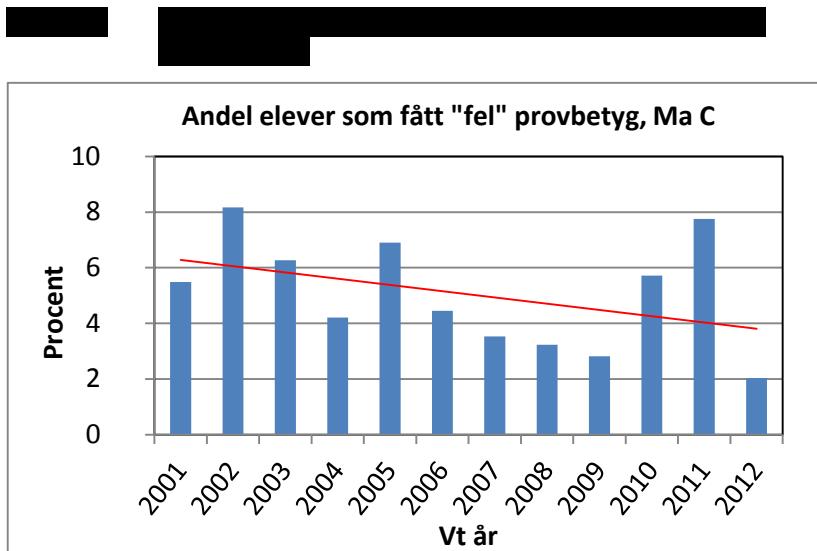
Resultattabellen (tabell 24) redovisar, liksom tidigare, i den vänstra delen avvikelsen i procentenheter och i den högra delen som procent av förväntad andel med det aktuella betyget.



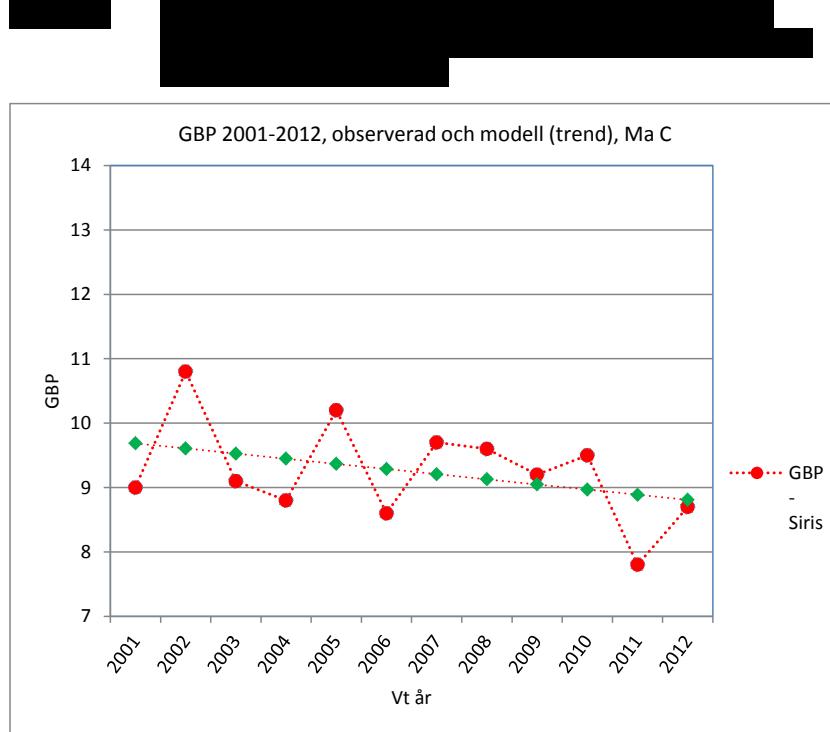
År	Avvikelse(% av totalt)				Sum(ABS)	År	Avvikelse(% av respektive betyg)			
	IG	G	VG	MVG			IG	G	VG	MVG
2001	4,4	-2,9	0,7	-3,0	11	2001	19	-7	3	-30
2002	-6,1	-2,0	6,0	2,2	16	2002	-25	-4	29	22
2003	1,4	4,9	-4,6	-1,6	13	2003	6	11	-22	-17
2004	3,9	0,8	-1,2	-2,5	8	2004	16	2	-6	-26
2005	-5,6	2,7	-1,8	3,7	14	2005	-22	6	-9	39
2006	4,9	-1,4	-2,4	-0,2	9	2006	19	-3	-13	-2
2007	-3,6	0,5	1,9	1,0	7	2007	-13	1	10	11
2008	-1,1	-1,5	-0,7	3,1	6	2008	-4	-3	-4	36
2009	0,4	-1,6	-1,3	2,3	6	2009	1	-4	-7	26
2010	-3,1	-1,7	6,1	-0,5	11	2010	-11	-4	34	-6
2011	4,4	3,2	-4,5	-3,4	16	2011	15	7	-26	-40
2012	-0,1	-0,9	1,8	-1,2	4	2012	0	-2	11	-15
Medel	0,0	0,0	0,0	0,0	10	Medel(ABS)	13	4	14	23
Std	4,0	2,4	3,5	2,4	4	Std	16	5	18	27

Även för ma C är den genomsnittliga avvikelsen stor, cirka 10 procent, dvs. ungefär 5 procent av eleverna får ett annat provbetyg än det förväntade. För enskilda betyg är den relativ variationen avsevärd för samtliga betyg utom G.

Trenden i avvikelsen är avtagande (figur 29), men till stor del beror det på hög avvikelse de första åren. Även under senare år (2010 och 2011) har avvikelsen varit betydande.

*Genomsnittlig betygspoäng*

Den genomsnittliga betygspoängen stärker den redan givna bilden.



Matematik D

Observerade data

Tabell 25 visar resultat på provet i matematik D: antal elevresultat som redovisats, andelen elever med respektive betyg uttryckt i procent samt GBP enligt Siris och beräknad utifrån de angivna procentsatserna.

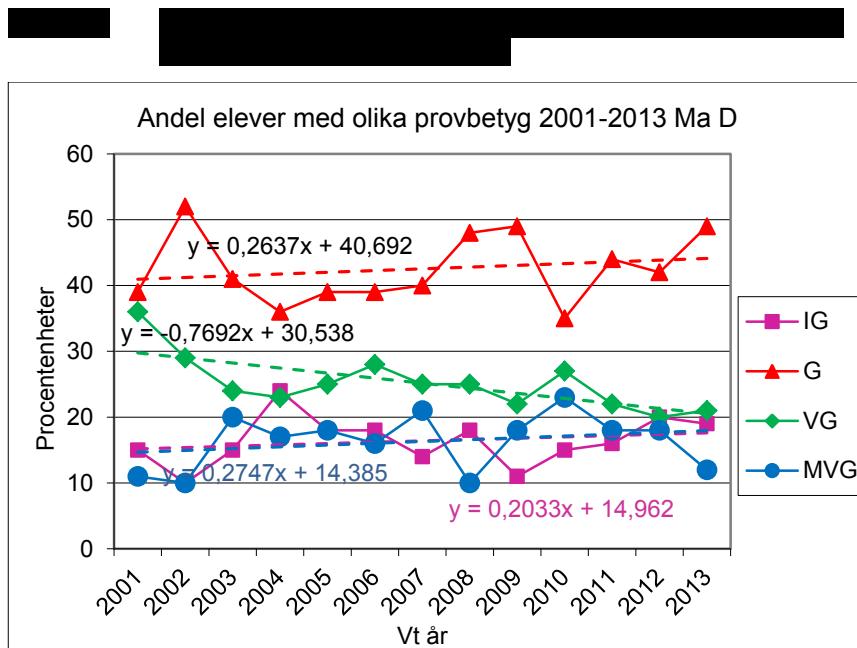
Ma D							
Vt år	Antal elever	Betyg (%)				GBP	
		IG	G	VG	MVG	Siris	Beräknad
2001	2632	15	39	36	11	11,4	11,5
2002	1233	10	52	29	10	11,4	11,6
2003	1128	15	41	24	20	11,7	11,7
2004	1265	24	36	23	17	10,5	10,5
2005	1058	18	39	25	18	11,3	11,3
2006	1139	18	39	28	16	11,2	11,3
2007	1175	14	40	25	21	12	12,0
2008	943	18	48	25	10	10,4	10,6
2009	712	11	49	22	18	11,8	11,8
2010	1617	15	35	27	23	12,2	12,2
2011	1304	16	44	22	18	11,3	11,3
2012	6861	20	42	20	18	10,8	10,8
2013	1493	19	49	21	12	10,3	10,5
Medel	1735	16,4	42,5	25,2	16,3	11,3	11,3
Std	1607	3,7	5,4	4,2	4,3	0,6	0,6

Här har stickprovet minskat ytterligare i storlek. I genomsnitt är det drygt 1 700 elever, men då drar totalinsamlingen 2012 upp värdet. De flesta stickproven ligger på lite drygt tusen elever. Man kan också märke till att andelen elever med IG har sjunkit i relation till resultaten på övriga kursprov i matematik. Samtidigt ligger andelen fortfarande högt över motsvarande andel för kursproven i svenska och engelska.

Data i diagramform

En tydligare bild fås om tabellen visas i diagramform (figur 31). Diagrammet används också för att generera trendlinjer och motsvarande ekvationer. De senare används sedan för att beräkna modellvärden för de olika procentandelarna.

Diagrammet för matematik D påminner om diagrammen för övriga kursprov i matematik: stora variationer och för vissa betyg tämligen kraftig förändring över tid.

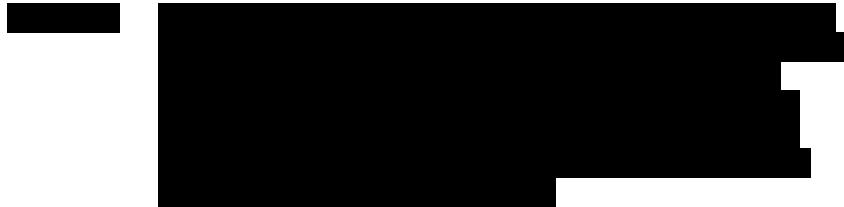


Andelen elever med VG sjunker med cirka 0,8 procentenheter per år och variationen mellan olika år är betydande för i synnerhet G, men stor för samtliga betygssteg.

Ma D							k=	0,203	0,264	-0,769	0,275	GBP	
Vt år	Antal elever	Betyg (%)				GBP	m=	14,96	40,69	30,54	14,39	GBP	
		IG	G	VG	MVG	Siris	Beräknad	Löpnr	IG	G	VG	MVG	modell
2001	2632	15	39	36	11	11,4	11,5	1	15,2	41,0	29,8	14,7	11,5
2002	1233	10	52	29	10	11,4	11,6	2	15,4	41,2	29,0	14,9	11,5
2003	1128	15	41	24	20	11,7	11,7	3	15,6	41,5	28,2	15,2	11,4
2004	1265	24	36	23	17	10,5	10,5	4	15,8	41,7	27,5	15,5	11,4
2005	1058	18	39	25	18	11,3	11,3	5	16,0	42,0	26,7	15,8	11,4
2006	1139	18	39	28	16	11,2	11,3	6	16,2	42,3	25,9	16,0	11,3
2007	1175	14	40	25	21	12	12,0	7	16,4	42,5	25,2	16,3	11,3
2008	943	18	48	25	10	10,4	10,6	8	16,6	42,8	24,4	16,6	11,3
2009	712	11	49	22	18	11,8	11,8	9	16,8	43,1	23,6	16,9	11,2
2010	1617	15	35	27	23	12,2	12,2	10	17,0	43,3	22,9	17,1	11,2
2011	1304	16	44	22	18	11,3	11,3	11	17,2	43,6	22,1	17,4	11,2
2012	6861	20	42	20	18	10,8	10,8	12	17,4	43,9	21,3	17,7	11,1
2013	1493	19	49	21	12	10,3	10,5	13	17,6	44,1	20,5	18,0	11,1
Medel	1735	16,4	42,5	25,2	16,3	11,3	11,3	Medel	16,4	42,5	25,2	16,3	11,3
Std	1607	3,7	5,4	4,2	4,3	0,6	0,6	Std	0,8	1,0	3,0	1,1	0,1

Sammanfattande resultat

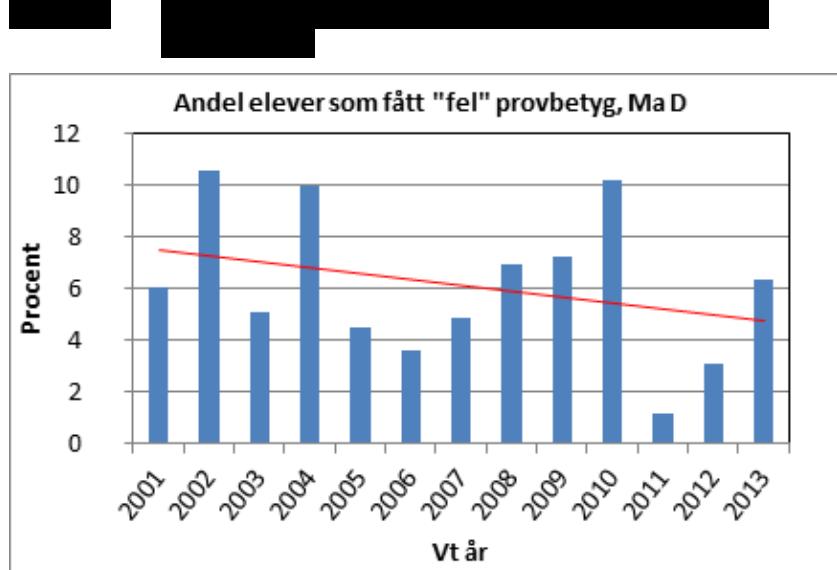
Resultattabellen (tabell 27) redovisar, liksom tidigare, i den vänstra delen avvikelsen i procentenheter och i den högra delen som procent av förväntad andel med det aktuella betyget.



År	Betygsskillnad(%)				Sum(ABS)	År	Avvikelse(% av respektive betyg)			
	IG	G	VG	MVG			IG	G	VG	MVG
2001	-0,2	-2,0	6,2	-3,7	12	2001	-1	-5	21	-25
2002	-5,4	10,8	0,0	-4,9	21	2002	-35	26	0	-33
2003	-0,6	-0,5	-4,2	4,8	10	2003	-4	-1	-15	31
2004	8,2	-5,7	-4,5	1,5	20	2004	52	-14	-16	10
2005	2,0	-3,0	-1,7	2,2	9	2005	13	-7	-6	14
2006	1,8	-3,3	2,1	0,0	7	2006	11	-8	8	0
2007	-2,4	-2,5	-0,2	4,7	10	2007	-15	-6	-1	29
2008	1,4	5,2	0,6	-6,6	14	2008	9	12	3	-40
2009	-5,8	5,9	-1,6	1,1	14	2009	-34	14	-7	7
2010	-2,0	-8,3	4,2	5,9	20	2010	-12	-19	18	34
2011	-1,2	0,4	-0,1	0,6	2	2011	-7	1	0	3
2012	2,6	-1,9	-1,3	0,3	6	2012	15	-4	-6	2
2013	1,4	4,9	0,5	-6,0	13	2013	8	11	2	-33
Medel	0,0	0,0	0,0	0,0	12	Medel(ABS)	17	10	8	20
Std	3,6	5,3	3,0	4,1	6	Std	23	13	11	25

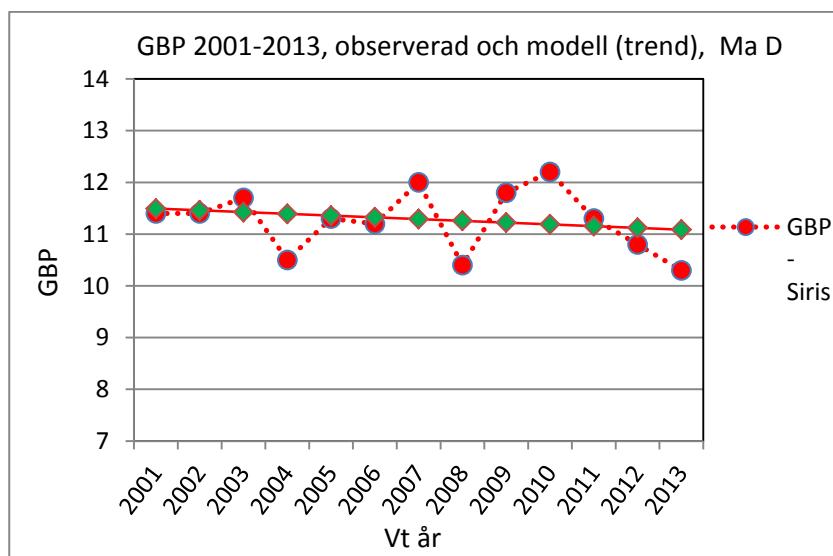
Återigen är avvikelsen betydande, 12 procent total avvikelse i genomsnitt innebär att 6 procent av samtliga elever tilldelas fel provbetyg utifrån angivna betygsgränser. För de enskilda betygsstegen är också avvikelserna stora. För gruppen MVG är i genomsnitt andelen som fått betyget 20 procent för stor eller 20 procent för liten. För övriga betygssteg är den mindre men ändå råder betydande variation mellan olika år, särskilt gäller detta IG och MVG.

Avvikelsen är något avtagande (figur 32), men bilden är spretig.



Genomsnittlig betygspoäng

Den genomsnittliga betygspoängen indikerar inte att provbetygen skulle ha blivit mer stabila.

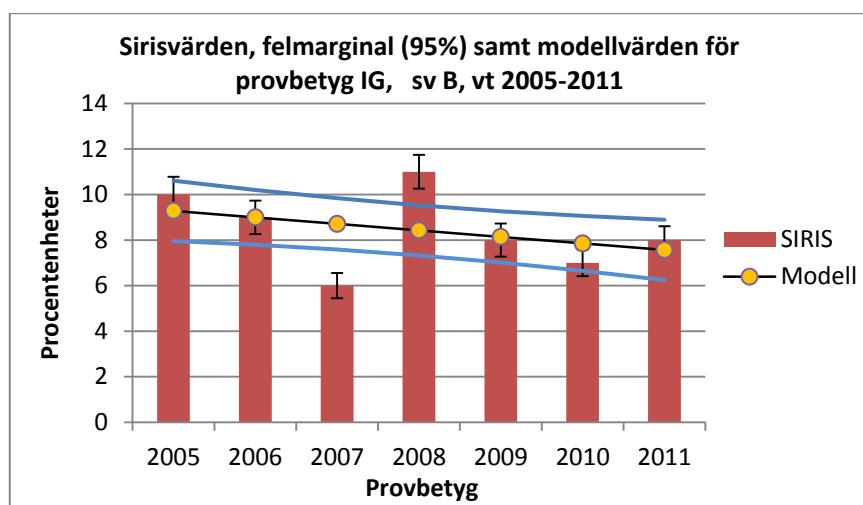


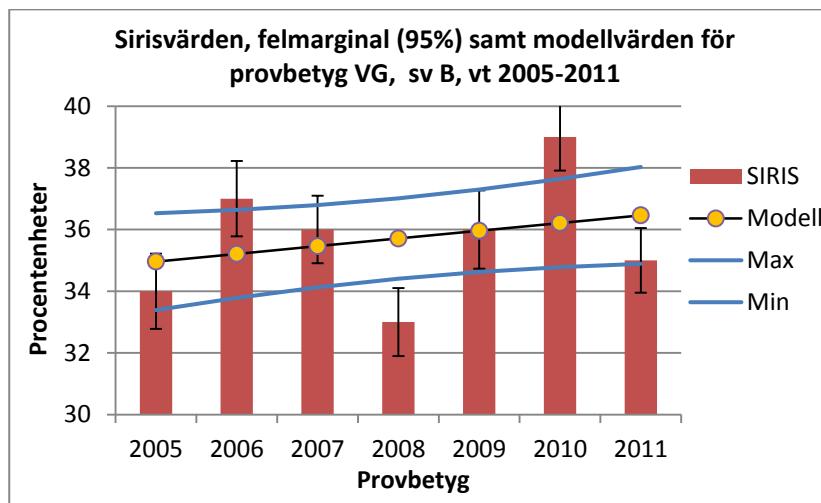
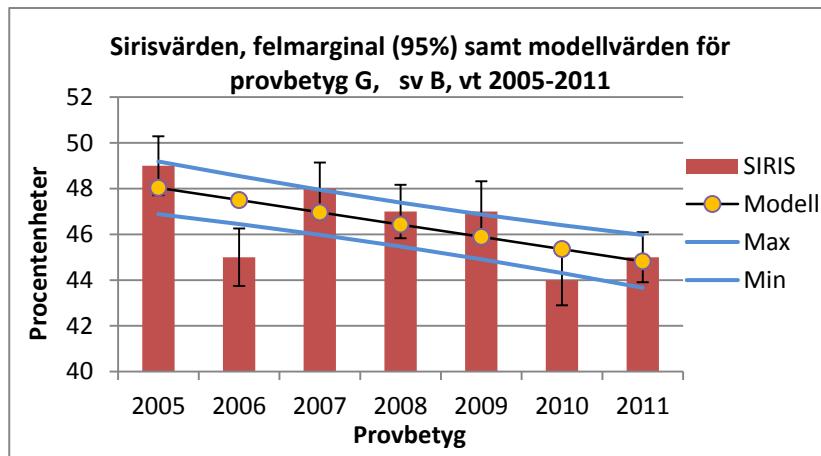
Appendix 2

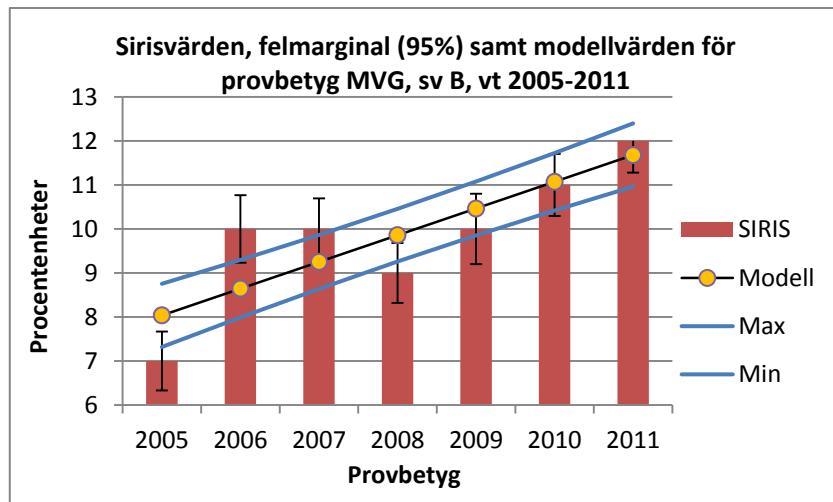
Standardfel för sv B, eng A och ma D

Här redovisas som jämförelse med tidigare redovisade standardfel för ma A motsvarande standardfel för proven i sv B, eng A och eng B.

Svenska B

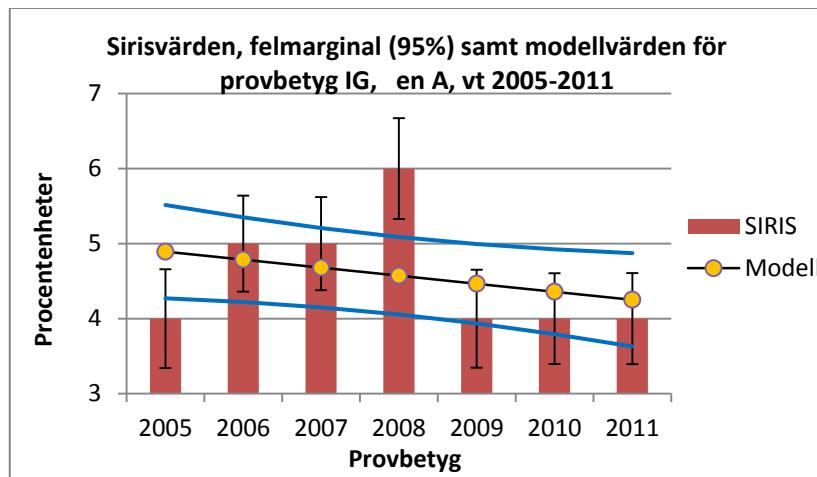
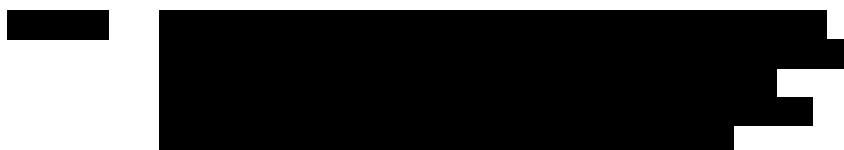


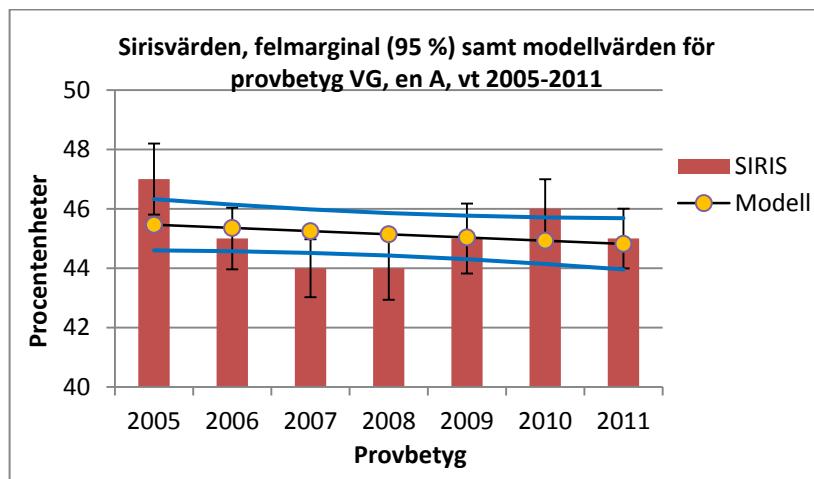
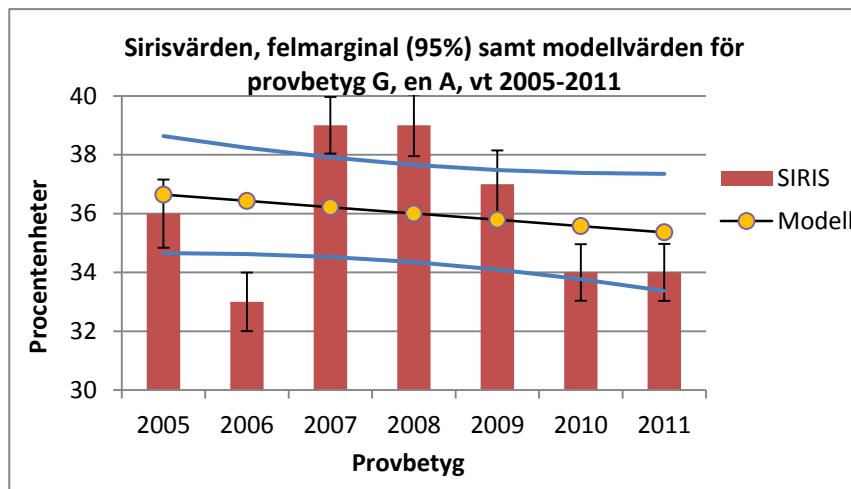


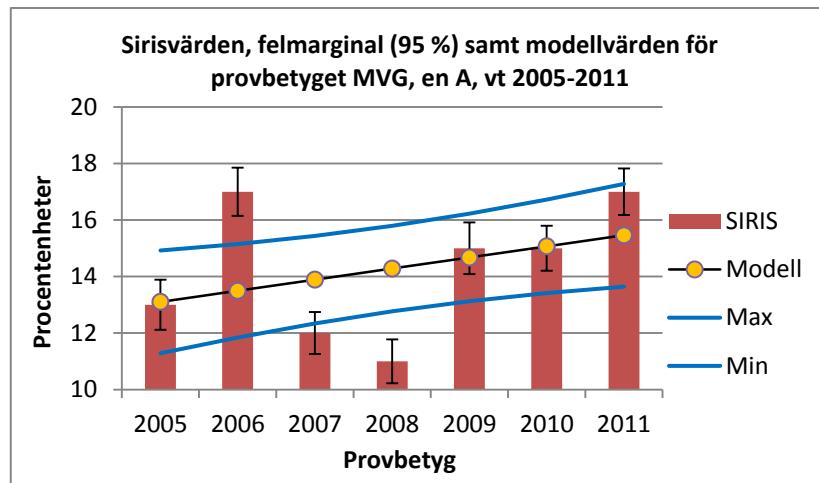


Bilderna visar att det är tveksamt om avvikelserna för sv B kan ses som statistiskt signifikanta. Resultaten får tolkas med försiktighet.

