

Konsekvensutredning avseende förslag till ändring i föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19)

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6–8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Sammanfattning

Skolorna ska hantera nationella prov på ett sådant sätt att provets syfte inte motverkas. Detta gäller även under den tid som provet kan komma att återanvändas av Skolverket. Ett prov ska förvaras på en skolenhet på ett sådant sätt att provets innehåll inte blir känt innan provet ska genomföras av eleverna. Efter att eleverna genomfört provet ska det förvaras på ett sådant sätt att Skolverket kan återanvända provet under den tid som har föreskrivits.

Skolverket får kontinuerligt information från skolor och enskilda personer om att det förekommer otillåten spridning¹ vid och i anslutning till genomförande av de nationella proven. Spridningen kan se ut på olika sätt och bör därför bemötas med olika lösningar.

Skolverket bedömer att viss spridning kan stävjas genom att förtydliga regleringen av hanteringen och genomförandet av proven.

En målsättning med de föreslagna ändringarna är att föreskrifterna om hanteringen och genomförandet av nationella prov blir tydligare och innebär i vissa delar en skärpning som ett led i arbetet med att stärka säkerheten runt proven. De föreslagna ändringarna syftar även till att underlätta Skolinspektionens arbete genom att föreskrifterna blir tydligare.

Föreskrifterna bör träda i kraft i januari 2019 och föreslås börja tillämpas vårterminen 2019 och för kommunal vuxenutbildning, första kalenderhalvåret 2019. Som en konsekvens av detta föreslås en följdändring i ändringsföreskrifterna SKOLFS 2018:12 punkten 2 i övergångsbestämmelserna.

Bakgrund

¹ *Otillåten spridning* innebär att hela eller delar av ett nationellt provs innehåll otillåtet sprids till personer som inte ska ha tillgång till innehållet. Spridning kan ske på olika sätt, till exempel att ett förslutet paket öppnas och det tryckta materialet sprids eller genom att innehållet fotograferas av och sprids via sociala medier.

Bestämmelser om nationella prov finns i 26 kap. skollagen (2010:800), 9, 11 och 12 kap. skolförordningen (2011:185), 8 kap. gymnasieförordningen (2010:2039) och 4 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning samt i andra föreskrifter om prov som meddelas av Skolverket.

Skolverket meddelar föreskrifter om hantering och genomförande av de nationella proven i grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och utbildning i svenska för invandrare.

De senaste årens otillåtna spridning av proven har främst inneburit att provmaterial spridits till exempel genom att fotografier av materialet publicerats i olika sociala media. Det innebär att det förslutna provmaterialet kan ha hanterats felaktigt. Enligt nuvarande reglering är det tillåtet att öppna förslutet provmaterial så tidigt som dagen innan ett prov ska genomföras men ändå förvaras på ett sådant sätt att provinnehållet inte blir känt.

Skolinspektionen har också kunnat konstatera att det råder brister i hur prov hanteras inför provtillfällena och att det finns brister bland skolor i efterlevnaden av reglerna om att ett prov ska förvaras så att provets innehåll inte riskerar bli känt.²

Skolverket har noterat i kommunikation med rektorer och lärare att spridningen av de nationella proven sker i samband med att proven levereras, till skolan, i samband med att proven öppnas och vid själva provtillfället. De föreslagna ändringarna fokuserar därför på att tydliggöra hanteringen av de nationella proven samt att förtydliga vad som bör säkerställas vid leverans, öppnande och vid själva provtillfället. Signaler har också kommit från både huvudmän, rektorer, lärare och andra skolmyndigheter och fackorganisationer som menar att Skolverket tydligare bör reglera och konkretisera hanteringen och genomförandet av de nationella proven. På så sätt skulle en otillåten spridning undvikas.

Skolverket har sedan tidigare i hanteringsinstruktioner för nationella prov som skickas till rektorn (tillsammans med beställningsbrev som skickas till rektorer för de skolformer som ska genomföra nationella prov) starkt rekommenderat de nu föreslagna ändringarna. Rekommendationerna är inte tvingande och därför önskar Skolverket att föreskrifterna om förvaring av proven skärps och blir tydligare.

Mot den bakgrunden föreslår Skolverket att kraven i föreskrifterna om hantering och genomförande av nationella prov tydliggörs och i vissa delar skärps. Genom de föreslagna ändringarna i föreskrifterna blir föreskrifterna om hantering och genomförande av nationella prov tydligare. Regleringarna bedöms minska risken för att prov otillåtet sprids innan genomförandet. En tydligare reglering underlättar också Skolinspektionens granskningsarbete.

