

Till berörd remissinstans

**Angående remissen om Remiss av
betänkandet Likvärdigt, rättsäkert och effektivt
- ett nytt nationellt system för
kunskapsbedömning (SOU 2016:25)**

Detta gäller remissvar på "Remiss av betänkandet Likvärdigt, rättsäkert och effektivt - ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25)"

Dnr: 000 706-2016

Remisstiden sträcker sig till den 12 juni 2016, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Skolroteln är Louise Callenberg, tfn 0761229228.

Remissvar skickas till:

- Skolroteln digitalt i Word-format. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

Bilägg **inte** remissunderlaget. Det finns redan diariefört i kommunstyrelsens diarium.

Häfta **inte** ihop handlingarna.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RIV-remissvar eller
 RIV-remissvar.SLK@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Skolroteln



Remitteringsmapp

Ärende: Remiss av betänkandet Likvärdigt, rättsäkert och effektivt - ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25)

Inkom till KF/KS kansli den

För yttrande senast: 12 juni 2016

För stadsledningskontoret yttrande senast: 18 juni 2016

Stadsdelsnämnderna	Facknämnderna	Övriga
	Utbildningsnämnden	Stadsledningskontoret



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2016-04-20

U2016/01581/GV

Utbildningsdepartementet

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
Registraturet	
Ink.	2016 -04- 25
Dnr.	110-706/2016
Till.	RTV

Betänkandet Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25)

Härmed remitteras Utredningen om nationella provs betänkande Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25).

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Riksrevisionen
3. Kriminalvården
4. Datainspektionen
5. Försäkringskassan
6. Statens institutionsstyrelse
7. Myndigheten för delaktighet
8. Barnombudsmannen
9. Statistiska centralbyrån
10. Arbetsgivarverket
11. Statskontoret
12. Statens skolverk
13. Statens skolinspektion
14. Specialpedagogiska skolmyndigheten
15. Sameskolstyrelsen
16. Skolforskningsinstitutet
17. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
18. Universitets- och högskolerådet
19. Uppsala universitet, Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier
20. Uppsala universitet, Institutionen för nordiska språk
21. Lunds universitet, Institutionen för utbildningsvetenskap
22. Göteborgs universitet
23. Stockholms universitet

24. Umeå universitet, Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap
25. Karlstads universitet, Institutionen för samhälls- och kulturvetenskap
26. Örebro universitet, Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap
27. Mittuniversitetet, Avdelningen för ämnesdidaktik och matematik
28. Högskolan Kristianstad, Sektionen för lärande och miljö
29. Malmö högskola, Institutionen Individ och samhälle
30. Centrala studiestödsnämnden
31. 2015 års skolkommission (U 2015:03)
32. Verket för innovationssystem
33. Regelrådet
34. Digitaliseringskommissionen (N 2012:04)
35. Diskrimineringsombudsmannen
36. Arbetsmiljöverket
37. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
38. Göteborgs kommun
39. Härnösands kommun
40. Kalmars kommun
41. Kävlinge kommun
42. Lidköpings kommun
43. Malmö kommun
44. Mjölby kommun
45. Nacka kommun
46. Olofströms kommun
47. Oxelösunds kommun
48. Stockholms kommun
49. Strömsunds kommun
50. Sunne kommun
51. Söderhamns kommun
52. Söderköpings kommun
53. Tomelilla kommun
54. Trelleborgs kommun
55. Uddevalla kommun
56. Upplands-Bro kommun
57. Uppvidinge kommun
58. Vallentuna kommun
59. Vara kommun
60. Vilhelmina kommun
61. Vårgårda kommun
62. Vänersborgs kommun
63. Värnamo kommun
64. Västerås kommun
65. Ydre kommun
66. Ånge kommun

67. Åsele kommun
68. Älmhults kommun
69. Älvdalens kommun
70. Örebro kommun
71. Örnsköldsviks kommun
72. Östhammars kommun
73. Jämtlands Gymnasieförbund
74. Dalarnas läns landsting
75. Västra Götalands läns landsting
76. AcadeMedia AB
77. Almega AB
78. Arbetsgivarföreningen KFO
79. Barnplantorna
80. Bris – Barnens rätt i samhället
81. Folkbildningsrådet
82. Fridaskolorna AB
83. Friskolornas riksförbund
84. Föreningen Sveriges skolchefer
85. Föreningen Teknikföretagen i Sverige (Teknikföretagen)
86. Företagarna
87. Föräldraalliansen Sverige
88. Handikappförbunden
89. Idéburna skolors riksförbund
90. Institutet för Näringslivsforskning (IFN)
91. Internationella Engelska skolan i Sverige AB
92. IT&Telekomföretagen
93. Kunskapsskolan i Sverige Aktiebolag
94. Landsorganisationen i Sverige (LO)
95. Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer (LSU)
96. Lika Unika
97. Lärarförbundet
98. Lärarnas Riksförbund
99. NUFT – Nätverket Unga För Tillgänglighet
100. Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning
101. Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS)
102. Stiftelsen KFUM Söder Fryshuset
103. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS)
104. Svenska Montessoriförbundet
105. Svenskt Näringsliv
106. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
107. Sveriges Elevkårer
108. Sveriges Elevråd
109. Sveriges Kommuner och Landsting