Engelska A

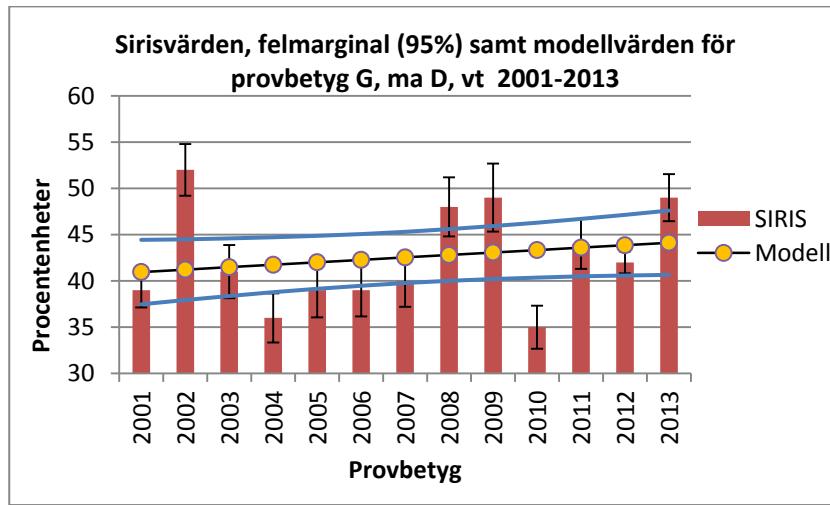
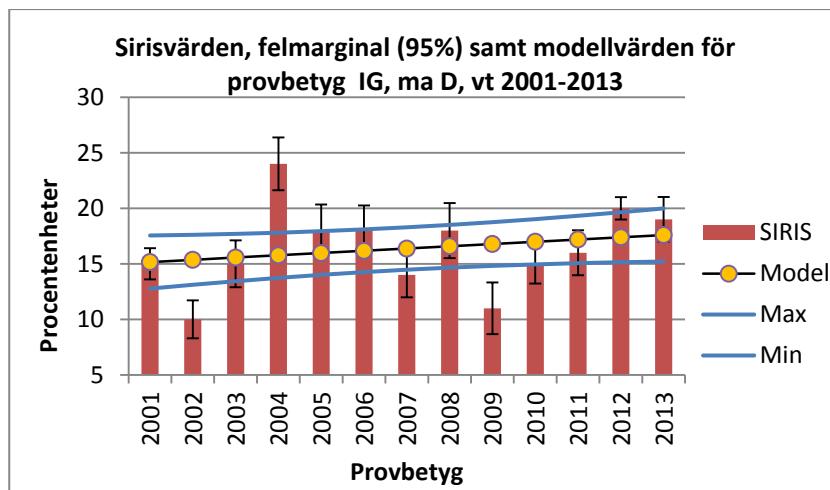


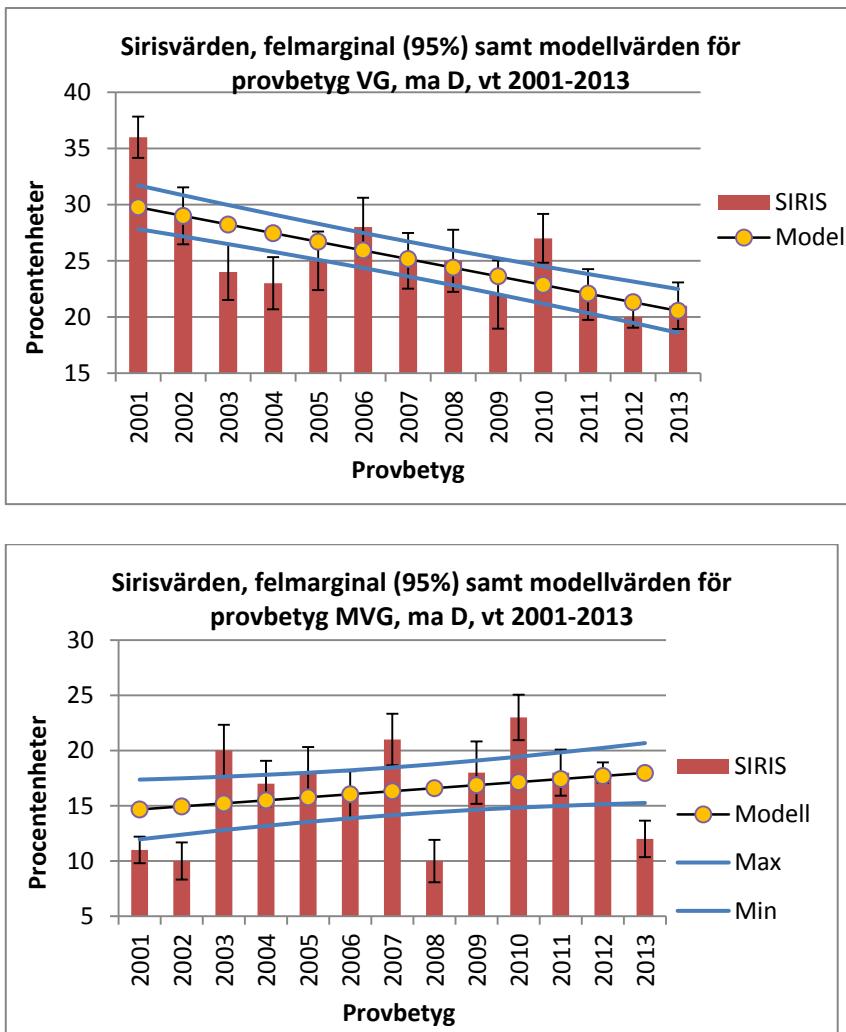




För såväl proven i svenska B som i engelska A gäller att det är tveksamt om avvikelserna kan betraktas som statistiskt signifikanta. Betydlig färre Sirisvärden än för matematik A faller utanför konfidenslinjerna för trendlinjen för respektive betyg. Resultaten för såväl svenska B som engelska A bör således tolkas varsamt.

Matematik D





För såväl proven i svenska B som i engelska A gäller att det är tveksamt om avvikelserna kan betraktas som statistiskt signifikanta. För matematik D är avvikelserna mer tillförlitliga än för svenska B och engelska A.

Appendix 3

Provbetyg för ma B, vt 2011.⁸⁶

Kravgränser

Detta prov kan ge maximalt 45 poäng, varav 25 g-poäng.

Undre gräns för provbetyget

Godkänt: 13 poäng.

Väl godkänt: 25 poäng varav minst 6 vg-poäng.

Mycket väl godkänt: 25 poäng varav minst 13 vg-poäng.

Eleven ska dessutom ha visat prov på minst tre olika MVG-kvaliteter av de fyra MVG-kvaliteter som är möjliga att visa i detta prov.

I tabellen nedan listas antalet elever efter hur många totalpoäng de har på provet (vertikalt) och efter vilket provbetyg de tilldelats av bedömande lärare (horisontellt). De röda siffrorna indikerar troliga felregistreringar. Tabellen är underlag för figur 14.

⁸⁶ www5.edusci.umu.se/np/np-prov/B-kursprov-vt11.pdf

Belägg (poäng)	Provbet (antal elever)				Total	Procent
	IG	G	VG	MVG		
0	65	2	1		68	1,7
1	48				48	1,2
2	82				82	2,0
3	71				71	1,8
4	83				83	2,1
IG	82				82	2,0
6	80	2			82	2,0
7	99	1			100	2,5
8	104				104	2,6
9	106				106	2,6
10	133	1			134	3,3
11	120	2			122	3,0
12	99	13			112	2,8
13	192				192	4,8
14	1	141			142	3,5
15		146			146	3,6
16		133			133	3,3
17		138			138	3,4
G	126				126	3,1
19		143			143	3,6
20		124	1		125	3,1
21		136	1		137	3,4
22		113	3		118	2,9
23		110	4		114	2,8
24		105	4		109	2,7
VG	57	78			135	3,4
25		48	77		125	3,1
26		27	73		100	2,5
27		11	100		111	2,8
28		5	96		101	2,5
VG	3	94			97	2,4
31			81	1	82	2,0
32			69	2	71	1,8
33			66	2	68	1,7
34			50	6	56	1,4
35		1	30	12	43	1,1
36			26	16	42	1,0
(MVG)	14	17			31	0,8
37			9	14	23	0,6
38			4	24	28	0,7
39			4	21	25	0,6
40			1	14	15	0,4
41	16				16	0,4
42				8	8	0,2
43				7	7	0,2
44				2	2	0,0
45				1	1	0,0
46						
Totalt	1175	1780	886	163	4004	100

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppgiften. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfalls-området 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Högastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppragget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett starkt civilsamhälle. [13]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Kommunstyrelsen

SOU 2016:24 – En ändamålsenlig kommunal redovisning, förslag till lag (2018:000) om kommunal bokföring och redovisning

Yttrande till Regeringen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar föreslaget yttrande över ”En ändamålsenlig kommunal redovisning, förslag till lag (2018:000) om kommunal bokföring och redovisning”.

Sammanfattning

Finansdepartementet har begärt in remissvar i rubricerat ärende. Förslaget till ny kommunal lag om bokföring och redovisning innehåller förändringar inom följande områden:

- Redovisning av kommunala pensionsförpliktelser
- Sammanställd redovisning
- Förvaltningsberättelsen
- Resultaträkning och balansräkning
- Delårsrapport
- Värdering

Nedan redogörs för konsekvenserna av förslagna förändringar. De förändringar som föreslås avseende förvaltningsberättelsen, balansräkningen och värderingar är positiva förändringar. Föreslagna förändringar av redovisning av kommunala pensionsförpliktelser kommer att få stora resultateffekter och försvårar den ekonomiska styrningen vilket får negativa effekter för Nacka kommun. Delar av förändringarna avseende sammanställd redovisning kommer att innehålla merarbete och är dessutom otydligt utformade vilket är negativt för Nacka kommun.

Ärendet

Finansdepartementet har begärt in yttrande från kommunen över förslag till lag (2018:000) om kommunal bokföring och redovisning. Nedan följer en konsekvensbeskrivning av föreslagna förändringar inom pensioner, sammanställd redovisning, förvaltningsberättelsen, resultat- och balansräkningar, delårsrapport och värdering.



Redovisning av kommunala pensionsförpliktelser

Utredningen föreslår att pensionsförpliktelser ska redovisas enligt fullfonderingsmodellen.

Det innebär att alla pensionsförpliktelser tas upp i balansräkningen som skuld eller avsättningen. De pensionsförpliktelser som är intjänade före 1998 som idag finns som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen skulle enligt detta förslag överföras till avsättning. Överföringen skulle göras över eget kapital.

För Nacka kommun innebär detta att 1 558 miljoner kronor i ansvarsförbindelse skulle föras över till avsättning pensioner som idag uppgår till 528 miljoner kronor. Avsättning för pensioner skulle då uppgå till 2 086 miljoner kronor.

Avsättning pensioner idag	Avsättning pensioner nytt förslag
528 mnkr	2 086 mnkr

Eget kapital som idag uppgår till 2 752 miljoner kronor skulle minskas med 1 558 miljoner kronor för de pensionsförpliktelser som flyttas till avsättningen. Eget kapital skulle efter den justeringen uppgå till 1 194 miljoner kronor.

Eget kapital idag	Eget kapital nytt förslag
2 752 mnkr	1 194 mnkr

Det innebär att soliditeten skulle minska från 39 procent till 17 procent.

Effekter i balansräkningen:

- Eget kapital minskar
- Avsättningen ökar
- Varje års utbetalningar av pension intjänade före 1998 minskar avsättningen istället för att bli en kostnad det år de utbetalas som idag.

Effekter i resultaträkningen:

- Lägre kostnader i resultaträkningen med 66 miljoner kronor (år 2018) eftersom utbetalningen av pension intjänade före 1998 blir en skuldminkning istället för en kostnad

Utbetalningarna kommer dock att vara detsamma som idag, vilket innebär att utbetalningen minskar våra tillgångar genom utbetalning från kassan samtidigt som skulden minskar. Detta ställer krav på högre resultat om inte betalningarna ska finansieras genom minskade



tillgångar eller upplåning. Effekten blir att soliditeten kvarstår på en låg nivå och att finansnettot försämras.

Fullfonderingsmodellen är mer konjunkturkänslig och därför kan kostnaderna variera kraftigt mellan åren. Om hela pensionsskulden finns i balansräkningen, är det också hela pensionsskulden som påverkas av nya antaganden i exempelvis livslängd och räntor. År 2011 och år 2013 förändrades diskonteringsräntan för pensioner vilket medförde stora kostnadsökningar dessa år. År 2013 påverkade det Nacka kommuns resultat med 39 miljoner kronor. Om motsvarande skulle ske år 2018 med en fullfonderingsmodell för pensioner skulle pensionskostnaderna öka tre gånger så mycket, alltså 120 miljoner kronor.

Nacka kommun anser i sitt remissyttrande att innan fullfondering kan införas behöver finansdepartementet utreda en stabilare räntemodell för hur avsättningarna ska beräknas för att motverka de stora svängningar i resultatnivåer som detta förslag kommer att innehålla. Rent redovisningsmässigt är det en klok tanke att införa fullfonderingsmodell. I kontakter med banker och ratingföretag kan dock den minskade soliditeten påverka negativt. De resultatmässiga effekterna behöver utredas och analyseras ytterligare. Det är viktigt att medborgarna kan följa och förstå förändringar i resultatet över tid. Ekonomistyrningen försvaras för hela den kommunala sektorn om hela förslaget med fullfondering införs.

Sammanställd redovisning

Sammanställd redovisning innehåller en konsoliderad redovisning av kommunen och dess bolag, d v s kommunkoncernens resultaträkningar, balansräkningar, kassaflödesanalyser samt noter.

Lagförslaget innehåller förändringar med nya begrepp som exempelvis att kommunkoncern ersätts med begreppet kommunalgrupp och kommunens koncernföretag ersätts med kommunalgruppsföretag. Nacka kommun ställer sig tveksam till vad de nya begreppen egentligen tillför.

Det blir också nya definitioner av vilka juridiska personer som kommer att ingå i de sammanställda resultat- och balansräkningarna jämfört med i dag. Idag konsolideras en juridisk person med kommunen om innehavet av rösterna uppgår till minst 50 procent. I förslaget till ny lag föreslås konsolidering göras i de fall man har **varaktigt inflytande** över en annan juridisk person. Med varaktigt inflytande menar man ett innehav av **minst 20 procent** av rösterna. Man förslår även om inte inflytanet är betydande så kan en juridisk person ändå anses ingå i koncernen om den har särskild betydelse för kommunens verksamhet eller ekonomi. Detta innehåller att fler juridiska personer kan komma att behöva konsolideras i Nacka kommuns sammanställda redovisning. Ett exempel på detta är Nacka Pir AB där innehavet idag är 50 procent vilket betyder att Nacka Pir AB med det nya förslaget skulle ingå i den sammanställda redovisningen.



Lagförslaget är otydligt vilka juridiska personer som egentligen ska ingå i den sammanställda redovisning och det kan bli frågan om olika tolkningar från olika kommuner. Föreslagna förändringar kommer även att innehåra större administration för Nacka kommun. Kommuner ingår i en mängd olika samarbeten, en sänkning till 20 procent skulle innehåra ett omfattande merarbete med att konsolidera koncernen. Föreslagna förändringar av sammanställd redovisning är negativa för Nacka kommun.

Idag finns inte konsolideringsmetod angiven i lagen. Nu föreslås *klyvningsmetoden* bli huvudregel. Detta innehåller ingen skillnad mot vad det är idag för Nacka kommun och är därför en positiv förändring.

Förvaltningsberättelsen

Det finns en rad förslag till förändringar som berör förvaltningsberättelsen. Drift och investeringsredovisningen ska inte ingå i förvaltningsberättelsen, dessa blir istället egna delar i årsredovisningen. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en redogörelse för investeringsprojekt och möjliggöra en avstämning mellan den av fullmäktige fastställda årsbudgeten och det verkliga utfallet för investeringar. Detta är ett förtydligande jämfört med som det ser ut idag. Det innehåller att Nacka kommun måste börja besluta om årliga investeringsbudgetar.

Detta är ett bra förslag för att renodla årsredovisningens olika delar. Det ger bättre och tydligare bild av det ekonomiska läget. Investeringar blir allt viktigare särskilt i växande kommuner och därför är det bra med ett samlat avsnitt om investeringar och ett tydligare regelverk.

Kravet på redovisning av sjukfrånvaro som i dag är relativt detaljerad föreslås tas bort vilket är en positiv förändring.

Utvärdering av mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning och utvärderingen av ekonomisk ställning samt förväntad utveckling ska enligt förslaget även omfatta kommunkoncernen. Även i avsnittet om väsentliga personalförhållanden ska koncernbolagen ingå.

Det är ett bra förslag att utvärdering av mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning även ska omfatta kommunkoncernen. Det ger en mer heltäckande bild av den ekonomiska utvecklingen.

Resultaträkning och balansräkning

Det föreslås nya resultatnivåer i resultaträkningen samt att raderna *Finansiella intäkter* och *Finansiella kostnader* ersätts med raderna *Poster från finansiella tillgångar* och *Poster från finansiella*



skulder. Detta för att läsaren lättare ska kunna göra en analys av vilka resultateffekter som finansiella tillgångar och finansiella skulder var för sig genererar.

Begreppen finansiella intäkter och kostnader bör behållas. Det finns ingen kommunal särart inom detta område som motiverar att kommuner skulle redovisa dessa poster på ett annorlunda sätt än privat sektor. Begreppen är dessutom väl inarbetade. Det är även motsägelsefullt jämfört med alla annan redovisning att här tillåta en nettoredovisning av intäkter och kostnader på samma rad i resultaträkningen vilket inte är tillåtet någon annanstans i redovisningen.

I balansräkningen föreslås att samtliga poster inom linjen tas bort. Dessa avser idag ansvarsförbindelser, borgensåtaganden och leasing. Upplysningar om dessa ska istället lämnas i not. Det är lämpligt att genomföra denna förenkling.

Delårsrapport

Utredningen föreslår att det ska regleras i lag vilka delar som en delårsrapport ska innehålla. Enligt förslaget ska en delårsrapport innehålla en resultaträkning, en balansräkning och en förenklad förvaltningsberättelse. Detta innebär ingen förändring av vad Nacka kommun rapporterar i sin delårsrapport per tertial 2. Vi ställer oss positiva till förslaget.

Förändring i lagen om kommunal redovisning föranleder även ett förslag om förändring i kommunallagen som handlar om att Kommunstyrelsen inom två månader ska ha överlämnat delårsrapporten till Kommunfullmäktige.

Med de krav som finns idag på att material skall skickas ut till ledamöterna ett visst antal dagar i förväg kommer detta att bli svårt att uppnå. För Nacka kommun kommer det att krävas en större förändring hur sammanträdesesschemat är upplagt. En delårsrapport passar kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige där sammanträdena ska ligga med ett mellanrum på två veckor.

Värdering

I utredningens förslag finns en mängd förändringar inom olika värderingsfrågor. Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste.

Nyttjandeperiod

Begreppet ekonomisk livslängd som handlar om hur lång avskrivningstid en tillgång får, ersätts av begreppet nyttjandeperiod. Det är i sig inget nytt begrepp eftersom detta sedan flera år funnits med i rekommendationerna från Rådet för kommunal redovisning.

Skillnaden mellan ekonomisk livslängd och nyttjandeperiod är att för varje tillgång ska det göras en bedömning av hur länge man kommer att nyttja tillgången för sitt ändamål. I



årsredovisningen kommer ett nytt upplysningskrav om genomsnittlig bedömd nyttjandeperiod för varje post som tas upp som en anläggningstillgång.

Det är positivt att förändra begreppet till nyttjandeperiod istället för ekonomisk livslängd. Det blir dock en större administration att upplysa om bedömd nyttjandeperiod för varje post. Detta bör ske på en generell nivå inte utifrån varje komponent. Det behöver förtydligas vad *varje post* betyder.

Finansiella instrument

En ny regel föreslås för vissa finansiella instrument som innehålls för att generera avkastning eller värdestegring. Dessa ska enligt förslaget värderas till verkligt värde. Detta innebär att värdeförändringar ska redovisas som en kostnad eller intäkt i resultaträkningen. I dag redovisas dessa tillgångar till bokfört värde. Nacka kommun har idag finansiella tillgångar i form av aktier till dotterbolag men dessa innehålls inte för att generera avkastning eller värdestegring så dessa berörs inte av förändringen. Däremot så berörs Nacka kommunens finansiella placeringar där Nacka kommun idag har placerat 250 miljoner kronor. Dock är värdeförändringen väldigt liten i dessa fall. Förändringen är positiv.

Gåvor

Gåvor ska redovisas till verkligt värde vid förvärvstidpunkten enligt det nya förslaget. Det innebär om Nacka kommun får överta en tillgång från en exploitör, exempelvis en park som har kostat 10 miljoner kronor att bygga så ska kommunen redovisa en tillgång och en intäkt på 10 miljoner kronor vid övertagandet av parken. Detta är i sak ingenting nytt då detta tidigare har varit reglerat i normgivningen från Rådet för kommunalredovisning i rekommendation 11.4 Materiella anläggningstillgångar. Föreslagna förändringar är positiva.

Arkiveringstid

Arkiveringstiden för räkenskapsinformation föreslås minska från 10 år till 7 år. Det är samma som för aktiebolag. Förslaget är en positiv förändring.

Bilagor

Förslag till yttrande till finansdepartementet
Betänkande SOU 2016:24

Eva Olin
Ekonomidirektör
Stadsledningskontoret

Maria Karlsson
Redovisningsspecialist
Redovisningsenheten

Finansdepartementet

Betänkande av KomRed – en ändamålsenlig kommunal redovisning (SOU 2016:24), förslag till lag om kommunal bokföring och redovisning

Nacka kommun lämnar förslag till yttrande till *förslag till lag (2018:000) om kommunal bokföring och redovisning*. Yttrandet innehåller de förändringar som sker inom följande områden.

- Redovisning av kommunala pensionsförpliktelser
- Sammanställd redovisning
- Förvaltningsberättelsen
- Resultaträkning och balansräkning
- Delårsrapport
- Värdering

Redovisning av kommunala pensionsförpliktelser

Rent redovisningsmässigt är det en klok tanke att införa fullfonderingsmodell. För Nacka kommuns del innebär fullfondering att eget kapital minskar från 2 752 miljoner kronor till 1 194 miljoner kronor, en minskning med 1 558 miljoner kronor. Soliditeten sjunker från 39 till 17 procent. I kontakter med banker och ratingföretag kan dock den minskade soliditeten påverka negativt.

Nacka kommun anser att innan fullfondering kan införas behöver finansdepartementet utreda en stabilare räntemodell för hur avsättningarna ska beräknas för att motverka de stora svängningar i resultatlängden som detta förslag kommer att innebära. Vid den senaste förändringen av diskonteringsräntan som gjordes 2013 påverkades Nacka kommuns resultat negativt med 39 miljoner kronor. Om fullfondering hade gjällt då hade resultateffekten uppgått till 120 miljoner kronor. Nacka kommun anser att de resultatlängderna av fullfonderingen behöver utredas och analyseras ytterligare. Det är viktigt att medborgarna kan följa och förstå förändringar i resultatet över tid. Ekonomistyrningen försvåras för hela den kommunala sektorn om hela förslaget med fullfondering införs. Nacka kommun ställer sig därför negativ till förslaget om att införa fullfonderingsmodell.



Sammanställd redovisning

Lagförslaget innehåller förändringar med nya begrepp som exempelvis att kommunkoncern ersätts med begreppet kommunalgrupp och kommunens koncernföretag ersätts med kommunalgruppsföretag. Nacka kommun ställer sig tveksam till vad de nya begreppen egentligen tillför.

I lagförslaget föreslås att konsolidering ska göras i de fall kommunen har varaktigt inflytande över en annan juridisk person, vilket innehåller ett innehav av minst 20 procent av rösterna. Detta innehåller att fler juridiska personer kan komma att behöva konsolideras i Nacka kommuns sammanställda redovisning. Nacka kommun anser att det i lagförslaget är otydligt vilka juridiska personer som egentligen ska ingå i den sammanställda redovisningen och det därför kan bli frågan om olika tolkningar från olika kommuner. Föreslagna förändringar kommer även att innehålla större administration för Nacka kommun. Kommuner ingår i en mängd olika samarbeten, en sänkning till 20 procent skulle innehålla ett omfattande merarbete med att konsolidera koncernen. Därför ställer sig Nacka kommun negativ till föreslagna förändringar av sammanställd redovisning.

Idag finns inte konsolideringsmetod angiven i lagen. Nu föreslås *klyvningsmetoden* bli huvudregel. Detta innehåller ingen skillnad mot vad det är idag för Nacka kommun. Nacka kommun ställer sig positiv till förslaget om konsolideringsmetod.

Förvaltningsberättelsen

Nacka kommun anser att det är ett bra förslag att drift och investeringsredovisningen inte ska ingå i förvaltningsberättelsen utan att dessa istället blir egna delar i årsredovisningen. Det är bra att renodla årsredovisningens olika delar. Det ger en bättre och tydligare bild av det ekonomiska läget. Investeringar blir allt viktigare särskilt i växande kommuner och därför är det bra med ett samlat avsnitt om investeringar och ett tydligare regelverk vad som ska redovisas.

Kravet på redovisning av sjukfrånvaro som i dag är relativt detaljerad föreslås tas bort. Nacka kommun ställer sig positiv till denna förändring.

Utvärdering av mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning och utvärderingen av ekonomisk ställning samt förväntad utveckling ska enligt förslaget även omfatta kommunkoncernen. Även i avsnittet om väsentliga personalförhållanden ska koncernbolagen ingå. Det är ett bra förslag att utvärdering av mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning även ska omfatta kommunkoncernen. Det ger en mer heltäckande bild av den ekonomiska utvecklingen. Nacka kommun ställer sig därför positiv till ovannämnda förslag.

Nacka kommun är därmed positiv till samtliga föreslagna förändringar av förvaltningsberättelsen.



Resultaträkning och balansräkning

Nacka kommun anser att begreppen finansiella intäkter och kostnader bör behållas. Det finns ingen kommunal särart inom detta område som motiverar att kommuner skulle redovisa dessa poster på ett annorlunda sätt än privat sektor. Begreppen är dessutom väl inarbetade. Det är även motsägelsefullt jämfört med övrig kommunalredovisning att tillåta en nettoredovisning av intäkter och kostnader på samma rad i resultaträkningen vilket inte är tillåtet någon annanstans i redovisningen. Nacka kommun är därmed negativ till förslaget om att ersätta finansiella intäkter och kostnader med poster från finansiella tillgångar och poster från finansiella skulder.

I balansräkningen föreslås att samtliga poster inom linjen tas bort. Nacka kommun anser att det är lämpligt att genomföra denna förenkling och ställer sig därför positiva till detta förslag.

Delårsrapport

Nacka kommun ställer sig positiv till utredningens förslag om innehållet i en delårsrapport.

Förändring i lagen om kommunal redovisning föranleder även ett förslag om förändring i kommunallagen som handlar om att kommunstyrelsen inom två månader ska ha överlämnat delårsrapporten till kommunfullmäktige. Med de krav som finns idag på att material skall skickas ut till ledamöterna ett visst antal dagar i förväg kommer detta att bli svårt att uppnå. För Nacka kommun kommer det att krävas en större förändring hur sammanträdeschemat är upplagt. En delårsrapport passerar kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige där sammanträdena ska ligga med ett mellanrum på två veckor.

Värdering

Det finns en mängd förslag om förändringar inom olika värderingsfrågor.

Det är positivt att ändra till nyttjandeperiod istället för ekonomisk livslängd. Det blir dock en större administration att upplysa om bedömd nyttjandeperiod för varje post. Nacka kommun föreslår att det sker på en generell nivå inte utifrån varje komponent. Det behöver förtydligas vad *varje post* betyder. I övrigt är Nacka kommun positiv till föreslagna förändring.

Nacka kommun är positiv till förslaget om att finansiella instrument som innehålls för att generera avkastning eller värdestegring ska värderas till verkligt värde.

Nacka kommun är positiv till förslaget om att gåvor ska redovisas till verkligt värde vid förvärvstidpunkten. Detta är i sak ingenting nytt då detta tidigare har varit reglerat i normgivningen från Rådet för kommunalredovisning i rekommendation 11.4 Materiella anläggningstillgångar.



Arkiveringstid

Arkiveringstiden för räkenskapsinformation föreslås minska från 10 år till 7 år. Det är samma som för aktiebolag. Nacka kommun ställer sig positiv till förslaget.

22 juni 2016

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör

Eva Olin
Ekonomidirektör

Kommunstyrelsen

Nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga

Yttrande till regeringen över promemoria A2016/01307/I

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar föreslaget yttrande över promemorian om ”Nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga”, A2016/01307/I.

Sammanfattning

Regeringen har tagit fram ett förslag till nytt system för ersättning till kommunerna för mottagande av ensamkommande barn och unga. En viktig skillnad mot dagens system är att ersättningen för boendeplatser för ensamkommande barn kommer att schabloniseras i större utsträckning och att ersättningen för boendeplatser sänks till 1 350 kronor per boendeplats oavsett boendeform.

I arbets- och företagsnämndens föreslagna yttrande konstateras att den ersättning som promemorian föreslår för boendeplatser är för låg för ett hållbart mottagande av ensamkommande barn. Den föreslagna ersättningen för mottagandet av ensamkommande, där utrednings- och uppföljningskostnaderna utgör den största delen, anser nämnden också vara för låg. Kommunen kan inte minska sina utrednings- och uppföljningsresurser utan att äventyra rättssäkerheten och barnets bästa.

Ärendet

Regeringen avisade i vårpropositionen 2016 att den avsåg att komma med förslag för att förenkla regelverket, förbättra kommunernas planeringsförutsättningar, minska den administrativa bördan och öka kostnadseffektiviteten kring mottagandet av ensamkommande barn och unga. Regeringen anser att dagens system för ersättning till kommunerna inte är ändamålsenligt utan har lett till ett svåröverskådligt regelverk som även är administrativt betungande. I promemorian ”Nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga” (2016/01307/I) beskrivs nu ett nytt ersättningssystem.

Regeringen föreslår att det nya ersättningssystemet ska träda i kraft den 1 januari 2017.



För kostnader som uppkommit under 2016 är förslaget att ersättning lämnas enligt nuvarande reglering. Förslaget innebär att det ska vara möjligt att ansöka om ersättning för kostnader som uppstått före den 1 januari 2017 fram till den 1 juli 2017.