A Allmänt

Det som framgår av punkterna nedan utgår från 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

² Skolors hantering och förberedelse av nationella prov. Skolinspektionens dnr 402-2017:4652

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Förslag om reglering av förvaring av proven

Förslaget innebär en skärpning om förvaringen av proven genom att förvaringen sker på ett sådant sätt att det säkerställs att provens innehåll inte blir känt före föreskriven provtidpunkt, föreskrivet provdatum, föreskriven provperiod eller under föreskriven användningstid. Skolverket föreslår av samma skäl även att skolorna ska ha rutiner för mottagandet av proven vid leverans.

Syftet med den föreslagna ändringen är att ytterligare tydliggöra betydelsen av att proven inte är åtkomliga för personer som inte ska ha åtkomst till dem och att därmed minska spridningsrisken.

Förslag om reglering att proven inte digitalt får överföras och spridas

Skolverket har fått signaler om att prov förs över till digitala provplattformar och andra digitala verktyg. Det innebär att till exempel uppgifter skrivits in digitalt eller scannats in och publicerats i ett digitalt verktyg. Syftet med förslaget är att tydliggöra att ett prov inte får överföras till en digital provplattform eller annat digitalt verktyg. Därmed undviks risken för missförstånd om överföring av prov till digital plattform och likvärdigheten ökar vid provgenomförandet. Förslaget bedöms också innebära att Skolinspektionens granskningsarbete underlättas. Spridningsrisken bedöms minska om ett prov inte överförs digitalt.

Sedan den 29 juni 2018 är det obligatoriskt att använda dator eller annan digital enhet när eleverna skriver uppsatsdelarna i engelska, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9 i grundskolan, årskurs 10 i specialskolan, gymnasieskolan samt inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Enligt 4 § Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:19) om hantering och genomförande av nationella prov består ett nationellt prov av elevmaterial och lärarmaterial. Elevmaterial är elevhäftena i form av delprov med en eller flera uppgifter som eleverna ska besvara. Elevlösningarna, det vill säga elevproducerade texter, ska alltså skrivas digitalt och får sparas digitalt. Med de föreslagna ändringarna är det dock inte tillåtet att lägga in själva elevmaterialet (elevhäftet) eller uppgiften/-erna i en digital provplattform, annat digitalt verktyg eller på annat sätt överföra till digitalt format och sprida detta. Det är således viktigt att skilja på elevmaterial och elevlösningar i tillämpningen av denna reglering vilket också är förenligt med ovan nämnda förordningar.

Förslag om reglering av när ett förslutet prov får öppnas

Förslaget innebär en reglering av när ett förslutet prov får öppnas. Syftet är att minimera risken för spridning eftersom tiden mellan öppnandet av proven och provgenomförandet minskar.

Förslaget innebär också en reglering och konkretisering av när ett prov tidigast får öppnas för att göra anpassningar för elever med funktionsnedsättning. Det som är nytt är att ett prov som är förslutet får öppnas tidigast dagen före föreskrivet provdatum eller föreskriven provperiod i syfte att anpassa provets genomförande för elever med funktionsnedsättning av *annat* slag än förlängd provtid och extra pauser. Detta beslut ska fattas av rektor.

Förslag om reglering av rutiner för provgenomförande

Förslaget innebär ett tydliggörande om att elever under provtillfället ska ha tillgång till det material som anges i lärarinformationen för respektive prov.

Syftet är att tydliggöra att elever har tillgång till det material som anges i lärarinformationen. Detta kan leda till minskad spridning då det förtydligar specifikt vad som avses med tillåtet material och därmed ökar likvärdigheten vid provgenomförandet.

