

Kommittédirektiv



Översyn av de nationella proven för grund- och gymnasieskolan

Dir.
2015:36

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 börda 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, kvalitets-satsningar på lärar- och förskolläraryrket, 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 börda 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 genomförs 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 klassrums- 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 anspråk. 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, förtydliga målen och visa på elevers starka och svaga sidor samt konkretisera kursmål 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 rättvisande 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 mätinstrument 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 framtida 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. utifrån 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 rättning av nationella prov visar att det förekommer avvikelser i de undervisande lärarnas bedömning av elevlösningar jämfört med Skolinspektionens bedömning, där avvikelsernas 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 oftast mycket positiva till proven, inte minst på grund av deras betygsstödjande funktion. Författarna drar slutsatsen, med tanke på den höga grad av instabilitet som de nationella proven i vissa

ämnen uppvisar både i elevernas resultat och i medelresultaten från ett år till ett annat, 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 eller om kopplingen mellan provresultat och betygssättning på annat sätt bör tydliggöras eller förändras.

Utredaren 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 bedömningarna 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 till-

kommande 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 innebära 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 kostnadseffektivt 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 innefatta 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 digitaliserade 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

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredar-

en 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 förslagets 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, Sameskolstyrelsen, 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)