Förslaget i promemorian

Förslagen i promemorian innebär en rad förändringar i ersättningen till kommunerna. Idag gäller följande statliga ersättningar till kommunerna:

- 500 000 kronor per kommun och år som tecknat avtal
- 1 600 kronor per dygn för obelagda platser inom överenskommelsen (ök)
- 1 900 kronor per dygn för belagd plats inom ök och HVB utanför ök
- Faktiska kostnader för familjehem utanför ök och LVU-placeringar
- 1 000 kronor per dygn i stödboende
- HVB utanför ök ersätts för faktiska kostnader för barn med uppehållstillstånd
- Ersättning för faktisk kostnad för ankomstcommuner.
- 31 000 och 39 000 engångsbelopp för socialtjänstens utredning inför placering
- Faktisk kostnad för ersättning till gode män

Promemorian föreslår följande ersättningar från och med 2017:

- 500 000 till alla kommuner per år fast ersättning
- Rörlig ersättning i sju dygn i enlighet med kommunens fastställda andel.
- 3 000 kronor per dygn för barn till ankomstcommuner
- 52 000 per barn till anvisningscommun för transportkostnader, utredningar, uppföljningar tolk, god man mm.
- 1 350 kronor per dygn för boende för ensamkommande barn som är asylsökande eller har uppehållstillstånd, anvisningscommun
- Faktiska kostnader för unga asylsökande 18-20 år för LVU-placeringar eller motsvarande behov av placering med stöd av Socialtjänstlagen.
- 750 kronor per dygn för ensamkommande unga 18-20 år som har uppehållstillstånd

Det föreslagna yttrandet

I det föreslagna yttrandet lyfter kommunen fram att den ersättning som föreslås i promemorian är för låg för ett hållbart mottagande av ensamkommande barn.

Förutsättningarna för att omplacera barn till boenden med lägre kostnad, dvs stödboende, begränsas av det faktum att många barn behöver det stöd som erbjuds på HVB-hem.

Dessutom har kommunerna upphandlat fleråriga avtal med HVB-hem, vilket kommer att innebära att kommunen inte får ersättning för kostnaderna för boendeplatser på dessa hem.

Nacka kommun föreslås även framhålla att den ersättning som promemorian föreslår för mottagandet av ensamkommande, där utrednings- och uppföljningskostnaderna utgör den



största delen, är för låg. Utrednings- och uppföljningsresurserna kan kommunen inte minska utan att äventyra rättssäkerheten och barnets bästa.

Promemorian är på remiss till den 24 augusti 2016. För att Nacka kommun ska hinna yttra sig har förslag till yttrande beslutats av arbets- och företagsnämndens ordförande med stöd av reglerna om ordförandens rätt att fatta beslut i brådskande ärenden. Förslaget från arbets- och företagsnämnden kan därefter beredas i kommunstyrelsens arbetsutskott den 16 augusti, varefter ett preliminärt yttrande ges in. Kommunen kan därefter komplettera med det slutliga yttrandet när kommunstyrelsen har beslutat om yttrandet den 29 augusti 2016.

Bilagor

1. Nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga, promemoria A2016/01307/I
2. Förslag till yttrande
3. Ordförandebeslut för arbets- och företagsnämnden, 2016-08-09

Malin Westerback
Arbetsmarknadsdirektör
Arbets- och företagsenheten

Jenny Rivas
Etableringsutvecklare
Arbets- och företagsenheten



REGERINGSKANSLIET

Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga

Promemoria

2016-06-21

Innehåll

1	Utgångspunkter för ett nytt ersättningssystem	6
1.1	Ett ökat antal ensamkommande barn och unga	7
1.2	Ett stort behov av ett förändrat ersättningssystem	8
1.3	Barnperspektivet är en viktig utgångspunkt	10
1.4	Asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år	11
1.5	Ersättning för ensamkommande unga över 18 år som har uppehållstillstånd	12
1.6	Behovet av administrativ förenkling	13
1.7	Behovet av ett kostnadseffektivt regelverk	14
1.8	Utgångspunkter och inriktning för ett nytt ersättningssystem	15
2	Nuvarande regler om ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga	17
2.1	Kommuner och landstings rätt till ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga	17
2.1.1	Allmänt om kommuner och landstings rätt till ersättning	17
2.1.2	Överenskomna platser och kommunala ersättningar	18
2.1.3	Ersättning för asylsökande	18
2.1.4	Ersättning för mottagandet av personer med uppehållstillstånd	21
2.2	Ersättning till asylsökande och personer med uppehållstillstånd	25
2.2.1	Ersättning till asylsökande	25
2.2.2	Ersättning till personer med uppehållstillstånd	26
2.2.3	Asylsökande och unga med uppehållstillstånd som studerar	27
2.3	Övriga lagar som har betydelse för ensamkommande barn	28

2.3.1	Ansvar och skyldigheter för föräldrar och vårdnadshavare	28
2.3.2	Kommunernas ansvar utifrån anvisning och placering.....	29
3	Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga	31
3.1	Ny ersättning för beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn.....	31
3.2	Schablonersättning till ankomstkommuner för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn	34
3.3	Schablonersättning för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i anvisningskommun.....	35
3.4	Schablonersättning per dygn för mottagandet av ensamkommande barn.....	36
3.5	Begränsad möjlighet till ersättning för asylsökande ensamkommande unga i åldern 18–20 år	38
3.6	Schablonersättning för ensamkommande unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd.....	39
3.7	Ersättning för ensamkommande barn och unga som är placerade i annan kommun än anvisningskommunen	43
3.8	Ersättning för faktiska kostnader i vissa särskilda situationer	45
3.9	Ikraftträdande m.m.....	47
4	Konsekvensanalys	48
4.1	Inledning	48
4.2	Antalet ensamkommande barn och unga.....	49
4.3	Ekonomiska konsekvenser för staten	50
4.4	Övriga konsekvenser för staten.....	52
4.5	Konsekvenser för kommunerna	53

4.6	Konsekvenser för ensamkommande barn och unga	60
4.7	Övriga konsekvenser	61

1 Utgångspunkter för ett nytt ersättningssystem

Den stora ökningen av antalet ensamkommande barn under 2015 medför utmaningar för kommunerna. Det är viktigt att värna kvalitet och säkerhet i mottagandet av ensamkommande barn och unga. Samtidigt måste regelverken ta hänsyn till kommunernas förutsättningar och bidra till en effektiv användning av skattemedel.

Dagens system för ersättning till kommunerna för mottagandet av ensamkommande barn och unga är inte ändamålsenligt utan har lett till ett svåröverskådligt regelverk som även är administrativt betungande. Ersättningen för mottagandet av ensamkommande barn och unga bör därför i större utsträckning än i dag utgöras av schabloner.

Regeringen aviserade i vårpropositionen 2016 att man avsåg att återkomma med förslag för att förenkla regelverket, förbättra kommunernas planeringsförutsättningar, minska den administrativa bördan och öka kostnadseffektiviteten.

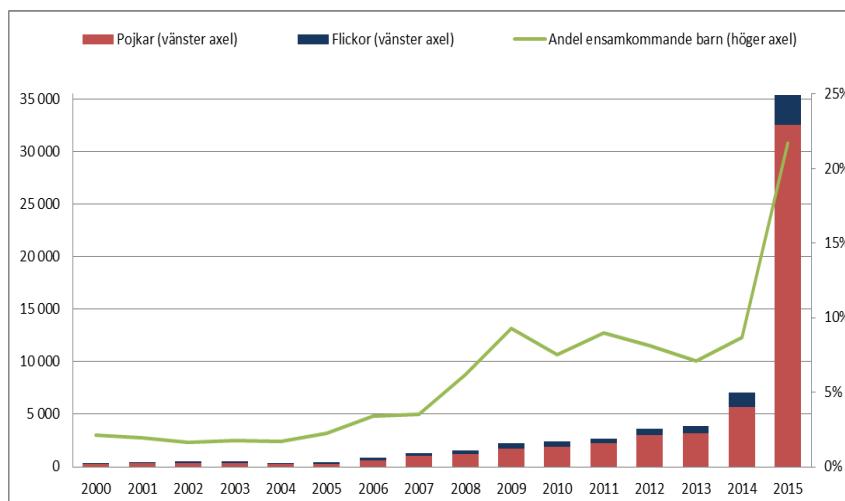
I denna promemoria beskrivs ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga. I avsnitt 1 redovisas utgångspunkter och i avsnitt 2 sammanfattas nuvarande regler om ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga. Bedömningar och motiveringar för det nya ersättningssystemet redovisas i avsnitt 3. Konsekvensanalys redovisas i avsnitt 4.

1.1 Ett ökat antal ensamkommande barn och unga

Sverige är det land i Europa som under de senaste tio åren har tagit emot flest asylsökande ensamkommande barn, dvs. personer som vid ankomsten inte hade fyllt 18 år och som anlånt utan sin vårdnadshavare eller någon som anses ha trätt i vårdnadshavarens ställe. Antalet är särskilt stort i relation till landets befolkningsmängd, men Sverige har också varit största mottagarland i absoluta tal. Under 2015 tog dock Tyskland emot fler asylansökningar från ensamkommande barn än Sverige.

Diagram 1.1 visar antalet och andelen asylsökande ensamkommande barn i Sverige sedan år 2000.

Diagram 1.1 Antal asylsökande ensamkommande barn 2000–2015 och andel ensamkommande barn av det totala antalet asylsökande



Källa: Migrationsverket

År 2005 sökte knappt 400 ensamkommande barn asyl i Sverige. Fem år senare hade antalet asylsökande ensamkommande barn ökat till nästan 2 400. På tre år, 2010–2013, skedde en 60-procentig ökning av antalet asylsökande ensamkommande barn och 2013 uppgick antalet till 3 852. Under 2014 kom 7 049 asylsökande ensamkommande barn till Sverige, vilket var en ökning med drygt 80 procent jämfört med föregående år. I början av 2015 var bedömningen att både antalet asylsökande totalt sett och antalet ensamkommande barn skulle minska. Utvecklingen under

sommaren och hösten blev emellertid den motsatta. Sammantaget sökte 35 369 ensamkommande barn asyl i Sverige under 2015. Antalet asylsökande ökade totalt, men framför allt ökade andelen ensamkommande barn av de asylsökande som kom till Sverige. 2015 var andelen ensamkommande barn av de asylsökande drygt 20 procent. Prognoserna för de närmaste åren är mycket osäkra, men Migrationsverkets bedömning (april 2016) är att antalet asylsökande kommer att ligga på en fortsatt hög nivå i ett historiskt perspektiv.

Majoriteten av de asylsökande ensamkommande barnen har under hela perioden varit pojkar och andelen pojkar har ökat. Under perioden 2000–2005 var i genomsnitt 34 procent av de ensamkommande barnen som sökte asyl i Sverige flickor. Sedan 2006 fram till 2014 har andelen flickor varit i genomsnitt 19 procent per år.

2015 minskade andelen flickor till 8 procent och därmed var 92 procent av de ensamkommande barnen som sökte asyl i Sverige pojkar. Nästan alla var ungdomar i åldern 13–17 år (93 procent) och en tredjedel var i åldern 16–17 år. Afghanistan är sedan länge det vanligaste ursprungslandet, varifrån två tredjedelar kom 2015. Syrien var näst vanligaste ursprungsland med 10 procent. Andra vanliga ursprungsländer är Somalia, Eritrea och Irak.

1.2 Ett stort behov av ett förändrat ersättningssystem

Den kraftiga ökningen av antalet ensamkommande barn som kommit till Sverige under 2015 har inneburit att bl.a. kommunerna ställts inför betydande påfrestningar i sin verksamhet. Regelverken för mottagandet av ensamkommande barn har förändrats under den senaste tioårsperioden, men någon samlad utvärdering har inte gjorts. Under 2015 tillsattes en utredning som har i uppdrag att ta ett helhetsgrepp om mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända, inklusive ensamkommande barn (dir. 2015:107). Utvecklingen av antalet asylsökande ensamkommande barn under 2014 och 2015 har emellertid gjort det nödvändigt att omgående se över regelverket och utformningen av de statliga ersättningarna till kommunerna. En översyn av kommunersättningarna aviserades i

budgetpropositionen för 2015 och förändringar presenterades i budgetpropositionen för 2016. Under hösten 2015 stod det klart att ytterligare förändringar var nödvändiga och ett arbete inom Regeringskansliet har lett fram till bedömningar om nya former för kommunersättningar vid mottagandet av ensamkommande barn och unga som presenteras i denna promemoria.

Det stora antalet ensamkommande barn och unga innebär att behovet av att förenkla regelverket, dämpa kostnadsutvecklingen och minska den administrativa bördan är stort. Staten ansvarar för finansieringen av mottagandet av ensamkommande barn och unga. Genom de statliga ersättningarna ska kommunerna ges ekonomisk ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga så att trygghet och kvalitet i mottagandet kan upprätthållas. Det är även viktigt att säkerställa att skattemedel används på ett kostnads-effektivt sätt. Regelverket för ersättningen bör vara utformat så att den administrativa bördan blir mindre för såväl kommuner som Migrationsverket. Planeringsförutsättningarna för kommunerna behöver förbättras genom ökad förutsägbarhet i fråga om vilken ekonomisk ersättning de är berättigade till och när utbetalningen kommer att ske. På så vis förbättras också kommunernas förutsättningar för mottagandet.

Den snabba och kraftiga ökningen av antalet asylsökande ensamkommande barn har inneburit att behovet av olika boendealternativ har ökat kraftigt. Kommunernas ansträngda situation och behov av att snabbt hitta boende har bidragit till att efterfrågan på boenden har ökat. Behovet av bostäder ledde till att utbudet av boenden ökade då många privata aktörer såg en expanderande marknad med möjligheter att ta ut ett högt pris. Regelverkets utformning och den ansträngda situationen för kommunerna har bidragit till att orimligt höga priser har kunnat tas ut. För att förbättra de ekonomiska drivkrafterna för kostnads-effektiva boenden behöver regelverket ses över och förändras. Skattemedel måste användas ansvarsfullt och de samlade statliga utgifterna för mottagandet av ensamkommande barn och unga måste vara rimliga i förhållande till andra offentliga utgifter.

I utformningen av ett regelverk för statliga ersättningar till kommunerna är det flera aspekter som behöver beaktas. Inte minst är barnperspektivet viktigt. Mottagandet av ensamkommande barn ska hålla hög kvalitet och utgå från barnets bästa. Statens,

komuner och landstings resurser är begränsade. Regelverket bör vara utformat så att det möjliggör ett bra mottagande utan att det sker en undanträning av andras behov. Utformningen behöver också vara långsiktigt hållbar eftersom mottagandet av ensamkommande barn är ett flerårigt åtagande för kommunen.

1.3 Barnperspektivet är en viktig utgångspunkt

Det stora antal asylsökande ensamkommande barn som kommit till Sverige under senare tid innebär en stor utmaning för kommunerna som har ansvaret för att säkerställa att varje barn får det stöd han eller hon behöver. Barn utan vårdnadshavare har många gånger behov av stora insatser från samhället för att de ska kunna växa upp under förutsättningar som i så stor utsträckning som möjligt motsvarar de förutsättningar som barn som bor med sina föräldrar eller andra vårdnadshavare har. En viktig utgångspunkt för förändringar i ersättningssystemet för ensamkommande barn är att inte försämra förutsättningarna för att barn ska få ett bra omhändertagande. Barn under 18 år har särskilda rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och det är därför viktigt att särskilja barn från vuxna.

Vid åtgärder inom socialtjänsten som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som avser vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. När resurserna inom kommunen är begränsade finns en risk för undanträning av utredningar av bl.a. orosanmälningar om barn som far illa. Nuvarande regelverk innebär att kommunerna har ekonomiska drivkrafter att placera ensamkommande unga med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL, upp till 21 års ålder, eftersom placeringsbeslut har krävts för statlig ersättning för mottagandet till kommunerna. Återkommande placeringsbeslut och därmed följande uppföljning innebär en upplåsning av resurser vid socialtjänsten som inte alltid är motiverade utifrån den enskildes vårdbehov. Fortsatt placering av ensamkommande barn som blivit unga vuxna riskerar därför att försvåra kommunernas möjlighet att ge tillräckligt stöd till barn som är i behov av stöd eller vård- eller behandlingsinsatser.

Med barnperspektivet som utgångspunkt är det naturligt att förändra ersättningssystemet så att en tydligare skillnad görs mellan ensamkommande barn och unga vuxna, dvs. ensamkommande unga som har fyllt 18 år. Förändringar av ersättningar som kan påverka vilka former av boenden som erbjuds bör därför i första hand avse unga över 18 år.

1.4 Asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ansvar för att erbjuda plats på förläggning¹ åt asylsökande som inte bor i eget boende. För ensamkommande barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet.

För dem som söker asyl som ensamkommande barn och fyller 18 år innan asylprövningen är avgjord finns med nuvarande regler ett dubbelt ansvarssystem. Migrationsverkets ansvar för att erbjuda plats på förläggning omfattar alla som är över 18 år och söker asyl i Sverige. Kommunens ansvar för dem som sökt asyl som ensamkommande barn kvarstår i normalfallet genom att socialtjänsten fattar beslut om fortsatt placering med stöd av SoL innan en asylsökande fyller 18 år. När beslut om fortsatt placering tas har kommunen också rätt till fortsatt statlig ersättning för mottagandet som längst till den unga fyller 21 år. Vid fortsatt placering efter 18 års ålder är ersättningsskillkoren desamma som ersättningsskillkoren som gäller för placering av ensamkommande barn under 18 år. Drivkrafterna för kommunen att förlänga placeringsbeslut efter 18 års ålder är stora eftersom det leder till fortsatt statlig ersättning med 1 900 kronor per dygn för överenskomna platser eller ersättning för faktiska kostnader för placerade ensamkommande unga utöver överenskomna platser. Majoriteten av de asylsökande som fyller 18 år är därför även fortsättningsvis placerade fram till 21 års ålder. Bedömningen är att detta snarare är en följd av

¹ Förläggning är det begrepp som används i LMA. Numera används begreppet anläggningsboende. Dessa kan drivas i både Migrationsverkets regi, hyras eller handlas upp av privata entreprenörer.

ersättningsreglernas utformning än att alla unga har behov av att vara fortsatt placerade.

I prop. 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn framgår det att barn som blir myndiga innan ansökan om uppehållstillstånd slutligt prövats i normalfallet inte bör bo kvar vid ett kommunalt ungdomsboende utan ska beredas plats inom Migrationsverkets anläggningsboenden.

De nuvarande reglerna innebär också att den som söker asyl strax före 18 års ålder omfattas av ett helt annat system för omhändertagande än den som söker asyl strax efter 18–årsdagen. Att behovet av stöd skulle vara helt olika för den som sökt asyl strax före respektive efter 18–årsdagen är svårt att motivera. För staten innebär regelverket höga kostnader i förhållande till mottagandet av en asylsökande som har fyllt 18 år vid ankomsten till Sverige.

1.5 Ersättning för ensamkommande unga över 18 år som har uppehållstillstånd

Kommunen har med nuvarande regler rätt till ersättning för mottagandet av unga som har fyllt 18 men inte 21 år om den unga är placerad enligt SoL och om vården påbörjats före 18 års ålder. Enligt SoL finns sedan den 1 januari 2016 tre olika former av boenden, s.k. placeringsformer: familjehem, hem för vård eller boende (HVB) och stödboende. Eftersom ersättningen baseras på beslut om vård enligt SoL saknar kommunen ekonomiska drivkrafter för att avsluta placeringar av unga som har fyllt 18 men inte 21 år. Då ersättningens storlek i stor utsträckning är kopplad till olika former av boende saknas drivkrafter för att placera unga över 18 år i ett boende med lägre kostnad även när den unges behov ger möjlighet till detta.

Ekonomiska drivkrafter för kommunen kan leda till boende- och placeringslösningar som inte motsvarar den enskildes behov. Placering enligt SoL är inte alltid det bästa boendet för en ung vuxen som saknar vårdbehov.

Bedömningen är att regelverket bör vara så konstruerat att unga över 18 år inte behöver vara placerade enligt SoL för att statlig ersättning för mottagandet ska utgå till kommunen. En del av de

unga kommer även framöver att ha behov av fortsatt placering enligt SoL. Det är viktigt att beslut om fortsatt placering fattas utifrån individens behov och inte påverkas av regelverket för statlig ersättning till kommunen.

Stödboende har som målgrupp ungdomar i åldern 16–20 år som av olika skäl behöver placeras men bedöms klara ett självständigt boende i kombination med socialt och/eller praktiskt stöd. Unga som kan få sina behov tillgodosedda i ett stödboende bör inte placeras i hem för vård eller boende. Enligt 6 kap. 1 § SoL krävs särskilda skäl för att placera barn i åldern 16–17 år i stödboende.

Slutligen innebär de nuvarande reglerna att barn som söker asyl före 18 års ålder omfattas av ett helt annat system upp till 21 års ålder eftersom de mottas som ensamkommande barn, medan unga som söker asyl strax efter 18 års ålder behandlas som vuxna.

1.6 Behovet av administrativ förenkling

Med nuvarande regler behöver kommunerna ansöka om ersättningar för en stor andel av de mottagna ensamkommande barnen. Kommunernas ansökningar om ersättning för faktiska kostnader för placeringar utöver överenskomna platser om mottagande motsvarade 2014 hälften av alla mottagna barn och unga. Ansökningsförfarandet för 2015 är ännu ofullständigt, eftersom kommunerna enligt gällande regelverk kan ansöka om ersättning upp till ett år efter att kostnaden har uppstått.

Ansökan och beslut om ersättning för faktiska kostnader är administrativt krävande för både kommunerna och Migrationsverket som handlägger och fattar beslut om utbetalning av ersättning. Dessa ersättningar skapar dessutom en osäkerhet och dåliga planeringsförutsättningar för kommunerna eftersom det inte är säkert att alla delar i ersättningssanspråken beviljas. Kommunerna tvingas också bära kostnaderna i väntan på utbetalning av ersättningen under tiden för Migrationsverkets handläggning. Den tidsmässiga förskjutningen mellan utgifter och intäkter kan vara kännbar för den kommunala ekonomin, särskilt i små kommuner med omfattande mottagande.

Systemet med boendedifferentierade schabloner som till viss del finns i nuvarande regelverk är också administrativt betungande

eftersom kommunen måste redovisa exakt hur många dygn en individ bott i familjehem, hem för vård eller boende respektive stödboende. I det fall det handlar om hem för vård eller boende för barn och unga som har uppehållstillstånd och som är mottagna utöver överenskomna platser, måste även de faktiska kostnaderna redovisas. För familjehemsplaceringar utöver överenskomna platser måste faktiska kostnader redovisas både för asylsökande barn och unga och för barn och unga med uppehållstillstånd.

Systemet med överenskommelser är administrativt betungande för länsstyrelserna som för dialoger med kommunerna i syfte att de ska ingå överenskommelser med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn. För kommunerna krävs resurser då de fattar beslut om överenskommelserna. Även ersättningarna för de överenskomna platserna är administrativt betungande eftersom det innebär utbetalningar i två steg där bara den ena delen betalas ut automatiskt utan föregående ansökan. Den andra delen betalas ut efter ansökan. Detta kräver i sig administrativa resurser för Migrationsverket som betalar ut ersättningen men även för kommunerna som måste ansöka om ersättning för de belagda platserna.

För att minska den administrativa bördan bör ersättningarna baseras på schabloner som inte är kopplade till överenskommelser. För att komma ifrån redovisning av antalet dygn i olika former av boenden bör ersättningen inte heller vara kopplad till placeringsform. Ersättningarna bör dessutom konstrueras så att de i så stor utsträckning som möjligt kan betalas ut automatiskt utan ett ansökningsförfarande.

1.7 Behovet av ett kostnadseffektivt regelverk

Kommunen ansöker om ersättning för faktiska kostnader för hälften av alla mottagna ensamkommande barn och unga. När en kommun upphandlar olika former av boenden eller bygger upp verksamhet i egen regi och får ersättning för faktiska kostnader, kan det medföra att det inte finns tillräckliga drivkrafter för att hålla nere verksamheternas kostnader. Schabloner för ersättning till kommunerna skulle leda till förenklad administration, men kan också bidra till ökad kostnadseffektivitet. För att bidra till

ekonomiska drivkrafter för mindre kostsamma lösningar vid valet av placeringsform bör ersättningarna vara oberoende av vilken placeringsform som väljs, vilket också är motiverat utifrån ett administrativt perspektiv.

1.8 Utgångspunkter och inriktning för ett nytt ersättningssystem

Sammantaget finns det ett stort behov av att förändra det statliga systemet för ersättning till kommunerna för mottagandet av ensamkommande barn och unga.

Utgångspunkten för utformningen av det nya ersättningssystemet bör vara att kommunerna sammantaget ska kunna erbjuda ett mottagande för ensamkommande barn och unga med hög kvalitet och säkerhet. Ett schabloniserat ersättningssystem skulle innebära att ersättningen till kommunerna i någon situation kan vara för hög och i en annan för låg, men att den i genomsnitt avser täcka kommunens kostnader.

Mottagandet av ensamkommande barn och unga är ett obligatoriskt åtagande för kommunerna enligt LMA. Statlig ersättning utgår till kommunerna för mottagandet. Utgångspunkten för de förändringar av ersättningssystemet som presenteras i denna promemoria är att en förändring av ersättningssystemet inte innebär bindande förändringar i form av förändrade regler för kommunernas verksamhet. Kraven på kommunernas verksamhet bör därför vara oförändrade. Den s.k. kommunala finansieringsprincipen beträffande ersättning för nya åtaganden eller åtaganden som tas bort från kommunerna blir därför inte tillämplig. Utformningen av de nya ersättningarna till kommunerna bör täcka kostnaderna för de uppgifter som kommunerna sedan tidigare har ansvarat för.

Inriktningen för det nya ersättningssystemet är att förenkla regelverket, minska den administrativa bördan och förbättra planeringsförusättningarna. Nuvarande ansökningsförfarande leder till eftersläpningar i utbetalning av ersättningar eftersom kommunen har förhållandevis lång tid på sig att ansöka om ersättning och till följd av långa handläggningstider hos Migrationsverket. Bedömningen är att ett system som i huvudsak

är baserat på schabloner som innebär att ersättningen kan betalas ut automatiskt bidrar till att förbättra både för kommunerna och för Migrationsverket som utbetalande myndighet. Ett välfungerande ersättningssystem bör också leda till att kommunerna får drivkrafter att hitta kostnadseffektiva former av boenden. Det bör också kunna bidra till boendelösningar som är anpassade till behoven hos ensamkommande barn och unga och till ökad flexibilitet i kommunernas mottagande.

2 Nuvarande regler om ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga

2.1 Kommuner och landstings rätt till ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga

2.1.1 Allmänt om kommuner och landstings rätt till ersättning

En kommun har rätt till ersättning för vissa kostnader för barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare. Denna grupp omnämns fortsättningsvis som ensamkommande barn. De som kommit hit som ensamkommande barn, men som har fyllt 18 år omnämns som ensamkommande unga. Ersättning lämnas för kommunens kostnader för sådan vård i annat hem än barnets eget som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL, eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga(LVU). Kommunen kan även få ersättning för ungdomar som har fyllt 18 men inte 21 år, men då krävs att beslut om vård enligt SoL eller LVU har fattats före 18 års ålder. Staten ansvarar för finansieringen för mottagandet av ensamkommande barn. Ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn är ett obligatoriskt åtagande för kommunerna. Mottagandet och placeringen av ensamkommande barn och unga innebär ansvar för boende, omsorg, skola samt hälso- och sjukvård m.m.

2.1.2 Överenskomna platser och kommunala ersättningar

Kommuner sluter överenskommelser med Migrationsverket om platser för mottagande av ensamkommande barn. Överenskommelserna omfattar både asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd. Länsstyrelserna för dialog med kommunerna om platser för mottagande utifrån Migrationsverkets bedömningar av platsbehovet för kommande år. Systemet med kommunernas överenskomna platser ligger i stor utsträckning till grund för nuvarande bestämmelser om statlig ersättning till kommunerna för kostnader för mottagandet av ensamkommande barn.

2.1.3 Ersättning för asylsökande

För personer i Migrationsverkets mottagningssystem har kommuner och landsting rätt till statlig ersättning enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande och förordningen (2014:946) om statlig ersättning för utbildning i svenska som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden.

Ersättning för överenskomna platser

En kommun som träffat en överenskommelse om mottagande av asylsökande ensamkommande barn får en årlig ersättning om 500 000 kronor. Ersättningen ska betalas ut i januari varje helår som överenskommelsen gäller eller månadsvis inom en månad från det att överenskommelsen träder i kraft. När en överenskommelse träffas under året, betalas ersättningen ut med en tolftedel per månad under resterande tiden av året. De kommuner som har tecknat överenskommelse om tillfälligt mottagande, s.k. ankomstboende, får ersättning med ytterligare 500 000 kronor årligen.

Kommuner som träffar en särskild överenskommelse med Migrationsverket om att tillhandahålla platser för ensamkommande barn som är asylsökande har rätt till ersättning med 1 600 kronor per dygn för varje överenskommen plats. Ersättningen för de

överenskomna platserna betalas ut månaden efter varje passerat kvartal, utan ansökningsförfarande. Kommunen kan därutöver få 300 kronor per dygn för varje belagd plats. Beviljad ersättning för de belagda platserna betalas ut löpande i efterskott efter att kommunen ansökt om ersättning. Inom de överenskomna platserna kan placeringar ske i familjehem eller hem för vård eller boende. Ersättningen är oberoende av placeringsformen.

Ersättning för hem för vård eller boende

För belagda platser utöver överenskommelse kan kommunen få ersättning med 1 900 kronor per dygn för vård i hem för vård eller boende eller ersättning för faktiska kostnader om barnet vistas i familjehem. Kommunen har även rätt till ersättning för sina faktiska kostnader för vård enligt LVU.

Stödboende

Den nya boendeformen stödboende infördes som en placeringsform enligt SoL den 1 januari 2016. För placeringar i stödboende utgår en ersättning med 1 000 kronor per dygn. Ett stödboende får inte ingå i överenskomna platser för boende för ensamkommande barn.

Ersättning för resekostnader, utredningskostnader och kostnader för gode män

Kommunen har rätt till ersättning för kostnader för god man till ensamkommande barn. Det är överförmyndaren i kommunen som beslutar om ersättning till en god man enligt bestämmelser i föräldrabalken. Kommunen kan söka ersättning för denna kostnad hos Migrationsverket. Migrationsverket kan inte överpröva överförmyndarens beslut om ersättning.