Förslag om reglering av rutiner för bedömning av provet

Förslaget innebär ett tydliggörande av när bedömningsanvisningar får öppnas och av vem. Syftet är att undvika spridning av bedömningsanvisningar före provtillfället eftersom det är extra känsligt om de skulle spridas. Skolverket rekommenderar redan starkt en sådan hantering av bedömningsanvisningarna i de hanteringsinstruktioner som skickas till rektor (tillsammans med beställningsbrev med information om hur proven beställs). Rekommendationen innebär att bedömningsanvisningarna får öppnas av rektor först efter att provet har genomförts.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Skolverket kan endast göra det obligatoriskt för skolenheter att på ett säkert sätt hantera och genomföra nationella prov genom att föreskriva om det. Rekommendationer om hur provet ska hanteras och genomföras är inte tvingande för skolorna på det sätt som en föreskrift är. Detta riskerar att medföra att det även fortsättningsvis finns osäkerheter kring hur provet hanteras och genomförs. Dessutom kan Skolinspektionen endast reagera på hur skolorna lever upp till författningarnas krav. Genom enbart rekommendationer kommer Skolverket således inte fullt ut åt problemet med otillåten spridning av nationella prov. Enligt Skolverkets mening finns ingen alternativ lösning på problemet än att införa ytterligare regleringar i föreskrifter där det är möjligt och finns bemyndigande.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Elever, lärare, rektorer och huvudmän för kommunala och fristående grundskolor och gymnasieskolor, huvudmannen för sameskolan respektive specialskolan, anordnare av kommunal vuxenutbildning samt anordnare av utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning med betygsrätt som genomför nationella prov berörs av regleringen.

Siffrorna nedan är uppskattade och tagna från skolregistret läsåret 2018/2019 per den 23 augusti 2018.

Uppskattningsvis är det 4 023 grundskolenheter med offentlig huvudman respektive 851 grundskolenheter med enskild huvudman som har behörighet att beställa nationella prov.³ De fristående skolenheterna utgör således ca 17 procent av totala antalet grundskolor grundskolenheter.

9 specialskolenheter och 5 sameskolenheter har behörighet att beställa nationella prov.

För gymnasieskolan är det uppskattningsvis 900 skolenheter med offentlig huvudman respektive 442 skolenheter med enskild huvudman som har behörighet att beställa nationella prov. De fristående skolenheterna utgör således ca 33 procent av totala antalet gymnasieskolenheter.

³ Endast grundskolenheter som i skolenhetsregistret har markering att det bedrivs undervisning i de årskurser där det ges nationella prov får beställa proven.

För kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är det 390 skolenheter som har behörighet att beställa nationella prov.

För kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare är det 314 skolenheter som har behörighet att beställa nationella prov.

För anordnare av utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare med betygsrätt har följande antal behörighet att beställa angivet nationellt prov:

- 64 anordnare med betygsrätt för kursprov och sfi-prov.
- 27 anordnare med betygsrätt för endast kursprov.
- 84 anordnare med betygsrätt för endast sfi-prov.

4. Uppgifter om de bemyndiganden som Skolverkets beslutanderätt grundar sig på

Föreskrifterna grundar sig på bemyndiganden i:

- 9 kap. 22 a §, 11 kap. 12 a § och 12 kap. 12 a § skolförordningen (2011:185),
- 8 kap. 3 e § gymnasieförordningen (2010:2039) och
- 4 kap. 10 c § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

5. Uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Skyldigheten för skolenheter att genomföra nationella prov uppstår inte genom föreskrifterna utan genom regleringar i förordningar. Det är även i förordningar som det anges vilka prov som ska genomföras i de olika skolformerna. Kostnaderna för skolhuvudmän som avser själva proven och administrationen runt proven behandlas därför inte i konsekvensutredningen.

Förslag om reglering av förvaring av proven, leverans och när ett förslutet prov får öppnas

En reglering innebär viss begränsning av flexibiliteten vid genomförande av prov vilket riskerar att medföra merkostnader för de som genomför nationella prov. Identifierade möjliga konsekvenser kan vara:

- ökade behov av administrativa resurser på provdatum
- anpassning av lokaler där proven förvaras
- ökade behov av planering och framförhållning

Förslaget innebär en inskränkning i förhållande till nu gällande reglering som tillåtit en tidigare öppning av proven av andra skäl än enbart anpassning. Förslaget kan innebära att det administrativa arbetet intensifieras precis innan provgenomförandet. Denna intensifiering kan uppstå eftersom skolorna tidigare haft längre tid på sig för förberedande administrativt arbete, t ex utdelning av prov till lärare, kopiering och anpassning av prov. För att administrationen efter att förslaget beslutats ska fungera krävs planering generellt av administrativa rutiner inför provgenomförandet. Det behöver säkerställas att det finns personal på plats på provdagens morgon som kan ombesörja administrationen.

Rektorn behöver ha beslutat om eventuella anpassningar för elever med funktionsnedsättning som kräver annan anpassning än förlängd provtid och extra pauser för att få öppna ett förslutet prov före föreskrivet provdatum eller provperiod.

