

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 ikraft 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 provas. 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 skolviv- 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.

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 tidskrävande 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 avvikelser på grupp-nivå 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 avvikelser 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 provrättningen 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 Valfärd 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 innebära för kunskapsresultaten och likvärdigheten.

Utbildningsenhetens bedömning är att det därför 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 däremot 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 skolors kvalitet i de tidiga skolåren har fått ökad uppmärksamhet och att skolors 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 eftersträvanvärt 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 huvudmannanivån avsevärt.

Statens ansvar för information om kunskapsresultaten genom hela grundskolan

Staten har i en mål- och resultatstyrd 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.

Otillräckligt 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 precist 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 innebär 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.
- Aidentifierade 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 överflödigt 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 gruppnivå 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 lärarfortbildning i de nya prov- och bedömningssystemen som kommer att krävas.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår indragna medel från kommunerna på sammanlagt 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