Kommuner som anvisats ett barn av Migrationsverket har även rätt till ersättning för utredningar om lämplig placeringsform. Begreppet utredning omfattar all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende hos

nämnden (prop. 1979/80:1 s. 562). Även om kommunen därefter har ett fortlöpande ansvar för vården och omsorgen för barnet och det kan uppstå nya omständigheter som leder till nya utredningar och nya beslut, så är det den första utredningen som ersätts med stöd av 7 a § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Ankomstcommuner ansöker om ersättning för faktiska kostnader för sina kostnader för tillfälligt mottagande.

Ersättning för förskola och skola för asylsökande.

Kommunen får ersättning för skola och barnomsorg för asylsökande barn. Ersättning lämnas med schablonbelopp som för 2016 är 60 800 kronor per år för barn i förskola från och med höstterminen det år barnet fyller 3 år, 49 700 kronor per år för en elev i förskoleklass, 97 500 kronor per år för en elev i grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola och 110 800 kronor per år för en elev i gymnasieskola eller gymnasiesärskola. För ett barn i förskola eller en elev som inte genomgår utbildning under ett helt år betalas ersättningen med ett belopp som för varje påbörjad fyra veckorsperiod utgör en tiondel av de ovan angivna beloppen. Efter särskild prövning får Migrationsverket betala ersättning för t.ex. extra skolkostnader för barn eller elever med behov av extra stöd.

Stödinsatser av förebyggande karaktär

Ersättning får ges till kommuner som har asylsökande barn under 18 år boende inom kommunen. Ersättningen avser stödinsatser av förebyggande karaktär enligt SoL. Ersättningen består av en fast och en rörlig del. Den fasta delen motsvarar 10 procent av 50 miljoner kronor delat med antalet aktuella kommuner. Den rörliga delen motsvarar 90 procent av 50 miljoner kronor delat med antalet barn som är registrerade hos Migrationsverket enligt LMA och som vistas i respektive kommun den 30 april varje år. Ersättningen betalas ut under maj månad.

Ersättning till landsting för personer i Migrationsverkets mottagningssystem

Landstingen kan få ersättning för asylsökande personer som har fyllt 18 år för vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168) samt tandvård som inte kan anstå. För asylsökande personer som inte har fyllt 18 år ges ersättning för fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård. Ersättningen består av ett visst fastställt schablonbelopp som betalas ut per kvartal. Schablonbeloppet för 2016 är 3 550 kronor för personer till och med 18 år, 4 205 kronor för personer mellan 19 och 60 år och 5 340 kronor för personer som har fyllt 61 år. Schablonbeloppet avser landstingens kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård samt landstingets kostnader för t.ex. tolk, hjälpmedel, sjuktransport eller sjukresa i samband med vården. Ett landsting kan få ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande (inklusive tolkkostnader) för den del av en vårdkontakt som överstiger 100 000 kronor.

Ett landsting kan få ersättning för en genomförd hälsoundersökning av en asylsökande som vid tiden för hälsoundersökningen var registrerad i Migrationsverkets mottagningssystem. Ersättningen består av ett fastställt schablonbelopp som för 2016 är 2 060 kronor och betalas ut en gång per person efter genomförd hälsoundersökning. Ersättningen avser landstingens kostnader för hälsoundersökning med hälsosamtal och eventuella tolkkostnader i samband med undersökningen.

2.1.4 Ersättning för mottagandet av personer med uppehållstillstånd

Kommuner som tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning har rätt till ersättning enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar samt enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. som omfattar dem som togs emot före den 1 december 2010. Personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt de grunder som nämns i förordningen och är kommunmottagna omnämns nyanlända i denna promemoria.

Kommunerna har rätt till olika typer av ersättningar för nyanlända. För ensamkommande barn och unga som har beviljats uppehållstillsänd har kommunen rätt till motsvarande ersättning som för andra nyanlända. Utöver det har kommunen rätt till vissa särskilda av ersättningar som enbart avser ensamkommande barn och unga.

Schablonersättning för mottagande av nyanlända

Kommunen får en schablonersättning för varje nyanländ person som tas emot. Schablonersättningen avser kommunens kostnader för mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning, särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola och fritidshem, utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering, tolkning och andra insatser för att underlätta etablering i samhället. För 2016 är schablonersättningen 125 000 kronor för personer som inte har fyllt 65 år och 78 200 kronor för personer som har fyllt 65 år. Schablonersättningen betalas ut i omgångar under en tvåårsperiod och om den nyanlända flyttar får den nya kommunen återstoden av ersättningen.

Ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd

Eftersom etableringsersättningen betalas ut i efterskott har den kommun som en nyanländ först tas emot i rätt till ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd. För nyanlända som har anvisats från ett anläggningsboende är ersättningen 7 500 kronor för en person som har fyllt 20 men inte 65 år. För nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år och har bosatt sig på egen hand är ersättningen 4 000 kronor. För personer under 20 år är ersättningen 3 000 kronor oavsett boendeform.

Hyreskostnader

En kommun som har anmält tillgängliga bostäder har rätt till ersättning för hyreskostnader som uppstår innan nyanlända som anvisas med stöd av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning flyttar in.

Grundersättning för mottagande av nyanlända

Kommuner som har tecknat en överenskommelse om mottagande av nyanlända får en grundersättning på fem prisbasbelopp per år, vilket för 2016 innebär 221 500 kronor. Den 1 mars 2016 trädde lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Detta innebär att även kommuner som inte har överenskommelser kommer att anvisas nyanlända. För 2016 kommer därför alla kommuner att få grundersättningen oavsett om de hade en överenskommelse om mottagande eller inte när lagen trädde i kraft.

Ersättning för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård

För personer som vid mottagandet har en sjukdom eller funktionsnedsättning får kommunen även ersättning för ekonomiskt bistånd och stöd och hjälp i boendet enligt SoL. För denna grupp får kommunen även ersättning för kostnader som uppgår till minst 60 000 kronor under en tolvmånadersperiod och avser insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, bostadsanpassning enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. och kostnader för hälso- och sjukvård.

Ersättning lämnas även för ekonomiskt bistånd som kommunen lämnat till utlänningar som har fyllt 18 men inte 21 år, saknar föräldrar här i landet, går i gymnasieskola och inte är föremål för sådan vård i annat hem än deras eget som ges med stöd av SoL eller LVU.

Ersättning för mottagande av ensamkommande barn med uppehållstillstånd

För ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd får kommunen en schablonersättning på 30 000 kronor som ett engångsbelopp.

Rätten till ersättning för ensamkommande barns vård och boende är densamma för ensamkommande barn med uppehålls-

tillstånd som för asylsökande, dock med undantaget att kommunen i stället för en schablonersättning om 1 900 kronor per dygn för placering i hem för vård eller boende får ersättning för faktiska kostnader för placeringar utöver överenskommelser om platser för mottagande.

Ersättning för vissa särskilda kostnader

Kommunerna kan ansöka om ersättning för särskilda kostnader för mottagande av nyanlända som t.ex. avser initiala kostnader i samband med mottagning av kvotflyktingar och mottagande av personer med särskilda behov eller olika typer av insatser inom socialtjänstens område. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel.

Ersättning för hälso- och sjukvård för nyanlända

Ett landsting har rätt till ersättning för kostnader för hälso- och sjukvård för nyanlända om det gäller en sjukdom eller en funktionsnedsättning som den nyanlände hade när han eller hon först togs emot i en kommun, om vårdbehovet bedöms vara i minst tre år och de sammanlagda vårdkostnaderna uppgår till minst 60 000 kronor under en tolvmånadersperiod. Landstingen har rätt till en schablonersättning för hälsoundersökning som görs inom tolv månader från att en person tagits emot i en kommun. Under 2016 uppgår ersättningen till 2 060 kronor per hälsoundersökning. Landsting kan också, efter ansökan till Migrationsverket, få ersättning för betydande särskilda kostnader för insatser för personer eller familjer som har särskilda behov eller extraordinära kostnader, som t.ex. vårdinsatser. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel.

Sfi i anläggningsboende

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för utbildning i svenska för invandrare som erbjuds nyanlända som vistas i anläggningsboende.

Ersättning för att skapa beredskap och mottagningskapacitet m.m.

Länsstyrelserna disponerar medel som får lämnas till kommuner och kommunalförbund för insatser för att skapa beredskap och kapacitet för mottagande av nyanlända. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel. Länsstyrelserna disponerar även medel som får lämnas till flyktingguider och familjekontakter som syftar till att underlätta etablering i samhället, skapa nätverk, stödja språkinlärning eller ge socialt stöd till ensamkommande barn. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel.

Uppgiftsskyldighet till Migrationsverket

Kommuner och landsting är enligt 12 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och 38 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningsar skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning enligt förordningarna.

2.2 Ersättning till asylsökande och personer med uppehållstillstånd

2.2.1 Ersättning till asylsökande

I LMA regleras frågor om bistånd till vissa utlänningsar som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige. Bistånd lämnas under förutsättning att utlänningen är registrerad vid en förläggning. Rätten till bistånd gäller också efter det att uppehållstillstånd har beviljats om utlänningen inte anvisats eller har kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Bistånd lämnas i form av logi, bostadsersättning, särskilt bidrag och dagersättning. För utlänningsar som inte vistas på förläggning gäller rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Även viss hälso- och sjukvård samt tandvård ska täckas av ersättningen. Ersättningen regleras i förordningen (1994:361) om

mottagande av asylsökande m.fl. Beloppet varierar från 19 till 71 kronor per dag för vuxna ensamstående, beroende på om fri mat ingår i inkvarteringen. Barnfamiljer får även dagersättning per barn, där beloppet varierar beroende på bl.a. barnets ålder.

2.2.2 Ersättning till personer med uppehållstillstånd

Flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga som beviljas uppehållstillstånd och är mellan 20 och 64 år ingår i målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Om man inom etableringsuppdraget deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan, har man rätt till etableringsersättning och under vissa förutsättningar även etableringstillägg och bostadsersättning. Även unga mellan 18 och 20 år som saknar föräldrar i landet kan delta i etableringsinsatser. Frågor om ersättning regleras i förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare. Etableringsersättningen uppgår till 308 kronor per dag och ges för fem dagar per vecka. Ersättningen blir lägre vid deltagande på deltid.

Etableringstillägg lämnas med 800 kronor per månad för varje hemmavarande barn som inte har fyllt 11 år och med 1 500 kronor per månad för barn som har fyllt 11 men inte 20 år. Sådan ersättning kan lämnas för högst tre barn. Bostadsersättning lämnas till den som är ensamstående utan hemmavarande barn för den bostad där han eller hon är bosatt och folkbokförd. Ersättningen kan som mest utgå för den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 800 men inte 5 700 kronor.

En nyanländ som medverkar till upprättandet av en etableringsplan och som inte har rätt till bistånd enligt LMA har också rätt till etableringsersättning. Sådan ersättning uppgår till 231 kronor per dag fem dagar per vecka.

Nedsättning av ersättningen kan ske vid viss frånvaro från aktiviteter som ingår i en etableringsplan. Etableringsersättningen får inte lämnas för samma tid som en nyanländ får vissa förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

Arbetsförmedlingen prövar frågor om etableringsersättning och Försäkringskassan prövar frågor om etableringstillägg och bostads-

tillägg. Försäkringskassan ansvarar för utbetalningen av samtliga ersättningar.

Nyanlända som bor kvar i anläggningsboende efter att uppehållstillstånd har beviljats har rätt till samma ersättningar som under tiden de är asylsökande till dess att de blir kommunmottagna. Om en person med uppehållstillstånd bor kvar i anläggningsboende i ett år, har personen rätt till etableringsplan och då upphör rätten till bistånd enligt LMA.

En nyanländ som inte har rätt till etableringsersättning eller bistånd enligt LMA och som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt, se 4 kap. 1 § SoL. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

2.2.3 Asylsökande och unga med uppehållstillstånd som studerar

Asylsökande som har påbörjat en gymnasieutbildning före 18 års ålder har enligt skollagen (2010:800) rätt att fortsätta med studierna även efter 18 års ålder. Asylsökande har dock inte rätt till studiehjälp utan har rätt till bistånd enligt LMA även om de studerar.

Personer som har uppehållstillstånd har samma rätt till skolgång som svenska medborgare. Den som är bosatt i Sverige, har permanent uppehållstillstånd och har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här har enligt 2 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) rätt till studiehjälp. Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd inte är uppfyllt, om det finns särskilda skäl för det. Studiebidraget inom studiehjälpen uppgår till 1 050 kronor per månad och betalas ut under 10 månader om året. Inom studiehjälpen finns även ett extra tillägg som prövas mot elevens och föräldrarnas ekonomiska förhållanden. Den som har en särskilt förordnad vårdnadshavare, eller hade det före 18 års ålder, kan få ett extra tillägg som beräknas enbart på den egna ekonomin. Har barnet eller den unga en årsinkomst som understiger 85 000 kronor är tillägget 855 kronor per månad. Vid en årsinkomst i intervallet

85–105 000 kronor är bidraget 570 kronor per månad och vid en årsinkomst som understiger 125 000 kronor är bidraget 285 kronor per månad. För att familjehemsplacerade barn och unga ska ha rätt till extra tillägg krävs att familjens inkomst understiger 125 000 kronor. Studiehjälp lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år (2 kap. 3 § studiestödslagen).

2.3 Övriga lagar som har betydelse för ensamkommande barn

2.3.1 Ansvar och skyldigheter för föräldrar och vårdnadshavare

Utgångspunkten för mottagandet av ensamkommande barn är att dessa kommit till Sverige och står utan föräldrar eller annan vårdnadshavare. I avsaknad av vårdnadshavare måste samhället genom det allmänna säkerställa att ensamkommande barn och unga får rätt till motsvarande stöd, omsorg och omvårdnad.

Den som har vårdnaden om ett barn ska enligt 6 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Vårdnadshavaren ansvarar för att se till att barnet får den tillsyn som behövs, liksom tillfredsställande försörjning och utbildning. Vårdnadshavaren har även underhållsskyldighet gentemot barnet. Vårdnadsansvaret upphör när barnet fyller 18 år, men underhållsskyldigheten fortsätter så länge barnet eller den unga går i skolan, dock längst till dess han eller hon fyller 21 år.

Socialnämnden ska bl.a. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Många unga bor kvar hos sina föräldrar eller andra vårdnadshavare i flera år efter 18-årsdagen. Det finns ingenting som hindrar att barn som av olika anledningar inte bor med föräldrarna, på egen

hand ansöker om ekonomiskt bistånd. För att ungdomar över 18 år ska anses ha rätt till bistånd till boendekostnad har det dock krävts starka sociala skäl (se SOU 2009:68 s. 344).

Den gode man som förordnas när ett ensamkommande barn kommer till Sverige ersätts normalt av en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare när barnet har fått uppehållstillstånd. Ansvar och skyldigheter regleras i föräldrabalken. En särskilt förordnad vårdnadshavare har ingen underhållsskyldighet, men ska bevara att barnet får tillfredsställande försörjning genom de bidrag som det har rätt till, 6 kap. 2 § föräldrabalken. Förordnandet upphör med automatik när barnet fyller 18 år.

2.3.2 Kommunernas ansvar utifrån anvisning och placering

När Migrationsverket har anvisat en kommun ett ensamkommande barn enligt 3 § andra stycket LMA anses barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § SoL. Kommuner får med stöd i 2 kap. 5 § SoL sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till andra juridiska personer eller en enskild individ. Det innebär att anvisningskommunen kan besluta om placering i en annan kommun (placeringskommun). Under 2015 var 34 procent av alla anvisade asylsökande ensamkommande barn placerade i en annan kommun än anvisningskommunen.

Anvisningskommunen ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som hon eller han behöver även om barnet placeras i ett boende i en annan kommun. Regeln om anvisningskommunens ansvar bygger på principen om ett sammanhållit vårdansvar, vilket kvarstår tills vårdbehovet är uppfyllt eller ärendet flyttats till en annan kommun enligt 2 a kap. 4 § SoL (se prop. 1996/97:124 Ändring i Socialtjänstlagen s. 157).

En kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i exempelvis hem för vård eller boende enligt 2 a kap. 4 § SoL.

Placeringskommunen, dvs. den kommun där barnet bor, får dock ansvar för att ordna skolgång för barn som placerats i

kommunen. Detta ansvar baseras på vistelsebegreppet i skollagen och gäller även i de fall när anvisningskommunen inte har kommit överens med placeringskommunen om placeringen av barnet, vilket innebär att placeringskommunen i vissa fall inte känner till placeringen.

När ensamkommande barn placeras i boenden i en annan kommun än anvisningskommunen kan det vara svårbedömt hur långt fram i tiden placeringskommunens ansvar sträcker sig. Det kan därmed uppstå oklarheter kring vilken kommun som ansvarar för stödinsatser efter avslutad placering. Socialstyrelsen anger i vägledningen Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar (2013) att en bedömning måste göras från fall till fall utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet.

Kommuner kan komma överens om överflyttning av ärenden, vilket innebär att socialnämnden i placeringskommunen tar över myndighetsansvaret från socialnämnden i anvisningskommunen.

Inom Regeringskansliet bereds förslag som avser att begränsa möjligheten för en anvisningskommun att placera barn i andra kommuner. Inriktningen är att en departementspromemoria (Ds) med förslag om ändring i LMA ska remitteras.

3 Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga

3.1 Ny ersättning för beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn

Bedömning: En ny ersättning för kommunernas beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn bör införas. Ersättningen bör bestå av en fast del och en del som baseras på kommunens beräknade andel av mottagandet enligt Migrationsverkets anvisningsmodell.

Systemet med överenskommelser samt de ersättningar kommunerna får för att ingå överenskommelser om mottagande och ersättningar för överenskomna platser bör tas bort.

Nuvarande ersättningar

Den nuvarande regleringen ger varje kommun som träffat en överenskommelse om mottagande av asylsökande ensamkommande barn en årlig ersättning på 500 000 kronor. Ersättningen betalas ut inom en månad från det att överenskommelsen träder i kraft. Med nuvarande regler får en kommun enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ersättning med 1 600 kronor per dygn för

överenskomna platser och därutöver 300 kronor per dygn om platsen är belagd. Detsamma gäller för ensamkommande barn och unga som har beviljats uppehållstillstånd enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar.

Överenskomna platser och anvisning till kommun

Anvisning av asylsökande ensamkommande barn till kommuner byggde tidigare på frivilliga överenskommelser mellan Migrationsverket och kommuner. Den 1 januari 2014 fick Migrationsverket genom en ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) möjlighet att anvisa ensamkommande barn även till kommuner som saknar överenskommelser om mottagande. Genom denna förändring är en överenskommelse inte längre nödvändig för möjligheten att anvisa en kommun att ta emot ett ensamkommande barn. Efter lagändringen fanns de frivilliga överenskommelserna kvar för att anvisning till överenskomna platser skulle kunna göras i första hand. När antalet ensamkommande barn ökade kraftigt under sommaren och hösten 2015 gjordes de flesta anvisningarna utöver de överenskomna platserna. Anvisningsmodellen som tillämpades innebar också att anvisningar utifrån anknytning skedde utöver överenskomna platser.

Den 1 april 2016 införde Migrationsverket, på uppdrag av regeringen, en ny anvisningsmodell i vilken överenskommelsernas betydelse minskar ytterligare. Avsikten med den nya modellen är att uppnå en jämnare fördelning av ensamkommande barn mellan kommunerna. Den nya anvisningsmodellen kommer också att ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar eftersom den innebär att varje kommun kommer att få anvisningar som motsvarar en fastställd andel av alla asylsökande ensamkommande barn. Andelen är uträknad utifrån kommunens folkmängd, mottagande av nyanlända, mottagande av ensamkommande barn och antalet asylsökande inom kommunen, mätt som antalet dygn i Migrationsverkets mottagningssystem. Andelarna för anvisning av ensamkommande barn fastställs i samband med Migrationsverkets prognos i februari varje år och löper under tolv månader med start den 1 mars. Antalet asylsökande barn som respektive kommun

anvisas bestäms således av kommunens beräknade andel av det totala antalet asylsökande ensamkommande barn under året.

Systemet med överenskommelser är ineffektivt och bör tas bort

Systemet med överenskomna platser är av flera skäl ineffektivt och kostnadsdrivande. Utöver den administrativa bördan det innebär att ta fram och förhandla om överenskommelserna för samtliga involverade aktörer innebär regelverket för ersättningen för överenskomna platser ett ineffektivt system. Eftersom överenskommelserna om platser för mottagandet av ensamkommande barn kan vara inriktade mot vissa barn, t.ex. flickor eller barn med uppehållstillstånd, kan det medföra att Migrationsverket behöver anvisa asylsökande pojkar utöver de överenskomna platserna till vissa kommuner och ersätta kommunen för deras kostnader samtidigt som en annan kommun ersätts för tomma platser med 1 600 kronor per dygn med anledning av överenskommelserna. Komplexiteten i systemet med överenskommelser medför också att det är svårt för Migrationsverket att veta exakt vilka överenskomna platser som är belagda och vilka det går att anvisa till.

Systemet med ersättning för ej belagda överenskomna platser leder till stora utgifter för staten. Därutöver är kostnaden för en belagd plats 1 900 kronor, vilket är mer än den genomsnittliga kostnaden för en plats som ersätts utöver överenskommelserna.

Systemet för ersättningen är vidare administrativt komplicerat eftersom utbetalningen sker i två steg, dvs. dels automatiskt för den överenskomna platsen, dels efter ansökan om den varit belagd.

För att kunna skapa ett effektivt ersättningssystem som i hög grad kan automatiseras bör systemet med överenskommelser och ansökan om ersättning för belagda platser tas bort.

Ny ersättning för beredskap och kapacitet i mottagandet

Den nuvarande ersättningen för att ha en överenskommelse om mottagande och ersättningen för de överenskomna platserna som inte är belagda bör ersättas med dels en fast del som är lika för alla kommuner, dels en rörlig del som är större ju fler barn kommunen beräknas anvisas under året. Den fasta delen bör göra det möjligt

även för små kommuner med ett lågt förväntat mottagande att upprätthålla beredskap och kapacitet för mottagandet. Nuvarande ersättning på 500 000 kronor per kommun och år bör betalas ut även fortsättningsvis, men ersättningen bör inte längre vara kopplad till en överenskommelse om mottagande. Ersättningen bör betalas ut till alla kommuner i början av året och utgöra den fasta delen av ersättningen för beredskap och kapacitet.

Utöver detta bör kommunerna, i stället för ersättning för obelagda platser, få en annan form av rörlig ersättning för att ha viss beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn och unga. Ersättningen bör motsvara 7 dagars ersättning för obelagda platser för samtliga asylsökande ensamkommande barn som kommunen beräknas få anvisade i enlighet med Migrationsverkets fastställda andel för kommunen. Den rörliga ersättningen för beredskap och kapacitet avser att göra det möjligt för kommunerna att ha beredskap för att ta emot nya barn och viss outnyttjad kapacitet för att exempelvis kunna hantera att ett barn behöver placeras om.

I syfte att begränsa antalet ersättningar bör ersättningen för stödinsatser av förebyggande karaktär som enligt nuvarande reglering betalas ut till kommunerna inkluderas i schablonen.

3.2 Schablonersättning till ankomstcommuner för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn

Bedömning: Ankomstcommuner bör få en schablonersättning på 3 000 kronor per dygn och mottaget barn för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn. Ersättningen bör innehålla ersättning för att säkerställa beredskap och betalas ut kvartalsvis i efterskott efter ansökan.

Med nuvarande regler ansöker s.k. ankomstcommuner om ersättning för faktiska kostnader för tillfälligt mottagande. Flera ankomstcommuner ansöker även om ersättning för extraordinära kostnader.

Ersättningar för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn i ankomstcommunerna bör i stället betalas ut i form av en schablonersättning på 3 000 kronor per dygn och mottaget barn. I schablonen bör nuvarande årliga ersättning om 500 000 kronor för tillfälligt mottagande inräknas. Schablonen bör också avse de kostnader som kommunerna i dag ansöker om som extraordinära kostnader. Den nya schablonersättningen bör motsvara den ersättning som kommunerna ansöker om enligt både 7 och 11 §§ i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Ersättningen bör betalas ut kvartalsvis i efterskott efter ansökan. Ersättning bör utgå för de dygn barnet vistas i ankomstcommunen, dvs. till dess att barnet har tagits om hand av den anvisade kommunen.

3.3 Schablonersättning för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i anvisningskommun

Bedömning: En enhetlig schablonersättning till anvisningskommunen på 52 000 kronor som avser mottagandet av asylsökande ensamkommande barn bör införas. Ersättningen bör avse transportkostnader, socialtjänstens utrednings- och uppföljningskostnader, tolkkostnader samt kostnader för god man och andra relaterade kostnader. Ersättningen bör betalas ut automatiskt till anvisningskommunen när barnet har tagits emot.

Enligt 4 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. får en kommun ersättning för transport av ensamkommande barn. Enligt 8 § har en kommun rätt till ersättning för kostnader för god man till ensamkommande barn. Kommunen får ersättning för faktiska kostnader som avser detta. Kommunen har också rätt till ersättning för utredningskostnader enligt 7 a § med 39 000 kronor om en placering görs i familjehem och med 31 000 kronor för en placering i hem för vård eller boende.

Dessa ersättningar bör ersättas med en schablonersättning om 52 000 kronor per asylsökande ensamkommande barn som betalas ut automatiskt till anvisningskommunen när barnet har tagits emot i anvisningskommunen. Ersättningen bör avse transportkostnader, socialtjänstens utrednings- och uppföljningskostnader, tolkkostnader samt kostnader för god man och andra relaterade kostnader.

Om den unga beviljas uppehållstillstånd ges enligt 31 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare ytterligare ett bidrag i form av en schablonersättning på 30 000 kronor som avser särskilt förordnad vårdnadshavare och särskilda kostnader inom socialtjänsten. Denna ersättning bör kvarstå.

3.4 Schablonersättning per dygn för mottagandet av ensamkommande barn

Bedömning: För ensamkommande barn som är asylsökande eller har uppehållstillstånd bör anvisningskommunen få en automatiskt utbetalad schablonersättning på 1 350 kronor per dygn.

Enligt nuvarande regler för ersättning till anvisningskommuner vid mottagande av ensamkommande barn och unga finns en kombination av ersättningar enligt schablon och ersättningar utifrån faktiska kostnader. Reglerna är dessutom till viss del olika för asylsökande ensamkommande barn respektive ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd.

Bedömningen är att anvisningskommunen bör få en enhetlig och automatiskt utbetalad ersättning per dygn för ensamkommande barn som anvisats kommunen. Ersättningen bör vara densamma för ensamkommande barn som är asylsökande respektive har uppehållstillstånd.

Den nya placeringsformen stödboende som infördes i januari 2016 innebär att det finns en ökad flexibilitet och möjlighet till placeringar utifrån individens behov och mognad. I propositionen om den nya placeringsformen (prop. 2015/16:43 Stödboende en ny placeringsform för barn och unga) skrev regeringen att stödboende är tänkt som ett placeringsalternativ för unga i åldern 18–20 år,

men om det finns särskilda skäl ska även 16- och 17-åringar kunna bli aktuella för placering i ett stödboende. Barn i åldern 16–17 år ska endast kunna placeras i stödboende om det finns särskilda skäl. Socialnämnden ska i varje enskilt fall bedöma om det kan finnas särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara att barnet bedöms vara moget och förberett för att på ett bra sätt klara av att bo och leva i ett eget boende, att barnet anses moget i övrigt och att barnet själv har uttryckt en önskan att bo i ett eget boende. När Socialstyrelsens föreskrifter är utfärdade och Inspektionen för vård och omsorg har prövat ansökningar om tillstånd för stödboenden, bedöms den nya placeringsformen kunna tillämpas i betydligt större utsträckning.

Gruppen 16–17-åringar är stor och en betydande andel av dem kommer sannolikt att placeras i stödboende. Däriigenom kommer de genomsnittliga kostnaderna för placeringarna av ensamkommande barn kunna sänkas. Den genomsnittliga ersättningen för asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn under 18 år med uppehållstillstånd som betalades ut under 2014 motsvarade 1 500 kr per dygn efter justering för prisutvecklingen (se vidare avsnitt 4.4). Bedömningen är att schablonen för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn med uppehållstillstånd bör vara 1 350 kronor per dygn.

Ersättningen bör betalas ut automatiskt i efterskott för ett kvartal i taget fram tills barnet fyller 18 år eller tills kommunen meddelar att kommunen inte längre har kostnader för barnet. Rätten till ersättning bör upphöra om kommunens kostnader för barnet upphör t.ex. för att barnet lämnar landet. Rätten till ersättning bör också upphöra om barnet återförenas med sina föräldrar.

3.5 Begränsad möjlighet till ersättning för asylsökande ensamkommande unga i åldern 18–20 år

Bedömning: När det gäller asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år bör kommunen enbart ha rätt till ersättning för dem som är placerade med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och för dem med motsvarande vårdbehov men som är placerade med stöd av socialtjänstlagen (SoL). Ersättning för faktiska kostnader bör betalas ut i efterskott efter ansökan.

När asylsökande fyller 18 år trär de bestämmelser som gäller vuxna asylsökande in. Den som är 18 år har enligt 14 § LMA rätt till logi på en förläggning. Bedömningen är att asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 år i normalfallet ska bo på en förläggning enligt LMA.

Bedömningen är att enbart asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år som har ett omfattande vård- och behandlingsbehov bör vara fortsatt placerade. För asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 år men inte 21 år har en kommun enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. rätt till ersättning för kostnader för vård enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL, eller lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortat LVU, om vården påbörjats före 18 års ålder. Rätten till ersättning för fortsatt placering bör begränsas till dem som är placerade med stöd av LVU eller för dem med motsvarande vårdbehov men som är placerade med stöd av SoL. De placeringar enligt SoL som ersätts bör vara de placeringar som görs med samma grund som en placering med stöd av LVU, men där den enskilde samtycker till vården vilket innebär att beslutet då fattas med stöd av SoL. Dessa kostnader bör ersättas efter ansökan om ersättning för faktiska kostnader (se vidare avsnitt 3.8).