- 110. Sveriges Skolledarförbund
- 111. Swedish ICT
- 112. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
- 113. Vittraskolorna AB
- 114. Waldorfskolefederationen

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 30 augusti 2016**. Svaren bör lämnas både på papper till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm, och per e-post i ett format som man kan kopiera textavsnitt från, t.ex. i Wordformat eller teckenläsbar PDF, till u.registrator@regeringskansliet.se.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till
Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

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

Del 1

Betänkande av Utredningen om nationella prov

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

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 fastställde 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 betygssättningen. 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 bedömningen 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 omdömning 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	Utprovning 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	Nederländerna.....	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 betygsstödjande.....	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 betygsstödjande 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 arbetssituation 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 avidentifiering av elevernas provsvar förordas	295
10.1.3	Elevlösningar av de nationella proven ska vara avidentifierade	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 gruppnivå	368
12.2.4	Skolverket bör utarbeta en modell för hur mycket nationella prov och betyg får avvika från varandra på gruppnivå.....	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 sammanvända 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 kunskapsbedömningssystem, 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 kunskapsbedömningssystemet	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 skolenivå, 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 skolenivå, 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 bära 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 betygstödjande, 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 tidskrävande. 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-ämnen 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 vårterminen 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 utredningsuppdraget. 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-ämnen redan ersatts av frivilliga bedömningsstöd. Detsamma bör gälla i årskurs 9, vilket innebär att de nuvarande nationella proven i NO- och SO-ämnen 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 däremot 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 bedömningar (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 kortsvarsuppgift. 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 fortsättningsvis 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 arbetssituation 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 arbetssituation 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 provämnena 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 stegvis 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 avidentifierade 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 avidentifierade. I takt med att de nationella proven digitaliseras ges förutsättningar för att också avidentifiera alla elevlösningar. Vårt förslag innebär i ett andra steg att samtliga elevlösningar av de nationella proven i alla årskurser ska vara avidentifierade 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 utprovningar, 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 kursen. Detta innebär inte att provresultatet helt ska styra betyget, utan det nationella provet ska alltså 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 gruppnivå.

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 gruppnivå. Av denna anledning har vi prövat en modell där vi på statistisk väg korregerar provbetygen uppåt i de ämnen där provbetygen är lägre än slutbetygen, 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 gruppnivå. Den modell som myndigheten utarbetar bör bygga 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 proven 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 avvaktan 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 provämnena 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 hjälpmedel i provsituationen har ofta diskuterats i vårt arbete. Såväl lärare och rektorer som s.k. funktionshindersorganisationer upplever att riktlinjerna för anpassningar och hjälpmedel 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 tillrätta 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 inriktning.

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 proven minskade 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.

Tabell 1 Ökade och minskade kostnader som följer av utredningens förslag

Miljoner kronor

Förslag	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Perm.
Minskade kostnader										
NO/SO		14	14	14	14	14	14	14	14	14
Gymn.		47	47	47	47	47	47	47	47	47
Digitalisering bedömning						60	60	60	60	60
Digitalisering tryck och distribution						2	2	2	2	2
Total besparing	0	61	61	61	61	123	123	123	123	123
Ökade kostnader										
Digitalisering	32	46	52	52	52	53	45	45	45	45
NKU	15	14	18	22	25	27	23	20	15	
Resursförstärkning Skolverket	2	24	18	18	18	18	18			
Total kostnad	49	84	88	92	95	98	86	65	60	45
Summa/netto	49	23	27	31	34	-25	-37	-58	-63	-78

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

Del 2 – Bilagor

Betänkande av Utredningen om nationella prov

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

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

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 probvetyg 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 grupperns 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 relativa 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 betygsfördelning 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 enskilda 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 rättvise- 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 gruppnivå. I bilagan presenteras och diskuteras en tänkbar sådan modell.