3.6 Schablonersättning för ensamkommande unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd

Bedömning: Anvisningskommunen eller den kommun som ärendet flyttats över till bör få en automatiskt utbetalad ersättning på 750 kronor per dygn för ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år och har uppehållstillstånd.

Rätten till ersättning bör förutsätta att den unga är folkbokförd i anvisningskommunen eller den kommun som ärendet har flyttats över till. Den unga bör också ha fått studiehjälp för studier på gymnasial nivå under någon av månaderna i det kvartal som ersättningen avser. Kommunens rätt till ersättning bör upphöra när en person beviljas etableringsersättning eller om den ungas föräldrar anländer till Sverige.

Med nuvarande regler är placering med stöd av SoL eller LVU en förutsättning för att kommunen ska ha rätt till ersättning för mottagandet av ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år och har uppehållstillstånd. Enligt 29 § i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar har kommunen rätt till ersättning för kostnader för sådan vård i annat hem än barnets eget som ges med stöd av SoL eller LVU.

Schablonersättning för ensamkommande unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd

Nuvarande regelverks utformning innebär att kommunerna inte har ekonomiska drivkrafter att ompröva ett placeringsbeslut även när den unga inte längre har sådana vårdbehov som motiverar en placering. Bedömningen är att ensamkommande unga i åldern 18–20 år i normalfallet inte skulle behöva vara placerade med stöd av SoL eller LVU. Med ensamkommande unga avses här ensamkommande barn som har fyllt 18 men inte 21 år.

Bedömningen är att statlig ersättning till kommunerna för mottagandet av ensamkommande unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd bör betalas i form av en enhetlig schablon utan att placeringsbeslut krävs. Det innebär att kommunerna får ökad

flexibilitet att hitta olika former av boenden utifrån individens behov. De boenden som kan vara aktuella för unga som har fyllt 18 men inte 21 år och som inte har behov av att vara placerade kan vara hyreslägenheter i kommunalt ägda bolag eller lägenheter som kommunen hyr av privata fastighetsägare. Andra former av boenden som kan bli aktuella är studentlägenheter. Det kan även handla om att skapa lösningar som motsvarar elevhem eller boende på folkhögskolor med internat. I de fall det finns särskilda vårdbehov kan placeringsbeslut med stöd av SoL eller LVU vara motiverat (se även avsnitt 3.8).

Olika former av boenden kommer att innebära att kostnaderna per dygn får en större spridning. Schablonen bör motsvara de genomsnittliga kostnaderna för boende, omsorg och eventuell vård eller behandling som kommunerna kan förväntas ha för unga som har fyllt 18 men inte 21 år. Under 2014 betalade Migrationsverket i genomsnitt 1 500 kronor per dygn för placeringar enligt SoL som kommunerna ansökte om ersättning för utifrån faktiska kostnader. En schablonersättning på 750 kronor per dygn bedöms täcka kommunernas genomsnittliga kostnader framöver, eftersom kravet på placering tas bort och kommunen därigenom kommer att kunna erbjuda mindre kostsamma boendelösningar. Genomsnittskostnaden bör också kunna minska i förhållande till tidigare år till följd av den nya placeringsformen stödboende som finns från och med 2016. När föreskrifter för placeringsformen finns klara och verksamhet har kunnat byggas upp i kommunerna, bedöms stödboende kunna svara för en betydande andel av placeringarna av unga i åldern 18–20 år.

Schablonen bör utbetalas till anvisningskommunen eller den kommun som har tagit över socialnämndens ansvar för den unge. Ersättningen bör betalas ut automatiskt kvartalsvis i efterskott.

Automatisk utbetalning av schablon

För att möjliggöra en automatisk utbetalning av schablonen är bedömmningen att utbetalningen bör kopplas till att den person som ersättningen avser har fått studiehjälp för studier på gymnasial nivå från Centrala studiestödsnämnden (CSN) under någon av de månader som den kvartalsvisa utbetalningen avser.

Kommunens ersättning bör kopplas till att studiehjälp har betalats ut under någon månad i det kvartal som ersättningen avser. Migrationsverket behöver då inte kontrollera vilken månad utbetalningen avser. Även om ansökan om studiehjälp tar tid kan utbetalningen ha hunnit göras innan den kvartalsvisa utbetalningen görs. Ersättningen till kommunen behöver inte heller korrigeras retroaktivt om den unges studiehjälp skulle korrigeras retroaktivt.

Kravet på studiehjälp bör förhindra att ersättning betalas ut automatiskt för unga som är självförsörjande eftersom det kan antas att en person som studerar på gymnasial nivå i normalfallet inte samtidigt kan försörja sig själv. Uppgiften leder dock inte till någon fullständig överensstämmelse i detta avseende men mot bakgrund av den administrativa förenkling som uppnås bedöms detta vara godtagbart. Studiehjälp kan lämnas som längst till och med det första kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år. Kravet på att den unga ska ha fått studiehjälp för att kommunen ska ha rätt till schablonersättning bör därför leda till att den tid kommunerna kan få schablonersättning för blir kortare än den tid för vilken den nuvarande ersättningen kan lämnas. Unga som fortsätter att studera efter vårterminen det år han eller hon fyller 20 år har rätt till studiemedel som består av studiebidrag och studielån som är anpassat för att en person ska kunna betala för eget boende. Att kommunen får schablonersättning för denna grupp är inte rimligt och därför bör schablonersättning inte lämnas för unga som får studiemedel.

Att schablonersättningen betalas ut så länge som den unge har möjlighet att få studiehjälp ger ekonomiska drivkrafter för kommunen att erbjuda gymnasieutbildning som är utformad så att den enskilde kan och vill fortsätta studera så länge han eller hon kan få studiehjälp.

För att inte kopplingen till studiehjälpen ska leda till att kostnader för en grupp som med nuvarande regler täcks av staten helt och hållet tas bort bör kommunen ha rätt till ersättning för kostnader för försörjningsstöd till nyanlända som har fyllt 18 men inte 21 år efter att möjligheten till studiehjälp har upphört enligt vad som beskrivs i avsnitt 3.8.

Schablonersättningen bör inte betalas ut om den unga har rätt till etableringsersättning. När en person beviljas etableringsersättning lämnar Arbetsförmedlingen uppgift till Migrationsverket

och CSN om bl.a. under vilken tidsperiod etableringsersättning lämnas eller har lämnats. Kommunens rätt till ersättning bör upphöra från och med den dag en person beviljas etableringsersättning.

För den automatiska ersättningen bör det vidare krävas att den unga är folkbokförd i anvisningskommunen vilket förhindrar att ersättning betalas ut automatiskt för unga som flyttat ifrån kommunen och som kommunen därmed inte har några kostnader för. Däremot kommer ersättningen att betalas ut för unga som ordnat boende på egen hand i anvisningskommunen.

Till skillnad från den automatiska schablonersättningen för barn bör kommunen ha rätt till denna ersättning när förutsättningarna för ersättning är uppfyllda. Detta ska gälla även om det i teorin kan finnas unga där förutsättningarna är uppfyllda utan att kommunen har några kostnader, t.ex. om en ung person bor kvar i anvisningskommunen men bor tillsammans med någon och klarar sig på studiehjälpen. Kommunerna bör därför inte vara skyldiga att anmäla att kostnader upphört.

Ensamkommande unga över 18 år som anvisas till kommun efter beslut om uppehållstillstånd

Asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år är med nuvarande regler vanligtvis fortsatt placerade i kommunen. Enligt de bedömningar som presenteras i denna promemoria kommer asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år under asyltiden i normalfallet att vistas på anläggningsboende (se avsnitt 3.5). Det innebär att ensamkommande unga som beviljas uppehållstillstånd efter att de har fyllt 18 år kommer att anvisas med stöd av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Dessa individer bör även efter att de blivit anvisade till kommun med stöd av denna lag omfattas av schablonersättningen.

Om denna grupp inte skulle omfattas av schablonersättningen, skulle enbart det faktum att Migrationsverket har långa handläggningstider leda till att kommunen blir utan ersättning för en grupp som annars skulle omfattas av statlig ersättning till kommunerna om handläggningstiderna var kortare.

3.7 Ersättning för ensamkommande barn och unga som är placerade i annan kommun än anvisningskommunen

Bedömning: När ensamkommande barn och unga är placerade i en annan kommun än anvisningskommunen och ansvaret för ärendet har flyttats över till socialnämnden i den kommun där barnet eller den unga bor, bör ersättningen betalas ut till den kommun där barnet eller den unga bor.

När socialnämnden i anvisningskommunen har kvar ansvaret för barnet eller den unga och placeringen är i en annan kommun, bör ersättningen betalas till anvisningskommunen.

Begränsning av anvisningskommunernas möjlighet att placera anvisade barn i annan kommun

För att alla kommuner ska kunna fullgöra sitt ansvar när det gäller mottagandet av ensamkommande barn och unga behövs en jämnnare fördelning av mottagandet mellan kommunerna. Regeringen gav den 28 januari 2016 Migrationsverket i uppdrag att ta fram en ny modell för anvisning av asylsökande ensamkommande barn med syfte att en jämnnare fördelning av mottagandet mellan kommunerna skulle uppnås. Den nya anvisningsmodellen tillämpas sedan den 1 april 2016.

Utgångspunkten för mottagandet av ensamkommande barn och unga bör vara att anvisningskommunen behåller ansvaret samt att placering sker i den kommunen. Bedömningen är att möjligheten att placera ensamkommande barn och unga i annan kommun bör begränsas. Inom Regeringskansliet bereds förslag som avser att begränsa möjligheten för en anvisningskommun att placera barn i andra kommuner. Inriktningen är att en departementspromemoria (Ds) med förslag om ändring i LMA ska remitteras.

Ersättning när ensamkommande barn och unga är placerade i annan kommun än anvisningskommunen

Utgångspunkten i denna promemoria är att ersättningen till kommuner för mottagandet av ensamkommande barn och unga i huvudsak ska baseras på schabloner. När ensamkommande barn och unga är placerade i en annan kommun än anvisningskommunen, kan problem uppstå gällande vilken kommun som ska ha rätt till ersättningen för mottagandet. Det kommer därför att finnas behov av att reglera hur ersättningen i sådant fall ska betalas ut.

Schablonersättning för ensamkommande barn och unga utbetalas som grundregel till anvisningskommunen (se avsnitt 3.4 och 3.6). Om anvisningskommunen placerar ensamkommande barn och unga i en annan kommun, kan kommunerna träffa en överenskommelse om att socialnämndens ansvar övergår till den kommun där barnet bor. I det fall s.k. överflyttning av ärendet sker enligt 2 a kap. 10 § SoL bör anvisningskommunen anmäla det till Migrationsverket, så att ersättningen i stället kan utbetalas till bosättningskommunen.

Såväl asylsökande ensamkommande barn som ensamkommande barn med uppehållstillstånd placeras med stöd av SoL och i vissa fall med stöd av LVU. För asylsökande ensamkommande unga är bedömningen att de i normalfallet inte ska vara placerade utan i stället bo på förläggning (se avsnitt 3.5). I de fall asylsökande ensamkommande unga är placerade med stöd av LVU eller har motsvarande vårdbehov men är placerade med stöd av socialtjänstlagen (SoL) bör ersättning för faktiska kostnader betalas efter ansökan. När ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd är placerade i annan kommun bör ersättning motsvarande respektive schablon utbetalas (se vidare avsnitt 3.4 och 3.6).

3.8 Ersättning för faktiska kostnader i vissa särskilda situationer

Bedömning: För asylsökande ensamkommande barn samt ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd som är placerade med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller med stöd av socialtjänstlagen (SoL) i fråga om de som har motsvarande vårdbehov, bör kommunen få ersättning för faktiska kostnader. Ersättning för faktiska kostnader bör betalas ut i efterskott efter ansökan. Kommunen bör ansöka om ersättningen kvartalsvis i efterskott, senast inom sex månader efter den sista månaden i det kvartal som ersättningen avser. Har kommunen fått automatiskt utbetalad ersättning för den person och den tidsperiod som ansökan avser, bör inte ersättning för faktiska kostnader betalas ut.

För unga som har fyllt 18 men inte 21 år, saknar föräldrar i landet och som kommunen inte har rätt till schablonersättning för bör kommunen ha rätt till ersättning för kostnader för försörjningsstöd. Ersättning för kostnader för försörjningsstöd bör betalas ut i efterskott efter ansökan. Ansökan bör göras senast sex månader efter den månad som ersättningen avser.

Bedömningen är att den nuvarande möjligheten till ersättning för faktiska kostnader för placering enligt LVU bör finnas kvar för både asylsökande och ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd. Antalet placeringar är litet, men de kan vara mycket kostsamma för kommunen. Möjligheten bör även omfatta de placeringar som görs på motsvarande grunder som för placering enligt LVU men där samtycke från den enskilde, dennes gode man eller särskild förordnad vårdnadshavare innehåller att placeringen kan göras frivilligt enligt SoL. För asylsökande över 18 år bedöms detta i enlighet med beskrivningen i avsnitt 3.5 vara de enda kostnader som kommunen har möjlighet att få ersättning för, eftersom asylsökande över 18 år i normalfallet ska vistas i anläggningsboende.

Kommunen bör ansöka om ersättningen kvartalsvis i efterskott, senast inom sex månader efter den sista månaden i det kvartal som ersättningen avser. Har kommunen fått schablonersättning för den

person och den tidsperiod som ansökan avser bör ansökan om ersättning för faktiska kostnader inte beviljas.

För ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år och har uppehållstillstånd samt saknar föräldrar i landet, men som inte omfattas av någon av de andra ersättningarna för att de inte har studiehjälp eller är folkbokförda i anvisningskommunen, bör folkbokföringskommunen ha rätt till ersättning för kostnader för försörjningsstöd. Utan denna möjlighet skulle det finnas unga som omfattas av det nuvarande ersättningssystemet, men som kommunen inte får ersättning för med de nya bestämmelserna. Eftersom gymnasieskolan är en skolform som är frivillig för unga att delta i kan det handla om ensamkommande unga med uppehållstillstånd som väljer att inte gå i gymnasieskolan. Det kan också handla om ensamkommande unga som inte klarar av att gå i gymnasieskolan. Eftersom den schablonersättning som kommunen bedöms få för unga som får studiehjälp kommer att vara högre än den ersättning de kan få för faktiska kostnader för ekonomiskt bistånd för dem som inte går i gymnasieskolan får kommunen dock starka drivkrafter att erbjuda gymnasieutbildning som är anpassad till den unges behov och förutsättningar. Sådana drivkrafter är önskvärda för att den enskilde ska ges möjlighet till gymnasiestudier och därmed bättre förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Kommunen bör inte bli helt utan ersättning för att en nyanländ väljer att avstå eller inte klarar av att bedriva gymnasiestudier. Mot bakgrund av detta bedöms det vara en rimlig avvägning att kommunen har rätt till ersättning för försörjningsstöd till denna grupp.

Kravet på studiehjälp för schablonersättningen innebär att kommunen får schablonersättning för en kortare tid än den tid som den nuvarande ersättningen för boendekostnader kan betalas ut. Det är rimligt att kommunens ersättning blir lägre när den unga har uppnått den ålder då han eller hon inte längre har rätt till studiehjälp men det är inte önskvärt att kommunen ska bli helt utan ersättning för personer som omfattas av det nuvarande ersättningssystemet. En rimlig avvägning bör därför vara att möjligheten att få ersättning för försörjningsstöd sträcker sig lika långt i tid som den nuvarande ersättningen.

Kommunen bör ansöka om ersättning för försörjningsstöd kvartalsvis i efterskott senast inom sex månader efter den sista månaden i det kvartal som ersättningen avser.

3.9 Inkraftträdande m.m.

Bedömning: Det nya ersättningssystemet bör träda i kraft den 1 januari 2017.

För kostnader som uppkommit under 2016 bör ersättning lämnas enligt nuvarande reglering. Det bör vara möjligt att ansöka om ersättning för kostnader som uppstått före den 1 januari 2017 fram till den 1 juli 2017.

Ändringarna i ersättningssystemen bör avse ersättningar för kostnader som uppstår från och med den 1 januari 2017. Ersättningar som betalas ut under 2017 och som avser kostnader för placeringar under 2016 omfattas därför inte.

Med nuvarande regler har kommunerna möjlighet att en lång tid i efterhand ansöka om ersättning för belagda överenskomna platser och ersättning för faktiska kostnader för placeringar utöver överenskomna platser. För att undvika en långvarig och betungande administration bör en övergång från de nuvarande reglerna ske så snart som möjligt. För att begränsa tidsperioden som Migrationsverket måste hantera parallella ersättningssystem, bör en ansökan om ersättning för kostnader som uppstått före den 1 januari 2017 ha inkommit till Migrationsverket senast den 1 juli 2017 för att kommunen ska ha rätt till ersättning.

4 Konsekvensanalys

4.1 Inledning

De senaste årens ökningar av antalet asylsökande ensamkommande barn medför att det är och kommer att vara många barn och unga som omfattas av kommunernas mottagande. Den kraftiga och snabba ökningen av antalet asylsökande har medfört att handläggningstiderna har ökat och det innebär en längre period som asylsökande. När ensamkommande barn och unga beviljas uppehållstillstånd är de ofta inom kommunens mottagande under flera år, oftast 3–5 år. Sammantaget omfattar mottagandet av ensamkommande barn och unga många individer under en lång tidsperiod.

Det är nödvändigt med ett hållbart och förenklat regelverk för de statliga ersättningarna till kommunerna för mottagandet, så att kvaliteten och säkerheten för barn och unga kan upprätthållas samtidigt som statens sammantagna utgifter för mottagandet måste stå i proportion till behov hos individerna. Utgifterna för mottagandet av ensamkommande barn och unga kan inte tillåtas öka okontrollerat och måste också ställas i relation till andra prioriterade områden. Skatemedel ska användas på ett kostnadseffektivit sätt och omotiverat höga kostnadsökningar måste motverkas.

Avsikten med statlig ersättning till kommunerna som i huvudsak baseras på schabloner är att begränsa statens sammantagna utgifter för mottagandet av ensamkommande barn och unga samtidigt som kommunerna ges ersättning för att klara av ett mottagande med hög kvalitet och säkerhet. Schabloner bedöms bidra till att effektivitetsvinster uppstår både för staten och för

kommunerna bl.a. till följd av att den administrativa bördan minskar.

4.2 Antalet ensamkommande barn och unga

Enligt nuvarande regler för statlig ersättning till kommunerna omfattas asylsökande och ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd av samma regler när de är minderåriga som när de är unga vuxna, eftersom ersättningen till kommunerna betalas ut för unga som har fyllt 18 men inte 21 år förutsatt att placeringen skett före 18 års ålder.

Till följd av att ett mycket stort antal ensamkommande barn har kommit till Sverige under de senaste åren kommer de statliga ersättningarna till kommunerna för mottagandet av ensamkommande barn att omfatta ett stort antal barn och unga. I tabell 4.1 redovisas en uppskattning av antalet asylsökande ensamkommande barn samt ensamkommande barn och unga som har beviljats uppehållstillstånd och som beräknas omfattas av de nya reglerna under perioden 2017-2020. Uppskattningen baseras på Migrationsverkets prognos (februari 2016) över antalet asylsökande som kommit hit som ensamkommande barn och beräknas omfattas av ersättningssystemet under tidsperioden 2017–2020. Beräkningarna som redovisas i tabell 4.1 baseras på antagandet att 25 procent av de asylsökande i gruppen kommer att vara över 18 år. Denna grupp består av individer som sökt asyl före 18 års ålder men fortfarande väntar på besked om uppehållstillstånd i första instans, men även av individer som väntar på besked i andra eller tredje instans respektive väntar på ett återvändande.

Bedömningen att kommunen ska kunna få schablonersättning för unga över 18 år som får studiehjälp innehåller att kommunen får ersättning för unga som inte är placerade, vilket kan öka gruppen som kommunen har rätt till ersättning för. Studiehjälp betalas ut som längst till och med vårterminen då den unga fyller 20 år. Denna begränsning av schablonersättningen innehåller att antalet personer som kommunen får schablonersättning för minskar jämfört med nuvarande ersättning som ges som längst till och med att den unga fyller 21 år. Den sammantagna effekten är svår att bedöma.

Förändringarna innebär att kommunen får rätt till ersättning för försörjningsstöd för unga som är placerade men inte går i gymnasieskolan och som de med nuvarande regler kan få schablonersättning för.

Tabell 4.1 Antalet barn och unga i åldern 18–20 år som beräknas omfattas av nya regler för ersättning vid mottagandet av ensamkommande barn och unga

Antal	2017	2018	2019	2020
Asylsökande Ensamkommande barn under 18 år	25 500	25 000	16 000	13 000
Ensamkommande barn med UT under 18 år	10 000	22 000	16 000	11 000
Asylsökande fd. ensamkommande barn över 18 år	4 500	4 500	3 000	2 500
Ensamkommande unga med UT över 18 år	5 000	14 000	31 000	40 000
Summa under 18 år	35 500	47 000	32 000	24 000
Summa över 18 år	9 500	18 500	34 000	42 500

Källa: Migrationsverket (prognos i februari 2016) och egna beräkningar.

4.3 Ekonomiska konsekvenser för staten

Till följd av den stora ökningen av antalet ensamkommande barn har statens utgifter för ersättning till kommuner för mottagandet av ensamkommande barn ökat avsevärt och förväntas fortsätta öka under kommande år. Förutom ett stort antal nya asylsökande ensamkommande barn, bidrar varaktigheten i mottagandet att kostnaderna blir höga både nu och under de kommande åren. Under 2016 beräknas statens utgifter för placeringskostnaderna för asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd bli ca 28 miljarder kronor (baserat på Migrationsverkets prognos i februari 2016). Förändringarna som redovisas i denna promemoria skulle dämpa kostnadsutvecklingen.

Vissa av åtgärderna skulle innebära minskade utgifter i förhållande till nuvarande regler. Andra syftar till administrativ

förenkling men avser att täcka motsvarande kostnader som nuvarande ersättningar. Ingen enskild åtgärd beräknas ge ökade utgifter.

Den rörliga ersättningen för kommunernas beredskap och kapacitet baseras på antalet ensamkommande barn som kommunen beräknas få anvisade. Denna ersättning skulle ersätta nuvarande ersättning för ej belagda platser och beräknas kosta 630 miljoner kronor 2017, vilket är lägre än beräknade utgifter enligt nuvarande regelverk.

Schablonersättningen för barn på 1 350 kronor per dygn är lägre än den genomsnittliga ersättningen för kommunernas faktiska kostnader vid mottagande utöver de överenskomna platserna 2014 uppräknat till 2017 års priser. Den nya placeringsformen stödboende förväntas bidra till att de genomsnittliga kostnaderna ska kunna sänkas. Eftersom ersättningen för de överenskomna platserna i nuvarande system är 1 900 kronor per belagd plats uppstår en besparing när ersättningen för de belagda överenskomna platserna tas bort.

Schablonersättningen till ankomstkommunerna är lagd på en nivå som är något högre i förhållande till det nuvarande systemet där ankomstkommunerna ansöker om ersättning för faktiska kostnader. Genom en ökad ersättning i schablonen bedöms ankomstkommunernas behov av att ansöka om ersättning med hänvisning till extraordnära kostnader minska. Schablonersättningen för utredning, transportkostnad och god man för asylsökande skulle betalas ut en gång i stället för att kommunerna behöver ansöka om ersättning för faktiska kostnader. Schablonen ger även kommunen ökad flexibilitet i hur medlen ska priorteras och användas inom kommunen. Sammantaget bidrar det till att minska den administrativa bördan för både kommunerna och Migrationsverket. Schablonersättningen bidrar även till att kommunerna snabbare får ersättning för sina kostnader.

Att ungdomar som fyller 18 år under asyltiden hänvisas till anläggningensboenden innebär att staten kommer att ha kostnader för anläggningensboenden på ca 350 kronor per dygn fram till dess att den unga beviljas uppehålltillstånd eller får avslag på ansökan. Med nuvarande regler betalar staten i stället en betydligt högre ersättning per dygn och dessutom upp till 21 års ålder.

Schablonersättning på 750 kronor per dygn för unga vuxna som kommit som ensamkommande barn, har fyllt 18 men inte 21 år och som har beviljats uppehållstillstånd medför en utgiftsminskning för staten eftersom denna ersättning är lägre än både ersättningen för de överenskomna platserna och lägre än utgifterna för statlig ersättning utifrån faktiska kostnader för platser utöver de överenskomna platserna.

Den enhetliga schablonen för dem som har fyllt 18 men inte 21 år skulle ge kommunerna ekonomiska drivkrafter att starta och upphandla stödboenden. Den nya placeringsformen bedöms göra det möjligt för kommunerna att sänka sina genomsnittliga kostnader. Om placering inte längre ska vara ett krav för ersättning bidrar det också till att kommunerna kommer att kunna sänka kostnaderna. Schabloner som inte är kopplade till placeringsform bedöms också bidra till att motverka kostnadsdrivande effekter. Eftersom de förändringar som beskrivs i promemorian ger kommunen både möjlighet och drivkraft att minska sina kostnader är bedömningen att statens kostnader bör kunna sänkas utan att kostnader väldras över på kommunerna.

4.4 Övriga konsekvenser för staten

Om man skulle begränsa möjligheten till ersättning för faktiska kostnader för placering av asylsökande som har fyllt 18 men inte 21 år, skulle det innebära att Migrationsverkets ansvar för asylsökande personer i behov av anläggningsboende kommer att öka. De långa handläggningstiderna hos Migrationsverket gör att det rör sig om uppskattningsvis 7 000 unga över 18 år som beräknas bli hänvisade till anläggningsboende under 2017 och 2018 som med nuvarande regler i stället skulle varit inskrivna i mottagningssystemet som ensamkommande barn. Med de nya ersättningsregler som beskrivs i promemorian kommer dessa personer i stället att erbjudas boende i Migrationsverkets anläggningsboende. Så långt det är möjligt bör anläggningsboende erbjudas i närheten av anvisningskommunen. Detta kommer att kräva såväl ökade personella resurser som behov av boenden för asylsökande ensamkommande unga vuxna inom Migrationsverkets mottagningsverksamhet.

Att överenskommelserna om mottagande av asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn med uppehållstillstånd avskaffas bedöms leda till minskad administrativ börd för både länsstyrelserna och Migrationsverket.

Åldersbaserade automatiskt utbetalade schabloner bedöms minska Migrationsverkets administrativa bördar avsevärt eftersom handläggningen av ersättning för faktiska kostnader begränsas.

4.5 Konsekvenser för kommunerna

Enligt de bedömningar som presenteras i denna promemoria ska statlig ersättning för kommunens mottagande av ensamkommande unga som har uppehållstillstånd och har fyllt 18 år utbetalas som en schablon. Det bör inte längre krävas placering med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL, för att statlig ersättning ska utbetalas till kommunen. Följdeffekten blir att kommunernas socialtjänster kommer att kunna fokusera på barn som är under 18 år samt de unga som har fyllt 18 år och har behov av fortsatt placering. Avsikten är att styra resurser till barn och till dem som är i störst behov av samhällets stöd. Bedömningen är att samhället i första hand bör fokusera på stöd och omsorg för barn under 18 år framför unga som har fyllt 18 år.

Administrativt bör en automatiskt utbetalad schablonersättning leda till förenklingar för kommunerna eftersom redovisning av belagda platser inte behöver ske och ansökan om ersättning för faktiska kostnader endast behöver ske i vissa särskilda situationer.

Över 80 procent av de ensamkommande barnen har hittills varit i åldern 15–17 år när de söker asyl i Sverige. Andelen ensamkommande unga som har fyllt 18 år utgör därmed och kommer under kommande år att utgöra en stor andel av de ensamkommande barn och unga som är mottagna i kommunerna. Ett ersättningssystem som innebär att unga över 18 år i lägre utsträckning är placerade med stöd av SoL förväntas därför innebära en betydande avlastning för kommunernas socialtjänster.

Den enskildes behov och mognadsnivå ska vara utgångspunkt för beslut om placering av barn och unga och för beslut om vilken form av boende som är bäst. Omkring hälften av de mottagna ensamkommande barnen har tagits emot utöver antalet överens-

komna platser och har därmed ersatts utifrån de faktiska kostnader som kommunerna har redovisat. Den oförutsedda kraftiga ökningen av antalet ensamkommande barn i kombination med nuvarande regelverk har medfört relativt dyra boendelösningar som inte har varit kopplade till högre kvalitet för ensamkommande barn och unga. Bedömningarna i denna promemoria innehåller att kommunen får drivkrafter att hitta så kostnadseffektiva lösningar som möjligt.

Tabell 4.2 Boendeformer 2014 och genomsnittlig faktisk kostnad för ensamkommande barn under 18 år, placering utöver överenskommelser

	Asylsökande		Med uppehållstillstånd	
	Andel	Snittkostnd	Andel	Snittkostnd
Familjehem	27%	1 041	46%	824
HVB	53%	1 900	40%	2 535
Jourhem	10%	887	5%	788
LVU	3%	4 869	1%	4 041
Privat	6%	265	6%	280
Utslussning	0%	0	2%	1 331
Genomsnittlig kostnad exkl LVU		1 442		1 495
Genomsnittlig kostnad, KPI-uppräknat till 2017		1 476		1 530

Anm.: För asylsökande som placeras i HVB utgår schablonersättning 1 900 kr/dygn enligt gällande regelverk. Privat är Migrationsverkets benämning på placeringar i släktinghem. Innan förändringen i SoL 1 januari 2016, var det möjligt att placera unga över 18 år i s.k. utslussningsboenden.

Källa: Migrationsverket och egen beräkningar.

I tabell 4.2 redovisas andel barn som var placerade i olika former av boenden under 2014 och utbetalad ersättning för faktiska kostnader för placeringar utöver de överenskomna platserna. Redovisningen i tabell 4.2 baseras på Migrationsverkets redovisning av utbetalda ersättningar för faktiska kostnader och indelning i olika former av boenden, vilket innehåller att jourhem, LVU, privat placering och

utslussningsboende särredovisas även om de inte är några placeringsformer i formell mening.

Schablonen för ensamkommande barn är inte avsedd att förändra kommunernas förutsättningar för kvalitet och säkerhet i mottagandet. Schablonen är något lägre än den genomsnittliga ersättningsnivån för mottagandet som kommunen med nuvarande regler fick ersättning för utifrån faktiska kostnader år 2014 uppräknat till 2017 års priser.

Tabell 4.3 Räkneexempel 1: Genomsnittliga kostnad vid fördelning på olika former av boenden för ensamkommande barn under 18 år med uppehållstillstånd

	Antagen fördelning	Genomsnittlig dygnskostnad	Dygnskostnad, KPI-uppräknat till 2017
Familjehem	38%	824	843
HVB	26%	2 535	2 593
Jourhem	1%	788	806
Privat	1%	280	286
Stödboende	34%	1 000 ¹	1 000 ¹
Genomsnittlig kostnad	100%	1 323	1 345

Anm.: Genomsnittlig dygnskostnad avser utbetalda ersättningar för faktiska kostnader 2014 för barn under 18 år med uppehållstillstånd som var placerade utöver överenskomna platser i respektive form av boende. LVU-placeringar eller motsvarande placeringar enligt SoL ingår inte i räkneexemplet.

¹ Nuvarande schablon för stödboende.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

I tabell 4.3 och 4.4 redovisas två olika räkneexempel för ensamkommande barn under 18 år med uppehållstillstånd. Det bör noteras att nuvarande regelverk för ersättning skiljer sig åt mellan asylsökande ensamkommande barn och dem med uppehållstillstånd (se tabell 4.2). Asylsökande ensamkommande barn som placeras i HVB ersätts enligt schablon med 1 900 kronor per dygn. Detta innebär att genomsnittliga faktiska kostnader för HVB-placeringar utöver överenskommelser i räkneexemplen nedan, är betydligt högre än kostnaderna för HVB-placeringar för asylsökande. Under 2014 var ungefär hälften av de ensamkommande barnen med

uppehållstillstånd placerade utöver antalet överenskomna platser. Räkneexempel 1 baseras på genomsnittliga faktiska kostnader 2014 utöver överenskomna platser för de olika formerna av boenden som Migrationsverket registrerar för utbetalda ersättningar. I räkneexempel 2 används nuvarande schablon för överenskomna platser för HVB. I båda fallen används schablonen för stödboende. Räkneexemplen illustrerar möjliga fördelningar på olika former av boenden utifrån olika kostnadsnivåer som innebär att kommunen i genomsnitt får täckning för sina kostnader för sammansättningen av boenden.

Tabell 4.4 Räkneexempel 2: Genomsnittliga kostnad vid fördelning på olika former av boenden för ensamkommande barn under 18 år med uppehållstillstånd

	Antagen fördelning	Genomsnittlig dygnskostnad	Dygnskostnad, KPI-uppräknat till 2017
Familjehem	24%	824	843
HVB	44%	1 900 ¹	1 900 ¹
Jourhem	1%	788	806
Privat	1%	280	286
Stödboende	30%	1 000 ²	1 000 ²
Genomsnittlig kostnad	100%	1 344	1 349

Anm.: Genomsnittlig dygnskostnad avser utbetalda ersättningar för faktiska kostnader 2014 för barn under 18 år med uppehållstillstånd som var placerade utöver överenskomna platser i respektive form av boende. LVU-placeringar eller motsvarande placeringar enligt SoL ingår inte i räkneexemplet.

¹ Nuvarande schablon för HVB.

² Nuvarande schablon för stödboende.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

Användning av den nya placeringsformen stödboende för barn i åldern 16–17 år bedöms kunna bidra till kommunernas flexibilitet och individanpassning av placeringar. Placeringar i stödboenden kommer också att innebära att de genomsnittliga kostnaderna kommer att bli lägre i jämförelse med 2014 års kostnader (uppräknade till 2017 års prisnivå), då det tidigare endast fanns familjehem och hem för vård eller boende som placeringsformer.

Bedömningen är att ersättningen kommer att öka kommunernas efterfrågan på boendelösningar som ryms inom schablonen.

Eftersom schablonen för unga som har fyllt 18 men inte 21 år bör vara lägre än nuvarande genomsnittliga ersättning, kommer kommunerna att behöva anpassa sina boendelösningar för dem som har fyllt 18 år. I tabell 4.5 redovisas boendeformer och genomsnittliga faktiska kostnader för unga över 18 år.

Tabell 4.5 Boendeformer 2014 och genomsnittlig faktisk kostnad för ensamkommande unga i åldern 18–21 år, placering utöver överenskommelser

	Asylsökande		Med uppehållstillstånd	
	Andel	Snittkostnd	Andel	Snittkostnd
Familjehem	24%	1 072	20%	974
HVB	60%	1 900	41%	2 153
Jourhem	6%	1 023	1%	950
LVU	4%	4 386	1%	4 317
Privat	5%	402	1%	305
Utslussning	0%	0	37%	1 044
Genomsnittlig kostnad exkl. LVU		1 558		1 476
Genomsnittlig kostnad, KPI-uppräknat till 2017		1 594		1 510

Anm.. För asylsökande som placeras i HVB utgår schablonersättning 1 900 kr/dygn enligt gällande regelverk. Privat är Migrationsverkets benämning på placeringar i släktninghem. Innan förändringen i SoL 1 januari 2016, var det möjligt att placera unga över 18 år i s.k. utslussningsboenden.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

I tabell 4.6 och 4.7 redovisas två olika räkneexempel för ensamkommande unga över 18 år med uppehållstillstånd. Räkneexemplen illustrerar möjliga fördelningar på olika former av boenden utifrån olika kostnadsnivåer som innebär att kommunen i genomsnitt får täckning för sina kostnader för sammansättningen av boenden. Beräkningen baseras på genomsnittliga faktiska dygnskostnader för placering av unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd utöver

överenskomna platser 2014 samt nuvarande schabloner för överenskomna platser respektive stödboende.

Tabell 4.6 Räkneexempel 3: Genomsnittliga kostnad vid fördelning på olika former av boenden för ensamkommande unga över 18 år med uppehållstillstånd

	Antagen fordelning	Genomsnittlig dygnskostnad	Dygnskostnad, KPI-uppräknat till 2017
Familjehem	10%	974	997
HVB	5%	2 153	2 203
Jourhem	1%	950	973
Privat	1%	305	324
Stödboende	33%	1 000 ¹	1 000 ¹
Ej placerade med stöd av SoL	50%	400 ²	409
Genomsnittlig kostnad	100%	748	757

Anm.: Genomsnittlig dygnskostnad avser utbetalda ersättningar för faktiska kostnader 2014 för unga i åldern 18–21 år med uppehållstillstånd som var placerade utöver överenskomna platser i respektive form av boende. LVU-placeringar eller motsvarande placeringar enligt SoL ingår inte i räkneexemplet.

¹ Nuvarande schablon för stödboende.

² Motsvarar genomsnittlig månadskostnad 12 000 kr/mån för boende som inte kräver placering enligt SoL.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

Tabell 4.7 Räkneexempel 4: Genomsnittliga kostnad vid fördelning på olika former av boenden för ensamkommande unga över 18 år med uppehållstillstånd

	Antagen fördelning	Genomsnittlig dygnskostnad	Dygnskostnad, KPI-uppräknat till 2017
Familjehem	10%	974	997
HVB	8%	1 900	1 900
Jourhem	1%	950	973
Privat	1%	305	324
Stödboende	40%	800	800
Ej placerade med stöd av SoL	40%	400 ¹	409
Genomsnittlig kostnad	100%	748	757

Anm.: I detta räkneexempel baseras genomsnittligt dygnskostnad för HVB på nuvarande schablon för överenskomna platser, dvs. 1 900 kr/dygn. För stödboende antas dygnskostnaden i genomsnitt vara 800 kr/dygn. Genomsnittlig dygnskostnad när det gäller familjehem, jourhem och privat avser utbetalda ersättningar för faktiska kostnader för unga i åldern 18–21 år med uppehållstillstånd 2014. LVU-placeringar eller motsvarande placeringar enligt SoL ingår inte i räkneexemplet.

¹ Motsvarar genomsnittlig månadskostnad 12 000 kr/mån för boende som inte kräver placering enligt SoL.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

Schablonerna bedöms leda till att efterfrågan på stödboenden kommer att öka. Att ersättningssystemet utformas så att asylsökande som har fyllt 18 men inte 21 år i normalfallet inte ska vara placerade enligt SoL innebär att efterfrågan på boenden för placeringar dämpas. De som får uppehållstillstånd före 18 års ålder kommer att vara kvar i kommunens omsorg. Regeländringarna innebär att de efter 18 års ålder inte behöver vara placerade med stöd av SoL för att statlig ersättning ska betalas ut till kommunen. Bedömningen är att ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år kommer att vara placerade i lägre utsträckning än i dag. Antalet placerade barn och unga kommer dock sammantaget att fortsätta att öka mycket eftersom det skett en så stor ökning av antalet asylsökande ensamkommande barn.

En del av gruppen ensamkommande unga i åldern 18–20 år kommer att få uppehållstillstånd efter att de har fyllt 18 år och har bott en tid i anläggningsboende. De kommer då att kunna omfattas

av en anvisning till en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Kommunen kommer därmed att vara skyldig att ta emot den nyanlände för bosättning i kommunen. För denna grupp ensamkommande unga bör kommunen få samma schablonersättning som för den grupp som är kvar i kommunen när de får uppehållstillsättning. De kommer därför att kunna erbjuda dem olika former av boenden utifrån individens behov.

De boenden som kan vara aktuella för unga som har fyllt 18 men inte 21 år och som inte har behov av att vara placerade, kan vara hyreslägenheter i kommunalt ägda bolag eller lägenheter som kommunen hyr av privata fastighetsägare. Andra former av boenden som kan bli aktuella är studentlägenheter. Det kan även handla om att skapa lösningar som motsvarar elevhem eller boende på folkhögskolor med internat.

Om individen bedöms ha behov av placering enligt SoL ges samma förutsättningar som för de ensamkommande unga som sedan tidigare är placerade i kommunen.

Den schablonersättning som kommunen skulle få för unga som får studiehjälp, kommer att vara högre än den ersättning de kan få för faktiska kostnader för ekonomiskt bistånd för dem som inte går i gymnasieskolan. Därmed förstärks kommunens drivkrafter att erbjuda gymnasieutbildning som är anpassad till den nyanländes behov.

Administrativt bör en automatiskt utbetalad schablonersättning leda till förenkling för kommunerna eftersom redovisning av belagda platser och ansökan om ersättning för faktiska kostnader inte behöver göras.

4.6 Konsekvenser för ensamkommande barn och unga

Nuvarande regelverk kan innehålla negativa konsekvenser för ensamkommande barn till följd av att det krävs att även ensamkommande unga ska vara placerade med stöd av SoL för att kommunerna ska få statlig ersättning. Kommunerna har haft ekonomiska drivkrafter att placera unga som fyller 18 år även när det har saknats vårdbehov. Möjligheten för kommunerna att få

statlig ersättning upp till den unga fyller 21 år har sannolikt medfört ett större antal pågående ärenden att hantera och följa upp för socialtjänsten än vad som är motiverat utifrån individernas vårdbehov.

Med de bedömningar som görs i denna promemoria, kommer kommunerna kunna få en schablonersättning för ensamkommande unga över 18 år som beviljats uppehållstillstånd utan krav på beslut om placering enligt SoL. Bedömningen är att det kommer att frigöra resurser vid socialtjänsten i kommunerna som i stället kan användas till stöd- och vårdinsatser för barn och unga som är i behov av det.

Bedömningarna i denna promemoria innebär att kommunen får drivkrafter att hitta så kostnadseffektiva lösningar som möjligt, vilket endast är en nackdel för den enskilde om det samtidigt innebär dåliga lösningar. Utvecklingen på senare tid har visat att dyrast inte alltid innebär bästa kvalitet i detta sammanhang. Regelverkets utformning och stor efterfrågan på boenden har gjort det möjligt att ta ut höga priser per dygn, men som inte har motsvarat högre kvalitet när det gäller boende och omsorg.

Ungdomar som fyller 18 år under asyltiden kommer att behöva flytta till anläggningsboenden. De behöver dessutom flytta igen när de får uppehållstillstånd och anvisas med stöd av lagen om gemensamt mottagande. I möjligaste mån bör de erbjudas anläggningsboende i den kommun de vistats i, men det kommer inte att finnas några garantier för att så alltid blir fallet.

4.7 Övriga konsekvenser

Fortsatt ökning av antalet ensamkommande barn inom mottagandet kommer att innehåra en fortsatt stor efterfrågan på olika former av boenden. Det innebär att det sannolikt kommer att behövas både boenden i kommunal och privat regi.

Bedömningarna som görs i denna promemoria har inte några nämnvärda konsekvenser för det civila samhällets organisationer.

Bedömningen i denna promemoria är att överenskomna platser har spelat ut sin roll när de inte längre har någon större betydelse för anvisningen av asylsökande barn och inte heller ligger till grund

för statlig ersättning till kommunerna. En övervägande majoritet av de ensamkommande barnen är pojkar. De överenskomna platserna i det nuvarande regelverket kan avse olika grupper, t.ex. finns det särskilda överenskommelser för flickor. Även när de överenskomna platserna tas bort bör det vara möjligt för Migrationsverket att beakta att alla kommuner kanske inte kan ha boenden för flickor. Kommunens möjlighet att erbjuda boenden för flickor bör kunna vägas in vid valet av kommun som ska anvisas att ta emot barnet. Borttagandet av överenskommelser om platser för mottagandet bedöms därför inte ha några nämnvärda effekter på jämställdheten.

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian ”Nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga” (A2016/01307/I)

Schablonersättning per dygn för mottagandet av ensamkommande barn (3.4)

Nacka kommun anser att den ersättning som föreslås i promemorian är för låg för ett hållbart mottagande av ensamkommande barn. Förslaget bygger på ett antagande om att fler barn ska kunna bo i stödboenden istället för i hem för vård eller boende (HVB-hem), vilket inte är möjligt mer än för en begränsad andel av barnen.

Kommunen gör i varje enskilt fall en individuell bedömning av vilken placeringsform som är det bästa för barnet. Inom Nacka kommun kan det konstateras att endast en begränsad andel av de barn som bor i HVB-hem skulle kunna placeras i stödboenden, eftersom barnen bedöms vara i behov av den omsorg som ges på HVB-hem.

Familjehem är en bra boendeform men är inte lämplig för alla barn. Dessutom är det svårt att rekrytera familjehem i den omfattning som motsvarar behovet.

Kommunen har ett ansvar att säkerställa att de ensamkommande barnens behov tillgodoses och att de har bra uppväxtvillkor under placeringstiden. För att klara sig genom grundskolan och gymnasiet behöver de ensamkommande barn och ungdomar som Nacka kommun ansvarar för vuxenstöd, precis som andra ungdomar. Att barnen lyckas väl med sina studier och slutför gymnasieskolan är avgörande för deras framtida möjligheter att bli självförsörjande. Detta framkommer bland annat i Statistiska centralbyråns senaste rapport om integration¹. Verksamhetscheferna på Nackas HVB-hem vittnar om att de barn som bor på deras hem har ett stort behov av att vuxna finns på plats, bland annat för att förebygga och hantera incidenter. Detta skapar trygghet för de barn som bor på boendena och för dem som bor i närområdet. Personalen kan också stötta och hjälpa de barn som mår dåligt

¹ SCB, Integration rapport 9: Integration– utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet.



och som behöver stöd av olika slag och att de får hjälp att söka vård i tid och hos rätt instans.

Långa avtal med boende försvårar en snabb omställning

Eftersom flyktingpolitiken är ett statligt ansvar är det skäligt att staten ger längre omställningstid eller ersätter kommunerna för den uppsägningstid som följer utav avtalen.

Nacka kommun hade förra året tecknade avtal med staten om 48 platser för ensamkommande barn, men tog emot 401 ungdomar. Den kraftiga ökningen innebar stora påfrestningar för kommunen för att lösa den akuta situationen. Det stora antalet anvisningar tvingade fram snabba upphandlingar av boendeplatser från kommunens sida som i många fall blev mycket kostsamma.

Under 2015 upphandlade Nacka kommun boenden för ensamkommande barn och ingick i samband med detta fleråriga avtal med ett antal leverantörer av HVB-hem. En omställning till stödboenden kan göras i viss mån men endast på längre sikt.

Långsiktiga konsekvenser för individer och samhället

Sammanfattningsvis kommer förslaget om minskade ersättningar för att motivera kommunerna att omplacera barn i stödboenden innehåra kortsiktiga vinster för staten medan kommunernas nettokostnader kommer att öka med 55 miljoner kronor.

Schablonersättning för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i anvisningskommun (3.3)

Nacka kommun anser att den ersättning som promemorian föreslår för mottagandet av ensamkommande, där utrednings- och uppföljningskostnaderna utgör den största delen, är för låg. Kommunen kan inte minska utrednings- och uppföljningsresurserna utan att äventyra rättssäkerheten och barnets bästa.

Ekonomiska konsekvenser

För Nacka kommun kommer förslagen om förändrat ersättningssystem sammantaget innebära minskade intäkter för Nacka kommun med 57 miljoner kronor beräknat på antalet barn i kommunen i nuläget. De minskade intäkterna kan kommunen inte möta med kostnadssänkningar mer än i mycket begränsad omfattning. Den marginella minskning av kostnader som kommunen kan göra genom att ett antal barn flyttas till en annan boendeform kan dock inte göras till den 1 januari 2017. Omställning av boenden kräver mer tid på grund av att kommunen har fleråriga avtal med våra leverantörer av boenden.

På Nacka kommuns vägnar

Mats Gerdau
Kommunstyrelsens ordförande
Nacka kommun

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör
Nacka kommun

Nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga

Yttrande till regeringen över promemoria A2016/01307/I

Beslut

Arbets- och företagsnämnden föreslår att kommunstyrelsen antar föreslaget yttrande över promemorian om ”Nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga”, A2016/01307/I.

Detta beslut fattas av arbets- och företagsnämndens ordförande med stöd av 6 kap 36 § kommunallagen och punkten 4.1 i arbets- och företagsnämndens delegationsordning.

Skäl för beslutet

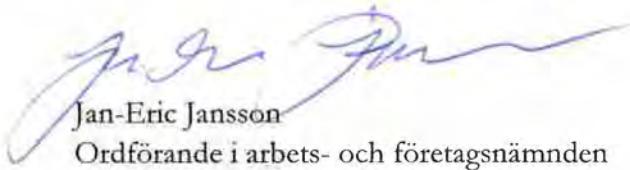
Regeringen har remitterat promemorian ”Nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga”, A2016/01307/. I promemorian föreslås ett nytt system för ersättning till kommunerna för mottagande av ensamkommande barn och unga. Nacka kommun är inte remissinstans, men eftersom förslagen till förändringar kommer att medföra stora konsekvenser för kommunens mottagande av ensamkommande barn finns det skäl för kommunen att yttra sig. I det föreslagna yttrandet redovisas kommunens synpunkter över föreslagna ersättningssystemet.

Huvudsakligen föreslås att kommunen lyfter fram att den ersättning som föreslås i promemorian är för låg för ett hållbart mottagande av ensamkommande barn. Nacka kommun föreslås även påpeka att den ersättning som promemorian föreslår för mottagandet av ensamkommande, där utrednings- och uppföljningskostnaderna utgör den största delen, är för låg. Utrednings- och uppföljningsresurserna kan kommunen inte minska utan att äventyra rättssäkerheten och barnets bästa. Sammantaget kommer förslagen att innebära kortstiktiga vinster för staten medan kommunernas nettokostnader kommer att öka avsevärt.

Beslutet kan inte avvakta arbets- och företagsnämndens sammanträde eftersom yttrandet ska ha inkommit till regeringen senast den 24 augusti 2016. Ärendet ska beredas av



kommunstyrelsens arbetsutskott den 16 augusti 2016, varefter ett preliminärt yttrande ges in. Kommunen kompletterar därefter med det slutliga yttrandet när kommunstyrelsen har antagit yttrandet. Detta beslut behöver därför fattas av ordförande i arbets- och företagsnämnden som ett brådkande beslut.



Jan-Eric Jansson
Ordförande i arbets- och företagsnämnden

Kommunstyrelsen

Inleda upphandling Barmarksskötsel på kommunal fastighetsmark och skolor 2016

Förslag till beslut

1. Kommunstyrelsen beslutar om att inleda upphandling av barmarksskötsel på kommunal fastighetsmark och skolgårdar.

Sammanfattning

Den planerade upphandlingen innebär en ökad samordning och omfattar skötsel av gårdar på kommunal fastighetsmark, som skolgårdar, förskolegårdar och gårdar vid olika boenden. Upphandlingen delas in i mindre geografiska områden för att underlätta för anbudsgivarna att lägga anbud på olika delar. Uppdraget ska utföras inom den redan beslutade budgetramen och beräknas uppgå till ca 5 miljoner kr per år.

Annonsering planeras under september och kontrakt förväntas tecknas under november. Uppstart av uppdraget kommer att ske under vintern, så att arbetena kan påbörjas våren 2017.

Målet med upphandlingen är en god och samordnad skötsel av barmark i kommunen som ska ge trygga och attraktiva utedalsmiljöer vid kommunala fastigheter till en konkurrenskraftig kostnad.

Ärendet

Mål med upphandlingen

Skötseln av kommunal fastighetsmark ska utföras strukturerat och kostnadseffektivt i rätt tid så att de upplevs som trygga, välsköpta och attraktiva livsmiljöer för barn och människor som vistas där.

Omfattning

Kontraktstiden ska vara tre år med möjlighet till två optioner på två år vardera.

Entreprenaden omfattar skötsel av gårdar på kommunal fastighetsmark, som skolgårdar, förskolegårdar och gårdar vid olika boenden. Området runt stadshuset ingår också. Entreprenaden delas in i mindre geografiska områden.



I skötseln ingår

- Sopning och sandupptagning efter vintern
- Höststädning
- Skötsel av gräsytor
- Skötsel av planteringar
- Skötsel av asfaltsytor och hårdgjorda ytor
- Besiktning av träd
- Funktionskontroll av lekplatsutrustning och bommar.

Kommunen har redan avtal för vinterväghållning, klottersanering, lekplatsbesiktning, rensning av brunnar och trädbeskärning, så det ingår inte i den här upphandlingen.

Bakgrund

Tidigare har rektorerna på skolorna och verksamhetsansvariga på boenden ansvarat för tillsyn och skötsel i utedräner och fastigheterna, men från 1 maj 2016 är lokal enheten ansvarig för detta.

Utemiljön på kommunens fastigheter är i stort behov av upprustning och mer strukturerad tillsyn och skötsel. Upprustningen kommer att avropas på gällande ramavtal för markanläggningsarbeten och ingår inte i den här upphandlingen.

Upphandlingen

En projektgrupp bestående av upphandlare och tekniska förvaltare arbetar tillsammans med att ta fram relevanta funktions- och åtgärdskrav. I det arbetet ingår även att säkerställa att konsekvenserna för entreprenören när kraven inte uppfylls ska vara kännbara men inte kostnadsdrivande för kommunen.

Projektgruppens samlade erfarenheter av liknande arbeten väger upp för bristen på historik och nyckeltal för den här upphandlingen.

Skötseln ska samordnas med verksamheten som pågår på fastigheterna och säkerheten upprätthållas i alla lägen. Därför ställs krav på rutiner för detta.

I upphandlingen kommer det att ställas krav på miljöklassade fordon och maskiner. ID06 kommer också att vara ett krav (ID06 är ett system för att lätt kunna identifiera personer på arbetsplatsen samt kunna koppla varje person till en arbetsgivare).

Projektgruppen ser över möjligheten att i upphandlingen ställa CSR-krav som innebär att entreprenören, med stöd från Nacka kommunens Arbets- och företagarenhet, åtar sig att möjliggöra för arbetsökande att få en praktikplats inom ramen för upphandlingen.

Nya Aff Avtalssystem 2.1 (avtal för fastighetsförvaltning) används som mall för förfrågningsunderlaget och ABFF 15 som branschspecifikt regelverk. Detta avtalssystem är anpassat för avtal som avser drift och underhåll, vilket gör det mer lämpligt att använda för tillsyn och skötsel än AF AMA och AB 04 som har använts tidigare för den här typen av avtal.



Utvärderingsmodellen ska värdera entreprenörens kompetens av arbete i liknande entreprenader. Erfarenhet av skötsel av skolgårdar ska vara meriterande.

Tilldelningsgrunden blir ekonomiskt mest fördelaktigt eftersom vi även utvärderar entreprenörens kompetens och erfarenhet av liknande arbeten.

Ekonomiska konsekvenser

Utfallet beror till viss del på väder och vind och hur mycket arbeten kommunen beställer. Detta rymts inom den beslutade budgeten.

Konsekvenser för barn

Syftet med en god skötsel av utemiljön på de kommunala gårdarna är att uppnå en säker miljö för barn och andra mänsklor som vistas där. Möjligheter till att häva kontraktet om entreprenören missköter sitt uppdrag ska säkerställa ett väl utfört uppdrag som bidrar till attraktiva livsmiljöer för barn och andra mänsklor i kommunen. Det ska även finnas vitesklausuler som kan åberopas vid brister i utförandet.

Bilagor

Camilla Blomdahl

Entreprenadupphandlare Inköpsenheten

Anders Sörensen

Teknisk förvaltare Lokal enheten

Kommunstyrelsen

Motion om projekt ett bilfritt år

Motion den 14 december av Sidney Holm och Lisskulla Zayane (MP)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

Kommunfullmäktige noterar att natur- och trafiknämnden inom sitt ansvarsområde och utifrån cykelstrategin bedriver ett arbete i enlighet med intentionerna bakom motionen. Förslaget om ett särskilt projekt på det sätt som motionärerna föreslår avslås därför. Nacka kommun kommer att dra slutsatser av det motsvarande projekt som har genomförts i Stockholm.

Sammanfattning

Motionärerna föreslår att fem barnfamiljer under ett år ska få tillgång till elcyklar, elmopeder och mindre fyrhjuliga elfordon. Dessa ska användas i ur och skur hela året och på en blogg på kommunens hemsida ska man kunna följa familjerna och dela deras erfarenheter.

Förslaget är att fullmäktige avslår förslaget om det särskilda projektet då ett motsvarande har gjorts i Stockholm och kommunerna är tillräckligt lika för att Nacka ska kunna dra slutsatser av det. Natur- och trafiknämnden bedriver inom sitt ansvar och utifrån cykelstrategin ett arbete som uppfyller intentionerna bakom förslagen i motionen.

Förslagen i motionen

Inom ramen för projektet Ett bilfritt år föreslår Sidney Holm och Lisskulla Zayane (MP) att fem frivilliga barnfamiljer i Nacka gratis ska få förfoga över elcyklar, elmopeder och mindre fyrhjuliga elfordon. I utbyte ska familjerna förbinda sig att gå ”all in” och använda sina elfordon året runt både i regn och rusk. På en blogg under kommunens hemsida ska man kunna följa familjerna och ta del av deras erfarenheter.

KTH har en forskargrupp för design och hållbar utveckling på KTH som heter ”Green Leap”. Deras övergripande mål är att verka som en katalysator för förändring genom att



engagera design i hållbar utveckling. Under 2014 startade de upp projektet ”Ett bilfritt år” i Stockholm som motionärerna har tänkt att man kan utgå ifrån men utveckla, förbättra och anpassa till Nackaförhållanden.

Projektet Ett bilfritt år består av tre olika delar. Först att se hur beteendet förändras hos de familjer som byter ut sin bil mot lättare elfordon. Sedan att utifrån erfarenheterna från familjernas bilfria år se hur kommunen bättre kan planera kommunen utifrån transporter med små elfordon. Utifrån slutsatserna från familjernas bilfria år kan kommunen sedan skissa på hur livet i Nacka skulle gestalta sig om små elfordon skulle få ett brett genomslag. Den tredje och viktigaste delen är, enligt motionärerna, att synliggöra satsningen och inspirera andra till att välja bort bilen.

Natur- och trafiknämndens utredning och bedömning

Natur- och trafiknämnden föreslog den 22 februari 2016, § , att kommunfullmäktige skulle avslå motionen ”Ett bilfritt år”

Av underlaget för nämndens beslut framgår huvudsakligen följande.

Trafikenheten ser KTHs projekt Ett bilfritt år som ett väldigt intressant projekt och är positiva till om KTH vill driva det även i Nacka. Dock ser enheten inte att det är något som kommunen bör driva då det skulle kräva en omfattande arbetsinsats. Enheten ser däremot att Nacka kommun kan använda de slutsatser KTH dragit från sitt projekt för att se hur kommunen kan planera kommunen bättre utifrån transporter bland annat med små elfordon. Nacka är förmodligen inte unikt. I Stockholm deltog tre barnfamiljer i olika delar av Stockholm i projektet under ett år.

Resultaten från projektet i Stockholm sammanställs nu utifrån praktiska och emotionella konsekvenser och ur ett individuellt och kollektivt perspektiv. Några slutsatser Stockholmsprojektet dragit är att cykelinfrastruktur inte ska underdimensioneras. Vill man ha mer cyklister ska man bygga bredare cykelbanor. Det gäller i än större grad för lådcyklar eftersom de tar större plats än en vanlig cykel, både på cykelbanan och på cykelparkeringen. Man poänger att gesten är viktig - cykelbanor ska vara bra skyltade och rejäla, och förordar 2-filiga cykelbanor, d v s med 2 filer i varje riktning. ”När man planerar cykel – tänk bil”. Eftersom det idag finns både snabba och ”vanliga” cyklister, blir cykelbanorna underdimensionerade och det ger konflikter. Infrastrukturen måste förändras så att den ger förutsättningar för hållbart resande.

När man sett över vardagen utan bil så är den största svårigheten återvinnningen, man förväntas ha bil för att kunna använda återvinningscentraler. Förutom en slutrapport kommer projektet i februari-mars leverera två korta filmer om dels upplevelsen familjerna



haft av ett bilfritt år och dels förslag på lösningar. För mer information, se projektets hemsida: <http://www.ettbilfrittar.se/>

Nacka kommun fångar in synpunkter på villkoren för cyklister. Kommunen har idag många kanaler för att fånga upp synpunkter från medborgare kring cykelfrågor, genom Twitter (Nacka gator), appar (Infracontrol), via telefon och mail. Kommunen kan jobba för att underlätta för cyklister med hjälp av mindre projekt – t ex vintercyklisten. En rimlig nivå skulle till exempel kunna vara att utrusta 10 nackabor med vintercykelpaket (dubbdäck, mm) och få in deras synpunkter på hur vintercyklingen fungerar.

Trafikenheten planerar redan idag för att man ska kunna resa hållbart, till exempel genom att göra det bättre för cyklister genom regionala cykelstråket, som är användbart för olika cykeltyper, som elcyklar och ellastcyklar. De slutsatser som dragits i KTHs projekt stämmer till stor del överens med de åtgärder kommunen planerar att genomföra och som finns beslutade i cykelstrategin.

Stadsledningskontoret bedömning och förslag

Som lyfts fram i underlaget för natur- och trafiknämndens beredning av förslagen i motionen kan Nacka kommun dra slutsatser direkt av det redan genomförda KTH-projektet. Som trafikenheten påpekar är förhållande mellan Nacka och Stockholm tillräckligt lika för att det ska vara möjligt.

Utifrån den antagna cykelstrategin arbetar natur- och trafiknämnden och trafikenheten för att underlätta för cyklande och i det arbetet hämta in medborgarnas synpunkter och idéer. Stadsledningskontoret föreslår därför att förslaget om ett särskilt projekt avslås men att kommunfullmäktige noterar att kommunen arbetar i enlighet med intentionerna bakom motionen.

Ekonomiska konsekvenser

Natur- och trafiknämnden arbetar med de aktuella frågorna inom befintliga budgetramar.

Konsekvenser för barn

Minskat bilåkande leder till en minskad påverkan på miljön, vilket ju självklart är positivt för barn nu och i framtiden.

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör

Dag Björklund
Natur- och trafikdirektör

§ 58

NTN 2016/57-519

Motion om projekt ett bilfritt år

Remiss av motion den 14 december 2015 av Sidney Holm och Lisskulla Zayane (MP).

Beslut

Natur- och trafiknämnden föreslår att kommunfullmäktige avslår motionen "Ett bilfritt år" daterat 2015-12-14.

Ärendet

Miljöpartiet föreslår att kommunen startar projektet Ett bilfritt år. Projektet skulle undersöka hur fem barnfamiljer klarar sig utan bil i ett år, för att uppmuntra fler att gå över till hållbara transportlösningar och visa vilka stora vinster det skulle innehålla och vilka förändringar av staden som skulle kunna åstadkommas.

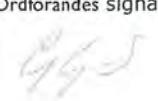
Trafikenheten ser KTHs projekt Ett bilfritt år som ett väldigt intressant projekt som i stort sett behandlar de frågor motionären tar upp. Enheten är positiva till om KTH eller annan institution vill driva något liknande även i Nacka men ser inte att ett nytt projekt bör startas i Nacka kommuns regi i närtid. Däremot ska tillämpliga slutsatser från KTH-projektet användas i vårt arbete med att planera för ett växande Nacka.

Förslagen i motionen

Inom ramen för projektet Ett bilfritt år vill Miljöpartiet att fem frivilliga barnfamiljer i Nacka gratis ska få förfoga över elcyklar, elmopeder och mindre fyrhjuliga elfordon. I utbyte ska familjerna förbinda sig att gå "all in" och använda sina elfordon året runt både i regn och rusk. På en blogg under kommunens hemsida ska man kunna följa familjerna och ta del av deras erfarenheter. Projektet Ett bilfritt år består av tre olika delar. Först att se hur beteendet förändras hos de familjer som byter ut sin bil mot lättare elfordon. Sedan att utifrån erfarenheterna från familjernas bilfria år se hur vi bättre kan planera kommunen utifrån transporter med små elfordon. Utifrån slutsatserna från familjernas bilfria år kan vi sedan skissa på hur livet i Nacka skulle gestalta sig om små elfordon skulle få ett brett genomslag. Den tredje och viktigaste delen är att synliggöra satsningen och inspirera andra till att välja bort bilen.

Enhetens utredning och bedömning

Trafikenheten ser KTHs projekt Ett bilfritt år som ett väldigt intressant projekt och är positiva till om KTH vill driva det även i Nacka. Dock ser vi inte att det är något som kommunen bör driva då det skulle kräva en omfattande arbetsinsats. Vi ser däremot att Nacka kommun kan använda de slutsatser KTH dragit från sitt projekt för att se hur vi kan planera kommunen bättre utifrån transporter bl.a. med små elfordon. Nacka är förmodligen inte unikt. I Stockholm deltog tre barnfamiljer i olika delar av Stockholm i projektet under ett år.

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
		

Resultaten från projektet i Stockholm sammanställs nu utifrån praktiska och emotionella konsekvenser och ur ett individuellt och kollektivt perspektiv. Några slutsatser Stockholmsprojektet dragit är att cykelinfrastruktur inte ska underdimensionera. Vill man ha mer cyklister ska man bygga bredare cykelbanor. Det gäller i än större grad för lådcyklar eftersom de tar större plats än en vanlig cykel, både på cykelbanan och på cykelparkeringen. Man poängterar att gesten är viktig - cykelbanor ska vara bra skyltade och rejala, och förordar 2-filiga cykelbanor, d.v.s. med 2 filer i varje riktning. ”När man planerar cykel – tänk bil”. Eftersom det idag finns både snabba och ”vanliga” cyklister, blir cykelbanorna underdimensionerade och det ger konflikter. Infrastrukturen måste förändras så att den ger förutsättningar för hållbart resande.

När man sett över vardagen utan bil så är den största svårigheten återvinnningen, man förväntas ha bil för att kunna använda återvinningscentraler. Förutom en slutrapport kommer projektet i februari-mars leverera två korta filmer om dels upplevelsen familjerna harft av ett bilfritt år och dels förslag på lösningar. För mer information, se projektets hemsida: <http://www.ettbilfritt.se/>

Nacka kommun fångar in synpunkter på villkoren för cyklister. Vi har idag många kanaler för att fånga upp synpunkter från medborgare kring cykelfrågor, genom Twitter (Nacka gator), appar (Infracontrol), via telefon och mail. Vi kan jobba för att underlätta för cyklister med hjälp av mindre projekt – t ex vintercyklisten. En rimlig nivå skulle t ex kunna vara att utrusta 10 nackabor med vintercykelpaket (dubbdäck, mm) och få in deras synpunkter på hur vintercyklingen fungerar.

Vi planerar redan idag för att man ska kunna resa hållbart, t ex genom att göra det bättre för cyklister genom regionala cykelstråket, som är användbart för olika cykeltyper, som elcyklar och ellastcyklar. De slutsatser som dragits i KTHs projekt stämmer till stor del överens med de åtgärder vi planerar att genomföra och som finns beslutade i vår cykelstrategi.

Handlingar i ärendet

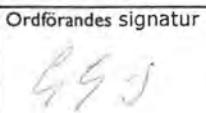
Tjänsteskrivelse 2016-02-15

Bilaga 1. Motion om Ett bilfritt år.

Yrkanden

Per Chrisander (MP) yrkade att nämnden bifaller motionen.

Gunilla Grudevall-Steen (L), Peter Zethraeus (M), Viktor Ellström (S) yrkade bifall till enhetens förslag till beslut.

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
		

Beslutsgång

Med avslag på Per Chrisanders yrkande beslutade nämnden i enlighet Gunilla Grudevall-Steens bifallsyrkande till enhetens förslag till beslut.

Protokollsanteckningar

Per Chrisander (MP) lät anteckna följande till protokollet:

”Nacka kan här utan några stora kostnader ligga i framkant för FOU om framtidens trafik. Detta borde med fördel kunna genomföras i samarbete med KTH. Även om KTH:s projekt varit framgångsrikt och gett en rad användbara slutsatser så är detta ett förnyelseområde när det gäller kunskap om effektiva lösningar för en hållbar framtid.”

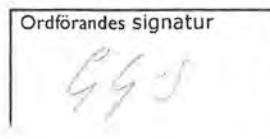
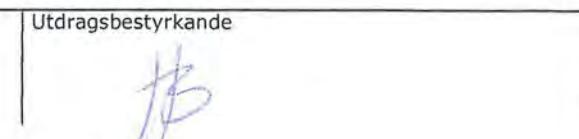
Peter Zethraeus (M) lät anteckna följande till protokollet:

”Jag delar i högsta grad synen på att *Ett bilfritt år* är ett intressant projekt. Däremot förstår jag inte riktigt vitsen med att göra om det och ”förbättra det”. *Ett bilfritt år* drivs av Green Leap under KTH och jag har svårt att se varför ett upprepat lokalt projekt skulle vara bättre. Dessutom har Green Leap avslutat fältdelen i projektet och ligger ett par år före ett eventuellt lokalt projekt.

Det verkar i min syn smartare att aktivt ta del av de slutsatser som kommer ur Green Leaps projekt. Man kommer under våren 2016 att publicera sina slutsatser från fältstudien och man har bl.a. tagit fram filmer och koncept för hur staden kan ”designas för att välkomna bilfria familjer” samt hur man bör kommunicera kring detta. Det blir högintressant när Nacka bygger stad. Jag hoppas istället att Nacka kan ha en nära kontakt med Green Leap och ta del av projektresultatet t ex genom föreläsningar och samarbeten.”

Christina Ståldal (NL) lät anteckna följande till protokollet:

”Denna motion är intressant och i många fall bra tänkt. Nackalistan föredrar ändå att stödja tjänsteskrivelsen mening. Att avvänta de resultat som kan komma ut av det projekt som KTH bedriver i frågan om alternativ till bilåkande.”

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
		

Natur- och trafiknämnden

Motion om projekt ett bilfritt år

Remiss av motion den 14 december 2015 av Sidney Holm och Lisskulla Zayande (MP).

Förslag till beslut

Natur- och trafiknämnden föreslår att kommunfullmäktige avslår motionen ”Ett bilfritt år” daterat 2015-12-14.

Sammanfattning

Miljöpartiet föreslår att kommunen startar projektet Ett bilfritt år. Projektet skulle undersöka hur fem barnfamiljer klarar sig utan bil i ett år, för att uppmuntra fler att gå över till hållbara transportlösningar och visa vilka stora vinster det skulle innehåra och vilka förändringar av staden som skulle kunna åstadkommas.

Trafikenheten ser KTHs projekt Ett bilfritt år som ett väldigt intressant projekt som i stort sett behandlar de frågor motionären tar upp. Enheten är positiva till om KTH eller annan institution vill driva något liknande även i Nacka men ser inte att ett nytt projekt bör startas i Nacka kommuns regi i närtid. Däremot ska tillämpliga slutsatser från KTH-projektet användas i vårt arbete med att planera för ett växande Nacka.

Förslagen i motionen

Inom ramen för projektet Ett bilfritt år vill Miljöpartiet att fem frivilliga barnfamiljer i Nacka gratis ska få förfoga över elcyklar, elmopeder och mindre fyrhjuliga elfordon. I utbyte ska familjerna förbinda sig att gå ”all in” och använda sina elfordon året runt både i regn och rusk. På en blogg under kommunens hemsida ska man kunna följa familjerna och ta del av deras erfarenheter. Projektet Ett bilfritt år består av tre olika delar. Först att se hur beteendet förändras hos de familjer som byter ut sin bil mot lättare elfordon. Sedan att utifrån erfarenheterna från familjernas bilfria år se hur vi bättre kan planera kommunen utifrån transporter med små elfordon. Utifrån slutsatserna från familjernas bilfria år kan vi sedan skissa på hur livet i Nacka skulle gestalta sig om små elfordon skulle få ett brett genomslag. Den tredje och viktigaste delen är att synliggöra satsningen och inspirera andra till att välja bort bilen.



Enhetens utredning och bedömning

Trafikenheten ser KTHs projekt Ett bilfritt år som ett väldigt intressant projekt och är positiva till om KTH vill driva det även i Nacka. Dock ser vi inte att det är något som kommunen bör driva då det skulle kräva en omfattande arbetsinsats. Vi ser däremot att Nacka kommun kan använda de slutsatser KTH dragit från sitt projekt för att se hur vi kan planera kommunen bättre utifrån transporter bl a med små elfordon. Nacka är förmodligen inte unikt. I Stockholm deltog tre barnfamiljer i olika delar av Stockholm i projektet under ett år.

Resultaten från projektet i Stockholm sammanställs nu utifrån praktiska och emotionella konsekvenser och ur ett individuellt och kollektivt perspektiv. Några slutsatser Stockholmsprojektet dragit är att cykelinfrastruktur inte ska underdimensionera. Vill man ha mer cyklister ska man bygga bredare cykelbanor. Det gäller i än större grad för lådcyklar eftersom de tar större plats än en vanlig cykel, både på cykelbanan och på cykelparkeringen. Man poängterar att gesten är viktig - cykelbanor ska vara bra skyltade och rejala, och förordar 2-filiga cykelbanor, d v s med 2 filer i varje riktning. ”När man planerar cykel – tänk bil”. Eftersom det idag finns både snabba och ”vanliga” cyklister, blir cykelbanorna underdimensionerade och det ger konflikter. Infrastrukturen måste förändras så att den ger förutsättningar för hållbart resande.

När man sett över vardagen utan bil så är den största svårigheten återvinningen, man förväntas ha bil för att kunna använda återvinningscentraler. Förutom en slutrapport kommer projektet i februari-mars leverera två korta filmer om dels upplevelsen familjerna harft av ett bilfritt år och dels förslag på lösningar. För mer information, se projektets hemsida: <http://www.ettbilfrittar.se/>

Nacka kommun fångar in synpunkter på villkoren för cyklister. Vi har idag många kanaler för att fånga upp synpunkter från medborgare kring cykelfrågor, genom Twitter (Nacka gator), appar (Infracontrol), via telefon och mail. Vi kan jobba för att underlätta för cyklister med hjälp av mindre projekt – t ex vintercyklisten. En rimlig nivå skulle t ex kunna vara att utrusta 10 nackabor med vintercykelpaket (dubbdäck, mm) och få in deras synpunkter på hur vintercyklingen fungerar.

Vi planerar redan idag för att man ska kunna resa hållbart, t ex genom att göra det bättre för cyklister genom regionala cykelstråket, som är användbart för olika cykeltyper, som elcyklar och ellastcyklar. De slutsatser som dragits i KTHs projekt stämmer till stor del överens med de åtgärder vi planerar att genomföra och som finns beslutade i vår cykelstrategi.



Bilagor

Bilaga 1. Motion om Ett bilfritt år.

Marianne Areskog
Projektledare hållbart resande
Trafikenheten

Mikael Ranhagen
Enhetschef
Trafikenheten

miljöpartiet de gröna



Projektet ett bilfritt år – Hur klarar sig en barnfamilj i Nacka utan bil?

Motion till Nacka kommunfullmäktige 2015-12-14

Sidney Holm

Miljöpartiet de gröna i Nacka

En hållbar stad måste prioritera hållbara transporter - Ett års pendling med elcykel har lägre klimatpåverkan än en enda dags pendling med bil. Dessutom tjänar man oftast både tid och pengar. Vi vill uppmuntra fler att gå över till hållbara transportlösningar och visa vilka enorma vinster det skulle innebära och vilka förändringar av staden som skulle kunna åstadkommas. Som en kick-off i en större mobility management satsning vill vi att kommunen startar upp projektet ”Ett bilfritt år”.

Ett bilfritt år - Inom ramen för projektet vill vi att fem frivilliga barnfamiljer i Nacka gratis ska få förfoga över elcyklar, elmopeder och mindre fyrhjuliga elfordon. I utbyte ska familjerna förbinda sig att gå ”all in” och använda sina elfordon året runt både i regn och rusk. På en blogg under kommunens hemsida ska man kunna följa familjerna och ta del av deras erfarenheter. Projektet Ett bilfritt år består av tre olika delar. Först att se hur beteendet förändras hos de familjer som byter ut sin bil mot lätta elfordon. Sedan att utifrån erfarenheterna från familjernas bilfria år se hur vi bättre kan planera kommunen utifrån transporter med små elfordon. Utifrån slutsatserna från familjernas bilfria kan vi sedan skissa på hur livet i Nacka skulle gestalta sig om små elfordon skulle få ett brett genomslag. Den tredje och viktigaste delen är att synliggöra satsningen och inspirera andra till att välja bort bilen.

Andra har redan gått före – KTH har en forskargrupp för design och hållbar utveckling på KTH som heter ”[Green Leap](#)”. Deras övergripande mål är att verka som en katalysator för förändring genom att engagera design i hållbar utveckling. Under **2014 startade de upp projektet ”Ett bilfritt år” i Stockholm som vi har tänkt att man kan utgå ifrån men utveckla, förbättra och anpassa till Nackaförhållanden.**

Som ett ansvarsfullt steg i omställningen mot ett hållbart samhälle föreslår Miljöpartiet

- ❖ att kommunen startar upp projektet ”ett bilfritt år” enligt förslaget ovan.

.....
Sidney Holm (MP)

.....
Lisskulla Zayane (MP)



Äldrenämnden

Utformande av plan för äldre i Nacka kommun

Motion den 28 januari 2016 av Gunnel Nyman Gräff m.fl., Socialdemokraterna

Förslag till beslut

Äldrenämnden föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

Kommunfullmäktige noterar att de områden som tas upp i motionen är viktiga för att planera kommunens insatser för äldre. Planeringsarbete pågår inom de områden som faller inom äldrenämndens ansvarsområde. Samverkan med andra nämnder pågår. Äldrenämnden ser inget behov av en sammanhållen äldreplan.

Motionen är med detta färdigbehandlad.

Paragrafen förklaras för omedelbart justerad.

Sammanfattning

I en motion från Socialdemokraterna yrkas att Nacka kommun ska ta fram en konkret äldreplan med en äldreboendeplan som ska styra och stimulera utveckling och utbyggnad av vård- och omsorgsboenden. Planerna ska även innehålla flera andra områden som bland annat nya bostadsformer för äldre personer, nya vårdformer, kompetenssäkring av personal, stärkande fritid, trafiksäkerhet och snöröjning.

Sociala kvalitetsheten arbetar inom de områden som motionen tar upp och som faller inom äldrenämndens ansvarsområde. Samverkan med andra nämnder sker löpande. Äldrenämnden ser inget behov av en sammanhållen äldreplan.

Förslagen i motionen

I en motion från Gunnel Nyman Gräff, Majvie Swärd och Kaj Nyman Socialdemokraterna den 28 januari 2016 yrkas att Nacka kommun ska ta fram en konkret äldreplan med en äldreboendeplan som ska styra och stimulera utveckling och utbyggnad av vård- och omsorgsboenden. Planerna ska även innehålla: trygghetsboenden, nya bostäder som kan fungera för äldre personer, korttidsplatser, behov för dementa, behov av avlastning,



hemtjänst, nya vårdformer som teknik, kompetenssäkring av personal, stärkande fritid och trafiksäkerhet och snöröjning.

I motionen påtalas vikten av att Seniorrådet och pensionärers egna organisationer samt fackliga organisationer ges möjlighet att medverka.

Enhetens utredning och bedömning

Nacka kommunens styrmodell har en grundläggande värdering om förtroende för och tillit, vilket innebär att ansvaret för verksamhetens mål, organisation, ekonomi, resultat, personal, arbetsmiljö och utveckling ska ligga på lägsta effektiva nivå. En äldreplan medför att denna grundvärdering inte beaktas då verksamheternas utrymme att själva besluta hur arbetet ska utformas riskerar att minska.

Idag sker samarbete med andra nämnder vad gäller tillgång till boenden. Planering inför framtida behov är idag inte samlad i en äldreplan inom äldrenämndens ansvarsområde men sker i skilda delar som beskrivs nedan.

Säkra behovet av särskilda boenden/vård och omsorgsboenden

En prognos för behoven av särskilda boenden fram till år 2030 tagits fram år 2015.

Planeringen av bostäder för äldre är baserad på prognoserna av kommande års behov av boenden för äldre. I det kommande detaljplanearbetet kommer prognoserna att beaktas för att möjliggöra fler särskilda boenden. Under de närmaste fem åren beräknas behovet av platser att öka med drygt 20 per år och därefter med ytterligare minst 40 platser per år. Detta kan innebära nästan en fördubbling av platsbehovet till och med år 2030.

I arbetet med nya detaljplaner måste ta hänsyn tas till prognoserna och till att möjliggöra att fler särskilda boenden för äldre byggs. Samverkan med andra nämnder, presumtiva fastighetsägare och verksamhetsanordnare behövs för att utveckla nya boenden. I planeringen ska hänsyn tas till kommunikationer, service, handel, anslutning till en park, ett torg eller grönområde.

Boenden med särskilda inriktnings

En utredning om hur behovet av insatser för målgrupper som är i behov av särskilda inriktnings för exempelvis dementa personer, personer med missbruksproblem, språk m.m. där kundvalsplatserna inte räcker till kommer att genomföras av sociala kvalitetsheten under 2016. En översyn av korttidsplatser ingår.

Trygghetsboenden

Intresset från byggare och pensionärer i Nacka kommun visade sig tidigare vara svalt när det tidigare investeringsbidraget för trygghetsbostäder infördes. Kraven på gemensamhetslokaler och personalbemanning ledde till alltför höga hyreskostnader. Men Nacka kommun ställer sig i ett yttrande över SOU 2015:85 ”Bostäder att bo kvar i”, positiv till att återinföra investeringsstödet till trygghetsbostäder med vissa reservationer:



I kommunens Mål och budget 2016-2018 står att Äldrenämnden får i uppdrag att, i samverkan med exploaterings- och fastighetsansvariga, stimulera tillkomsten av trygghetsboenden med varierande upplåtelseformer i olika delar av kommunen. Under år 2016 ska en strategi tas fram som leder till att trygghetsboenden med olika upplåtelseformer byggs och utvecklas i flera delar av Nacka.

Hemtjänst

Antalet hemtjänststörförare har under alla år varit större än behovet i Nacka kommun. Ingen planering för framtida behov har därför skett. En stor översyn av kundvalsvillkoren inom hemtjänsten i kommunen pågår. Översyner kommer därefter att ske vart tredje år. I översynerna ingår omvärldsbevakning och behovsanalyser.

Nya vårdformer som teknik

För att införa välfärdsteknik i vården påbörjades under 2015 arbetet med omvandla Nacka kommun till en e-Hemtjänstkommun. Projektet har haft workshops med brukare, utförare och handläggare för att identifiera behov och möjligheter, studerat rutiner kring myndighetsutövningen, organisation kring tekniken och tagit fram kravställning inför upphandling. Nacka kommun avser att påbörja ett successivt införande av välfärdstekniktjänster för äldre boende i ordinärt boende under 2016. Tjänsterna kommer att vara i drift under 2016. De tjänster som initialet ska införas består av tre delar:

- Digital fjärrtillsyn som en möjliggör trygghetsbevarande tjänst i form avvikelsemonitorering.
- Digitala larm med positioneringsfunktion som kan användas utanför hemmet med tvåvägskommunikation.
- Kognitivt hjälpmedel i form av digitalt påminnelsesystem för hemmet.

Kompetenssäkring av personal

Kompetenssäkring inom hemtjänst och särskilda boenden sker genom kundvalsvillkoren där särskilda boenden och hemtjänst ingår. Villkoren vad gäller utbildningskrav kommer troligen att förändras.

Framför allt hemtjänsten har svårigheter att rekrytera undersköterskor. Det är ett nationellt problem som även Sveriges kommuner och landsting uppmärksamar. Framtida lösningsförslag är att finna andra organisatoriska och tekniska lösningar. En annan lösning är att personal med annan utbildning, eller utbildning från andra länder i högre grad ska godkännas.

Utbildning till undersköterska genom Vård- och omsorgsprogrammet inom vuxenutbildningen, bekostas av kommunen för personer som bor i Nacka. Idag kan personal utan utbildning men med lång erfarenhet av arbete inom omsorgen validera sina kunskaper inom vuxenutbildningen.

Stärkande fritid

En särskild plan för förebyggande arbete för äldre personer saknas men flera förebyggande verksamheter pågår. Exempel är Lusthuset, 90 + träning, chi-gong, seniorluncher, stötta föreningar och organisationer. Anhörigstödet är till för att stärka anhöriga och de som är dåliga. Insatserna kan underlätta fysiskt, psykiskt och socialt och kan fås som service eller efter biståndsbedömning.

En kartläggning om förebyggande verksamheter för bland annat äldre genomfördes år 2014. Syftet med kartläggningen var att ta fram ett underlag som ska användas för att kunna utveckla och planera det förebyggande och hälsofrämjande arbetet inom socialtjänsten.

Kartläggning av förebyggande och främjande arbete för äldre på individ, grupp och kommunnivå.

		Äldre		
		Generellt förebyggande/ hälsofrämjande	Riktade förebyggande insatser	Stöd och åtgärder
Individnivå	Äldrekontakt	Röda korset		
	Tryggve	Äldrevägledare		
	Brandförebyggande projektet	Vräkningsförebyggande		
Gruppnivå	Nacka väntjänst	Arbets- och företagsenheten		Demensjuksköterska
	Qigong	Anhörigkonsulent		
	Balansskola			
Kommunnivå	PRO			
	Seniorluncher			
	Senior Net			
	SPF Nackaringen			
	Handikappolicy			
	Bostadsplanering			

Kartläggningen visade på bland annat på att andelen medel som är avsatta för förebyggande insatser var mindre än förväntat. Ett arbete pågår för att ta fram fler förebyggande insatser.

Trafiksäkerhet och snöröjning

Trafiksäkerhet ingår inte i äldrenämndens ansvarsområde men frågan finns vid planering av nya bostäder. Samarbete om snöröjning sker inte.

Utveckling av kvalitetsuppföljning av utförare

Sociala kvalitetsenheten har under senare tid utvecklat kvalitetsuppföljning av utförare. Ett seminarium med äldrenämnden med temat fortsatt utveckling av uppföljning av utförare hålls hösten 2016.



Ädrevänlig kommun - kartläggning

En kartläggning av om kommunen enligt kriterierna för en åldersvänlig kommun kommer att genomföras, förutsatt att äldrenämnden ger social- och äldredirektören detta uppdrag. Äldrevänliga städer är ett nätverk inom Världshälsoorganisationen WHO. Kartläggningen kommer att ge en bred bild av nuläget och kan ge en vägledning för framtida prioriteringar. Områdena är: tillgänglighet, transporter, boende, gemenskap och fritidsverksamhet, social inkludering, delaktighet och inflytande, information och kommunikation samt vård, omsorg och service.

Förslagens ekonomiska konsekvenser

Förslaget medför inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Förslaget medför inga konsekvenser för barn. I bostadsplaneringen kan placering av boenden för äldre leda till ökade möjligheter för barn att möta äldre i bostadsområden.

Bilagor

1. Motion om att utforma en äldreplan

Beslutet ska skickas till

KSAU

Anna-Lena Möllstam
Enhetschef
Äldreenheten

Eva Britt Lönnback Yilma
Kvalitetsutvecklare
Sociala kvalitetsenheten

§56

Beslutsärende: Utformande av plan för äldre i Nacka kommun ÄLN 2016/21-739

Beslut

Äldrenämnden föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

Kommunfullmäktige noterar att de områden som tas upp i motionen är viktiga för att planera kommunens insatser för äldre. Planeringsarbete pågår inom de områden som faller inom äldrenämndens ansvarsområde. Samverkan med andra nämnder pågår. Äldrenämnden ser inget behov av en sammanhållen äldreplan.

Motionen är med detta färdigbehandlad.

Paragrafen förklaras för omedelbart justerad.

Ärendet

I en motion från Socialdemokraterna yrkas att Nacka kommun ska ta fram en konkret äldreplan med en äldreboendeplan som ska styra och stimulera utveckling och utbyggnad av vård- och omsorgsboenden. Planerna ska även innefatta flera andra områden som bland annat nya bostadsformer för äldre personer, nya vårdformer, kompetenssäkring av personal, stärkande fritid, trafiksäkerhet och snöröjning.

Sociala kvalitetsheten arbetar inom de områden som motionen tar upp och som faller inom äldrenämndens ansvarsområde. Samverkan med andra nämnder sker löpande. Äldrenämnden ser inget behov av en sammanhållen äldreplan.

Yrkanden

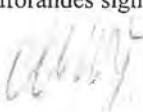
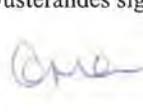
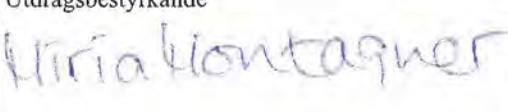
Monica Brohede Tellström (L) yrkade bifall till förslaget.

Gunnel Nyman Gräff (S) yrkade, med instämmande av Eva Hellung Strohl (MP), bifall till motionen.

Beslutsgång

Ordföranden ställde proposition på Gunnel Nyman Gräffs (S) yrkande mot sitt eget yrkande och fann att ordförandes yrkande hade bifallits.

Handlingar i ärendet

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
		



NACKA
KOMMUN

InstanceName3

Mötesdatum 15 juni 2016
MeetingDate3 Aldrenämnden

- Beredande av motion Utformande av plan för äldre i Nacka kommun
- Motion från S

Expedieras till

KSAU

Justerandes sign

A handwritten signature in blue ink.

| Över |

A handwritten signature in blue ink.

| Utdragsbestyrkande

| A handwritten signature in blue ink.



Socialdemokraterna i Nacka kommunfullmäktige

Utföra en konkret äldreplan

Motion till kommunfullmäktige

Nacka kommun saknar en reell äldreplan, där omsorgen om äldre planeras långsiktigt. En konkret plan behövs för att slippa överraskningar och köer till t.ex. Vård- och omsorgsboenden och för att se till att omsorgen för äldre blir kvalitativ. Det räcker inte med befolkningsprognoser om hur många äldre som kommer att bo och verka i Nacka, det krävs konkreta åtgärdsplaner.

Att bo kvar hemma så länge som möjligt när man blir äldre och att själv bestämma hur man lever sitt liv, är viktigt för många. Men det får inte innebära att man blir "inläst" i sitt boende. Den valfrihet vi vill se när det gäller t.ex. barnomsorg och skola, vill vi också se när det är dags för äldre att välja omsorg med nytt boende.

Då är det viktigt att det finns något att välja "runt knuten" där man bott och verkat och där ofta anhöriga finns. En äldreboendeplan måste tas fram för att styra och stimulera utveckling och utbyggnad av vård- och omsorgsboenden. Även behovet av trygghetsboenden och andra möjliga kategoriboenden ska stimuleras och inkluderas i äldreboendeplanen. Dessutom är det viktigt att alla nya bostäder planeras och utformas så att de fungerar även när vi blir äldre.

Planen ska utgå från de behov som finns och kommer att uppstå inom de närmaste 10–15 åren, och den ska infogas i den övriga samhällsplaneringen. Nya boendeformer inom äldreområdet ger möjlighet att välja ny boendeform tidigare i livet. Det kan i sin tur starta flyttkedjor som ökar rörligheten på bostadsmarknaden.

Det gäller även behov för dementa, avlastning och korttidsplatser.

Annat innehåll i en äldreplan bör vara behovet och tillgången av hemtjänst, hur trafiksäkerhet och snöröjning utformas så att det underlättar för äldres möjlighet att röra sig ute, hur nya vård- och omsorgsboenden utformas, t.ex. säkerhet (mjuka golv etc.), modern teknik som ger frihet för de äldre och underlättar för personalen, strategier för att säkra att personal med rätt kompetens finns och hur fritiden kan utformas med t.ex. balans-/90+gympa och samlingslokaler för gemenskap.

Listan kan göras lång, men framför allt handlar det om att inte glömma de mjuka värdena när en äldreplan utformas. Husen är viktiga, men innehållet är lika viktigt det.

För att se till att inget glöms när äldreplanen utformas bör såväl Seniorrådet som pensionärernas egna organisationer ges möjlighet att medverka. Dessutom kan berörda fackliga organisationers kompetens kring framtida personalbehov tas tillvara.

Socialdemokraterna yrkar att

- en konkret äldreplan för Nacka tas fram

Nacka den 28 januari 2016

Gunnel Nyman Gräff (S) Majvie Swärd (S) Kaj Nyman (S)

*Kaj Nyman
Majvie Swärd*

§ 113

Dnr NTN 2016/422
Dnr KFKS 2016/190

Ökat skydd för groddjur

Motion till 2016-03-14 av Magnus Söderström (MP)

Beslut

Natur- och trafiknämnden föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

1. Kommunfullmäktige noterar natur- och trafiknämndens redovisning samt att arbetet med Fauna- och viltvårdsstrategin för Nacka kommun pågår där groddjuren särskilt lyfts fram.
2. Motionen anses därför färdigbehandlad.

Ärendet

Miljöpartiet de gröna inkom den 14 april 2016 med en motion till Nacka kommunfullmäktige rörande ökat skydd för groddjur i Nacka. I motionen yrkar Miljöpartiet

- Att Nacka kommun säkerställer att en effektiv spridningskorridor för groddjur etableras mellan Nyckelvikens och Långsjöns naturreservat genom att exempelvis anlägga småskaliga dammar och säkra en passage under Värmdöleden.
- Att Nacka kommun informerar alla fastighetsägare om hur de kan bidra till att skapa livskraftiga miljöer för groddjur.

Motionen kommer att tas i beaktande i arbetet med Fauna- och viltvårdsstrategin för Nacka kommun. I den kommer förslag på åtgärder lyftas fram som gagnar groddjuren samt information att gå ut till medborgarna. I strategin lyfts ett antal lokala indikatorarter fram varav en är ett groddjur. Det finns därför anledning att ta med sig förslagen från motionen i detta arbete.

Konsekvenser för barn

En ökad population groddjur har ett pedagogiskt värde samt bidrar till en starkare naturupplevelse.

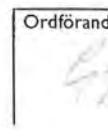
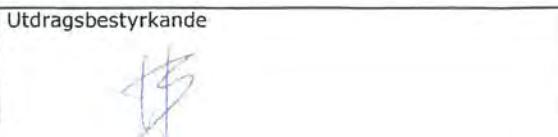
Handlingar i ärendet

Tjänsteskryvelser 2016-05-09

Motion ”Ge ett ökat skydd för groddjur i Nacka”.

Beslutsgång

Nämnden beslutade i enlighet med enhetens förslag till beslut.

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
		

Natur- och trafiknämnden

Ökat skydd för groddjur

Motion till 2016-03-14 av Magnus Söderström (MP)

Förslag till beslut

Natur- och trafiknämnden föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

Kommunfullmäktige noterar natur- och trafiknämndens redovisning samt att arbetet med Fauna- och viltvårdsstrategin för Nacka kommun pågår där groddjuren särskilt lyfts fram.

Motionen anses därmed färdigbehandlad.

Sammanfattning

Miljöpartiet de gröna inkom den 14 april 2016 med en motion till Nacka kommunfullmäktige rörande ökat skydd för groddjur i Nacka. I motionen yrkar Miljöpartiet

- Att Nacka kommun säkerställer att en effektiv spridningskorridor för groddjur etableras mellan Nyckelvikens och Långsjöns naturreservat genom att exempelvis anlägga småskaliga dammar och säkra en passage under Värmdöleden.
- Att Nacka kommun informerar alla fastighetsägare om hur de kan bidra till att skapa livskraftiga miljöer för groddjur.

Motionen kommer att tas i beaktande i arbetet med Fauna- och viltvårdsstrategin för Nacka kommun. I den kommer förslag på åtgärder lyftas fram som gagnar groddjuren samt information att gå ut till medborgarna. I strategin lyfts ett antal lokala indikatorarter fram varav en är ett groddjur. Det finns därför anledning att ta med sig förslagen från motionen i detta arbete.

Ärendet

Miljöpartiet de gröna inkom den 14 april 2016 med en motion till Nacka kommunfullmäktige rörande ökat skydd för groddjur i Nacka. I motionen yrkar Miljöpartiet



- Att Nacka kommun säkerställer att en effektiv spridningskorridor för groddjur etableras mellan Nyckelvikens och Långsjöns naturreservat genom att exempelvis anlägga småskaliga dammar och säkra en passage under Värmdöleden.
- Att Nacka kommun informerar alla fastighetsägare om hur de kan bidra till att skapa livskraftiga miljöer för groddjur.

Groddjuren är tillbakaträngda i Nacka på grund av att de småvatten som krävs för fortplantning har försvunnit. De kräver fisk- och kräftfria, stillastående småvatten som inte torkar ut. Vägar innebär vandringshinder och begränsar även de förekomsten av groddjur.

Nyckelvikens naturreservat innehåller flera naturliga groddammar. Park- och naturenheten anlade 2014 en groddamm vid den övre parkeringen mot Jarlaberg. Öster om Långsjön anlades under 2015 ett så kallat grodhotell för skydd och fortplantning. I övrigt är antalet småvatten på Sicklaön begränsat.

På park- och naturenheten pågår arbetet med Fauna- och viltvårdsstrategin för Nacka kommun. I den lyfts groddjuren särskilt fram med förslag på gynnande åtgärder. I strategin lyfts några lokala indikatorarter fram varav ett är ett groddjur, större vattensalamander samt ett antal särskilda insatser varav en är säkerställande av groddjurens förflyttning. Man kommer även att se över hur detta ska kommuniceras med medborgarna. Det finns därför anledning att ta med sig förslagen från motionen i detta arbete.

Konsekvenser för barn

En ökad population groddjur har ett pedagogiskt värde samt bidrar till en starkare naturupplevelse.

Bilagor

Motion ”Ge ett ökat skydd för groddjur i Nacka”.

Finn Cederberg
Naturvårdsintendent
Park- och Naturenheten



Motion till Nacka kommunfullmäktige 2016-03-14

Magnus Söderström

Miljöpartiet de gröna i Nacka

Ge ett ökat skydd för groddjur i Nacka

Groddjur är fascinerande arter som inspirerat människor i alla tider till ett intresse för naturen. Groddjur har ett högt biologiskt värde då deras livsmiljöer av många skäl är viktiga att bevara. Fem arter är rödlistade och dessa anses vara sårbara. Groddjuren omfattas också av EU:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) som inte bara syftar till att skydda enskilda arter utan även hela habitat för att säkra den biologiska mångfalden.

Populationer av groddjur har också ett pedagogiskt värde då barn på ett interaktivt sätt kan lära sig mer om naturen genom att få möjlighet att se groddjur på nära håll.

Vi i Miljöpartiet vill satsa på att förbättra livsmiljöer för Nackas groddjur och säkerställa att det finns livskraftiga populationer även i framtiden.

I ett första steg föreslår vi att en spridningskorridor etableras för att binda ihop delpopulationer som kan finnas i Nyckelvikens naturreservat och Långsjöns naturreservat. Detta skulle ge ett ökat genetiskt utbyte och göra populationen mer stabil. Detta borde kunna göras i samarbete med fastighetsägare som om de får god information om vad som krävs kan bidra till att en spridningskorridor kan etableras. Flera småskaliga dammar bör kunna anläggas som tänkbara lekplatser och som en del av den tänkta spridningskorridoren sen bör även en säker passage under Värmdöleden utredas. Dessa dammar behöver inte kosta mycket, ett exempel är en damm som anlagts i anslutning till en parkering i Nyckelvikens naturreservat.

Vi i Miljöpartiet yrkar mot bakgrund av ovanstående:

- **Att Nacka kommun säkerställer att en effektiv spridningskorridor för groddjur etableras mellan Nyckelvikens och Långsjöns naturreservat genom att exempelvis anlägga småskaliga dammar och säkra en passage under Värmdöleden.**
- **Att Nacka kommun informerar alla fastighetsägare om hur de kan bidra till att skapa livskraftiga miljöer för groddjur.**

Magnus Söderström (MP)

Kommunstyrelsen

Handlingsplan mot extremism

Motion den 23 maj 2016 av Bosse Ståldal med flera (NL)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

Kommunfullmäktige antog den 20 juni 2016, § 191, en strategi mot våldsbejakande extremism och extremt våld som omfattar utgångspunkterna bakom förslagen i motionen. Motionen är med denna notering färdigbehandlad.

Sammanfattning

Motionären föreslår att kommunen bland annat ska ta fram en lägesbild kring och en handlingsplan mot extremt våld och att det ska skapas lokala team med kapacitet att ingripa.

Kommunfullmäktige har antagit en strategi mot våldsbejakande extremism och extremt våld som omfattar förslagen i motionen. Förslaget är därför att motionen med en sådan notering anses färdigbehandlad.

Förslagen i motionen

Bosse Ståldal med flera (NL) föreslår i motionen följande.

- Att en lägesbild tas fram och presenteras över hur situationen i Nacka för närvarande ser ut att vara och i vilka miljöer de våldsbejakande organisationerna verkar i.
- Att en konkret handlingsplan arbetas fram och presenteras så att det klart framgår vad de olika kommunala verksamheterna vet vad som gäller inom sina områden och att en övergripande samordnare utses.
- Att skapa ett lokalt team som har kunskap och kapacitet att ingripa lokalt och vid behov, med nationellt stöd och kontakter.



Stadsledningskontorets utredning och bedömning

Kommunfullmäktige antog den 20 juni 2016, § 191, en strategi mot våldsbejakande extremism och extremt våld. Ärendet beskrivs på följande sätt i protokollet.

Frågan om hur samhället ska möta och arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism och extremt våld är högst aktuell. Från flera håll, och inte minst från den nationella samordnaren i frågan, pekas på vikten av att kommunerna har ett styrdokument vad gäller arbetet. Utgångspunkten i strategin är att arbetet mot våldsbejakande extremism måste bygga på forskningsrön, beprövad erfarenhet och aktuella problembilder. Det förebyggande arbetet ska ske inom befintliga strukturer där enheter inom kommunen, andra myndigheter och civilsamhället finns med. Att tillse att kunskap och kompetens finns är en annan viktig förutsättning för det förebyggande arbetet. Vidare krävs att arbetet samordnas och ansvarig nämnd för detta är kommunstyrelsen. Denna samordning kan ske inom säkerhetsfunktionen. En utökning av budgeten med 200 tkr föreslås för att öka kraften i arbetet. Resultat av arbetet mot våldsbejakande extremism och extremt våld ska följas upp och utvärderas. Resultat ska redovisas årligen till kommunstyrelsen.

Brottsförebyggande rådet har ställt sig bakom den föreslagna strategin och föreslagit att beakta frågan om utökad budget i arbetet med mål och budget för 2017.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunfullmäktige ska notera att strategin omfattar utgångspunkterna för förslagen i motionen och att den därmed kan anses färdigbehandlad.

Förslagens ekonomiska konsekvenser

Förslaget har inga ekonomiska konsekvenser i sig.

Konsekvenser för barn

Förslaget i detta ärende har inga konsekvenser för barn. I tjänsteskrivelsen om strategi mot våldsbejakande extremism och extremt våld beskrivs konsekvenserna av strategin på följande sätt.

"Den föreslagna strategin har som främsta målgrupp ungdomar och unga vuxna, och att kommunen genom starkt förebyggande arbete ska minimera risken för att dessa radikaliseras och dras till våldsbejakande extremism eller extremt våld."

Bilaga

Motionen

Antagen strategi mot våldsbejakande extremism och extremt våld

Lena Dahlstedt

Stadsdirektör

Stadsledningskontoret

Mats Bohman

Administrativ direktör

Motion från Nackalistan angående

Handlingsplan mot extremism

I dessa tider då extremismens fruktansvärd yttringar alltför ofta visar sig i Europa och i övriga världen så krävs det att alla krafter mobiliseras för att motverka våldsbejakande handlingar av olika slag. Det är det demokratiska samhällets fri- och rättigheter som är måltavlan och attacker riktar sig mot oskyldiga invånare för att injaga skräck.

Oavsett varifrån den våldsbejakande extremismen kommer ifrån och med vilka förtecken den har så måste den bekämpas. Vi lever i ett fredligt land och i en förhållandevis lugn kommun. Ändå finns det invånare från Nacka som har offrat sina liv i kampen för våldsbejakande organisationer och vi måste stå på tå och göra vad vi kan för att antalet inte ökar. Många av åtgärderna som görs idag är reaktiva och arbetet mot extremism måste starta tidigare innan katastroferna inträffar.

Idag måste kommunernas kunskap höjas ytterligare. Vi måste bättre samordna de krafter som jobbar mot extremism i kommunen och öka samverkan med civilsamhället och de nationella organen mot dessa.

Nästan varannan kommun har i dagsläget ingen lägesbild över hur situationen i den egna kommunen ser ut. Bara 7 procent av kommunerna har en färdig handlingsplan. Vi måste göra mer redan idag för att i tid kunna arbeta emot denna utveckling i Nacka.

Nackalistan vill

- Att en lägesbild tas fram och presenteras över hur situationen i Nacka för närvarande ser ut att vara och i vilka miljöer de våldsbejakande organisationerna verkar i.
- Att en konkret handlingsplan arbetas fram och presenteras så att det klart framgår vad de olika kommunala verksamheterna vet vad som gäller inom sina områden och att en övergripande samordnare utses.
- Att skapa ett lokalt team som har kunskap och kapacitet att ingripa lokalt och vid behov, med nationellt stöd och kontakter.

Nackalistan 160420

Bosse Ståldal

Mikael Carlsson

Efson Goitom

Christina Ståldal

Kommunstyrelsen

Kommande övergång till eldrivna fordon och minskade koldioxidutsläpp

Politikerinitiativ den 22 februari 2016 av Hans Peters och Christine Lorne (C)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att uppdra till stadsledningskontoret att utreda vilka platser på av kommunen ägd mark som skulle kunna vara aktuella för en etablering av laddstolpar.

Sammanfattning

Ett politikerinitiativ föreslår att kommunen ska hitta möjligheter för laddningsmöjligheter för elbilar och laddhybrider på kommunal mark och att i exploateringsavtal överenskomma om inrättande av laddstolpar. Kommunen får varken sälja eller distribuera energi. I det fall det rör sig om av kommunen ägd mark skulle kommunen kunna etablera laddstolpar men då bara med syfte att göra det möjligt för boende och eller anställda att kunna ladda sina elbilar. För att kunna göra det krävs att möjliga platser identifieras och att det finns tillräcklig elförsörjning i fastigheten som kan dras fram.

Förslagen i politikerinitiativet

I politikerinitiativet föreslås att kommunen ska påbörja ett arbete med att hitta möjligheter för laddningsmöjligheter på kommunal mark och att i kommande exploateringsavtal mellan kommunen och byggherrar inom ramen för Nacka stad och förnyelse av stadsdelscentra överenskomma om inrättande av laddstolpar.

Enhetens utredning och bedömning

Kommunfullmäktige fastställde 2016-03-14 ett miljöprogram som sätter mål bland annat för minskad klimatpåverkan i form av minskade utsläpp av växthusgaser. För att kunna nå målet krävs åtgärder. Transporter och resor står för en del av Nackas klimatpåverkan och med minskad användning av fossila bränslen skulle klimatpåverkan minska. En tydlig trend är ökad användning av laddhybrider och rena elbilar. Möjligheten till laddning av elbilar är dock inte så utbyggd ännu och fler laddstolpar behövs. För att dess ska få en effekt krävs att laddningsställen etableras i anslutning till viktiga trafikstråk eller i anslutning till bostäder eller arbetsplatser. Framförallt är behovet stort i anslutning till bostäder.



Kommunfullmäktige antog i april 2016 program för markanvändning där prioriterade kategorier för ekosystemtjänster på kvartersmark i Nacka stad fastställs. Dessa är sociala och rekreativa värden, dagvattenhantering, biologisk mångfald, luftrening och lokalklimat.

Redan idag är begränsad klimatpåverkan något som finns med i exploateringsavtal. Följande text har använts i nya exploateringsavtal:

1.1 Begränsad klimatpåverkan

Nacka ska bidra till att minska den globala klimatpåverkan genom att sänka sina direkta och indirekta utsläpp av växthusgaser.

- *I anslutning till varje samlad cykelparkering (utombus och inombus) ska det finnas laddningsmöjlighet för elmoped eller elcykel.*
- *Minst ¼ av parkeringarna för bil ska ha laddpunkter anpassade för elbil. Varje laddpunkt ska ha minst 3,7 kW effekt. Kabel ska förläggas så att i princip varje parkeringsplats i framtiden kan försörjas med minst 7,4 kW.*

I stora delar av Västra Sicklaön bygger kommunen själ ut allmänna anläggningar vilket innebär att det inte finns någon anledning att ta med skrivningar i exploateringsavtal i de flesta stadsbyggnadsprojekt.

Samtidigt få kommunen varken sälja eller förmedla energi. Det är nätägaren som får göra det inom ramen för sin koncession, det vill säga Nacka Energi och Boo Energi. Om Nacka kommun ska etablera laddstolpar på allmän plats krävs det att det görs i samarbete med Nacka Energi (och Boo Energi) som är de som kan sälja eller förmedla energi och som förmögeligen måste drifta anläggningen. I det fall det rör sig om av kommunen ägd mark skulle kommunen kunna etablera laddstolpar men då bara med syfte att göra det möjligt för boende och eller anställda att kunna ladda sina elbilar. För att kunna göra det krävs att möjliga platser identifieras och att det finns tillräcklig elförsörjning i fastigheten som kan dras fram.

För att utröna vilka möjligheter Nacka kommun har att förbättra laddningsmöjligheter för elbilar bör stadsledningskontoret uppdras att utreda vilka platser på av kommunen ägd mark som skulle kunna vara aktuella för en etablering av laddstolpar.

Förslagens ekonomiska konsekvenser

Förslag till beslut har inga ekonomiska konsekvenser.



Konsekvenser för barn

Fler laddmöjligheter för elbilar kan skynda på utvecklingen mot fler elbilar vilket skulle minska Nackas negativa klimatpåverkan. En minskad negativ klimatpåverkan är positiv inte bara för barn utan för alla som lever och vistas i Nacka.

Bilaga

Politikerinitiativ Underlätta för kommande övergång till eldrivna fordon och minskade koldioxidutsläpp

Kersti Hedqvist
Förnyelseenheten

Till Kommunstyrelsen 2016-02-22

Politikerinitiativ

Underlätta för kommande övergång till eldrivna fordon och minskade koldioxidutsläpp

Vid klimatmötet i Paris i november/december 2015 fattades en historisk överenskommelse mellan 186 länder om att vidta åtgärder för att hindra jordens medeltemperatur från att stiga mer än två grader. Man enades också om att inrikningen ska vara att faktiskt försöka få stopp på temperaturhöjningen redan vid +1,5 grader. Ett mycket vällovligt och nödvändigt mål. Bra så, men nu vidtar arbetet att få detta att också bli verklighet och i alla länder. Då blir det svårare, men vi har inget val. Och nu börjar nästa alla regeringar runt om i världen inse att det är allvar.

Under 2016 ska ländernas regeringar och parlament ratificera Paris-överenskommelsen. I Sverige har vi varit medvetna om detta länge, men nu ska vi också kavla upp ärmarna och göra mer.

På alliansregeringens initiativ inrättades den parlamentariska statliga Miljömålsberedningen. Nyligen blev alla partier i beredningen överens om att skärpa målet till att Sverige ska bli fossilfritt till år 2045 och ha noll i nettoutsläpp till år 2050. Det kan tyckas att 29 år till 2045 är lång tid, men faktum är att arbetet måste påskyndas redan idag för att målet ska kunna nås.

Även här i Nacka måste vi göra vår del av arbetet. Ett miljöprogram är nu på väg fram för antagande i kommunfullmäktige. Det bygger på fullmäktiges sex lokala miljömål som antogs 2014. Programmet innehåller 32 indikatorer som innebär att mätbara åtgärder ska vidtas i såväl kommunalt finansierade verksamheter som i nackasamhället i stort. Men för att underlätta för att nå målen kring fossilfrihet och sänkta utsläpp av koldioxid behövs praktiska och fysiska åtgärder.

Redan 2010 lämnades en lägesrapport till kommunstyrelsen om arbetet med introduktion av elbilar och laddstolpar i Nacka. I rapporten konstaterades att eldrift är klimateffektivt vad gäller drift av bilar. I budgeten 2010-2012 avsattes 5 mkr för inköp av elbilar och laddstolpar. Efter detta har inte så mycket hänt i det kommunala arbetet, men inom näringslivet och på nationell- och internationell nivå har utvecklingen vad gäller eldrift gått ordentligt framåt. Bilindustrin har sett att det finns och kommer att finnas en marknad för elbilar och andra eldrivna fordon. Företaget Tesla säljer nu elbilar som aldrig förr och man ser en mycket stor marknadspotential framför sig. Hittills har dock bilarna varit mycket dyra i handeln och få privatpersoner har haft råd. Nu står företaget i begrepp att lansera en betydligt billigare, mellanklassbil och då kommer sannolikt många medvetna hushåll som vill göra skillnad för

miljön, att överväga att byta från bensin/diesel till el. Troligen blir utvecklingen lika i hela västvärlden och sedan sprider det sig till övriga delar av världen.

Vad behöver vi då göra här i Nacka för att underlätta denna positiva utveckling? En liten men mycket viktig åtgärd är att se till att det går att ”tanka” de nya elbilarna på många platser. I dag är tillgången mycket dålig i Nacka. När Nacka bygger stad och stadsdelscentra förnyas uppstår goda möjligheter, t.ex. i exploateringsavtal med byggföretagen i vilka man kan överenskomma om tillgång till laddningsmöjligheter för boende. Men tyvärr dröjer det flera år innan själva byggnationerna av nya bostäder kommer igång på allvar. Vad som skulle behövas i det korta perspektivet är att försöka få fram laddningsmöjligheter, t.ex på kommunal mark. Det finns flera kommuner i landet som har gått före i detta arbete. Några exempel är Kungälvs och Göteborgs kommuner där snabbladdningsställen etablerats i anslutning till viktiga trafikstråk.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås kommunstyrelsen besluta

- Att påbörja ett arbete med att hitta möjligheter för laddningsmöjligheter på kommunal mark,
- Att i kommande exploateringsavtal mellan kommunen och byggherrar inom ramen för Nacka stad och förnyelsen av stadsdelscentra överenskomma om inrättande av laddstolpar.

Nacka den 22 februari 2016

Hans Peters (C)

Christine Lorne (C)

PM

Görel Petersson
Kommunsekreterare
Juridik- och kanslihheten

Kommunstyrelsens arbetsutskott

Förslag på remiss av motioner från kommunfullmäktige den 20 juni 2016

Motion	Motionär	Inkommen	Remitteras till	Remissid
Motion – Utökning av Nyckelvikens naturreservat KFKS 2016/536	Eric Myrin (SD)	20 juni 2016	NTN	Till KSAU 15 november 2016
Motion – Förbereda Nacka stad för cykeltrafik KFKS 2016/534	Rolf Wasteson, Birgit Hansson, Lars Örback (V)	20 juni 2016	NTN	Till KSAU 15 november 2016
Motion – Biologisk mångfald i villaträdgårdar KFKS 2016/535	Sidney Holm (MP)	20 juni 2016	NTN	Till KSAU 15 november 2016

MOTION: UTÖKA NYCKELVIKENS NATURRESERVAT



Nyckelviken är kanske Nackas populäraste naturreservat med en stor variation av aktiviteter så som kulturpromenader, herrgårdsbesök, bad vid havet och ett hembygdsmuseum. Reservatet har på grund av detta ett stort antal besökare varje år och bör därför tas till vara så mycket det är möjligt.

Naturreservatets gräns mot norr slutar idag i höjd med Sten Stures väg trots att grönområdet i sig fortsätter en bra bit norrut upp i Duvnäs Utskog. Fastigheten Sicklaön 40:13 delas idag i två delar där endast den södra delen tillhör reservatet trots att även den norra delen består av ett mycket vackert orört naturområde. Naturreservatets gräns bör därför utökas norrut och omfatta hela grönområdet väster om Utskogsvägen. Detta för att ytterligare bevara det värde som Nyckelvikens grönområde med dess unika karaktär utgör för framtiden.

Kommunfullmäktige föreslås därför besluta

Att utreda möjligheten att utöka Nyckelvikens naturreservat norrut

*Eric Myrin
7 juni 2016*



2016-06-16

Motion till Nacka kommunfullmäktige

Gör Nacka stad redo för cyklismen

När Nacka bygger stad är det viktigt att man gör det möjligt att ta sig fram klimatsmart. För att öka cykelns attraktivitet är det en viktig förutsättning att det finns ett sammanhängande och väl utbyggt cykelvägnät i hela kommunen. Andelen som använder cykel för sin arbetsresa har ökat de senaste åren och likaså reslängden. Dagens cykelpendling har högre hastighetanspråk vilket ställer högre krav på utformningen av infrastrukturen.

Vid nybyggnation måste staden se till att det finns möjlighet att använda cykel för att medverka till bra resvanor från början. Även vid befintlig bebyggelse bör cykelvägar ses över och förbättras enligt den cykelstrategi som antogs av Kommunfullmäktige 2014.

Det bör finnas bra cykelvägar till alla skolor för att möjliggöra för elever och föräldrar att ta sig med cykel till skola och i förekommande fall vidare till arbete eller anslutande kollektivtrafik.

Därför föreslår vi

- att bra cykelvägar till skolor och anslutande kollektivtrafik ska finnas klara vid inflyttning i nya områden, samt ses över i befintliga områden
- att moderna cykelställ sätts upp vid skolgårdar och strategiska busshållplatser, vid Nacka forum och Sickla köpkvarter och vid Saltsjöbanans hållplatser inom tre år.
- Att fler cykelpumpar sätts upp under sommaren.

Vänsterpartiet Nacka

Rolf Wasteson

Birgit Hansson

Lars Örback



Motion till Nacka kommunfullmäktige 20 juni 2016

Sidney Holm

Miljöpartiet de gröna

Nackas villaträdgårdar, en resurs när det gäller biologisk mångfald

Ett av Nackas lokala miljömål handlar om hur kommunen ska ha ett attraktivt och varierat landskap med en bevarad mångfald av djur och växter. Den biologiska mångfalden kan dock behöva hjälp på traven och särskilt när det byggs nya områden och grönstrukturer hotas eller försvinner så måste den bejakas. Här har faktiskt alla Nackas villaträdgårdar något att bidra med.¹

Olika forskning² och studier visar på trädgårdarnas potential att förbättra förutsättningarna för biologisk mångfald. Istället för att klippa gräsmattan superkort så kan den tillåtas växa och bli en artrik biotop men även död ved, en damm, ängsväxter, ett stenröse, blomrabatter, fågelholkar, täta buskage och kryddträdgårdar är platser där många djur, insekter och växter trivs. Kort sagt: hur värdefull en trädgård är för den biologiska mångfalden beror på vad som växer där och hur trädgården sköts.³

Miljöpartiet vill att Nacka kommun tar fram en strategi och mer aktivt informerar Nackaborna om vilka ekosystemtjänster deras trädgårdar kan bidra med och hur trädgårdarna kan främja den biologiska mångfalden. Tjänstepersoner i kommunen skulle även – på det sätt de anser vara bäst – kunna ta fram **"kit" med förslag på** enkla förbättringsåtgärder, arrangera workshops, uppmärksamma goda exempel m.m.

Mot bakgrund av detta föreslår Miljöpartiet att:

- Kommunen enligt förslaget ovan aktivt informerar om möjligheten att bidra till att bejaka den biologiska mångfalden i den egna villaträdgården.

Sidney Holm, MP

¹ Se http://www.naturochträdgård.se/naturträdgård_poangtabell_biologisk_mangfald.html

² Se exempelvis Centrum för biologisk mångfald, Sveriges lantbruksuniversitet, <http://www.slu.se/cbm>

³ Se *Möjligheter att gynna biologisk mångfald i svenska trädgårdar*, sid 12 <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:600736/FULLTEXT02.pdf>