Förslaget innebär en inskränkning i förhållande till gällande reglering som tillåtit en tidigare öppning av proven av andra skäl än enbart anpassning. Skolverkets bedömning är att de allra flesta anpassningar som görs för elever med funktionsnedsättning är förlängd provtid och extra pauser och att det är känt för läraren att eleven är i behov av den typen av anpassning. Sådana anpassningar kräver inte att läraren behöver tidigarelagd öppning av provet.

Skolverket bedömer trots ovan nämnda konsekvenser att en reglering är motiverad mot bakgrund av att spridningsrisken bedöms minska drastiskt och att skolorna har möjlighet att klara av detta med god planering. Provdatumen och provtidpunkter beslutas och publiceras på Skolverkets webbplats i mycket god tid, normalt cirka ett och ett halvt år i förväg. Skolverket har redan inför läsåret 2018/2019 starkt rekommenderat det som föreslås i föreskrifterna i de hanteringsinstruktioner som skickats till rektor. Skolenheterna bör därför redan ha planerat arbetet med provens genomförande utifrån de rekommendationer som framgår av hanteringsinstruktionerna.

Skolenheten ska ha rutiner för att ta emot en leverans av ett prov på ett sådant sätt att det säkerställs att provets innehåll inte blir känt. Proven ska också förvaras på ett sådant sätt att det säkerställs att provets innehåll inte blir känt före provgenomförandet tydliggör Skolverket att proven ska förvaras på ett sådant sätt att det inte ska vara möjligt att öppna de förslutna proven innan provet ska genomföras. Även efter att provet har genomförts ska proven förvaras på ett sådant sätt att det säkerställs att provets innehåll inte blir känt. Förslaget innebär också att det blir ett av Skolinspektionen efterfrågat tydliggörande i föreskrifterna. Även rektorer har efterlyst tydligare skrivning kring hur proven ska förvaras.

Skolverket bedömer att de föreslagna förändringarna inte innebär några negativa kostnadsdrivande konsekvenser. Förslaget till förändringar syftar till att tydliggöra att det ska vara säkerställt att proven förvaras på ett sådant sätt att provets innehåll inte blir känt vilket innebär att personer som inte ska ha tillgång till proven inte kan komma åt dem. Skolverket bedömer att samtliga skolenheter sannolikt redan har eller kan skapa rutiner för att säkerställa att elever och andra personer inte har tillgång till proven då proven inte genomförs.

Förslag om reglering av att proven inte får överföras digitalt

Skolverket bedömer att förslaget om att provets innehåll inte får läggas in i digital provplattform och andra digitala verktyg eller på annat sätt överföras i digitalt format inte medför några kostnader eller andra konsekvenser. De anpassningar för elever med funktionshinder som skulle kunna göras med hjälp av digitala verktyg går att och ska redan lösas på andra sätt som exemplifieras i respektive provs lärarinformation.

Förslag om reglering av rutiner för provgenomförande

Skolverket bedömer att förslaget till reglering av rutiner i form av vilka material som är tillåtna vid provgenomförandet inte innebär några kostnader eller andra konsekvenser.

Förslag om reglering av rutiner för öppnande av bedömningsanvisningar inför bedömning av provet

Skolverket bedömer att förslaget om att rektor ska öppna bedömningsanvisningarna för ett prov efter provets genomförande inte innebär några kostnader eller andra konsekvenser.

6. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Skolverket bedömer att innehållet i detta förslag inte påverkas av de av skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

7. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Föreskrifterna bör träda i kraft i januari 2019 och föreslås börja tillämpas vårterminen 2019 och för kommunal vuxenutbildning, första kalenderhalvåret 2019. Huvudmän och rektorer ska därmed kunna beakta de beslutade ändringarna i föreskrifterna i sina verksamheter från och med vårterminen 2019 så att riskerna för otillåten spridning av de nationella proven kan minimeras från och med vårterminen 2019. Som en konsekvens av detta föreslås en följdändring i ändringsföreskrifterna SKOLFS 2018:12 punkten 2 i övergångsbestämmelserna.

Skolverket kommer att informera samtliga huvudmän och skolenheter som berörs av föreskrifterna. Detta görs genom information på Skolverkets webbplats, beställningsbrev och brevtuskick till rektorer och huvudmän.

B Kommuner och landsting

Skolverket bedömer att regleringen inte får effekter för kommuner eller landsting utöver det som framkommer under avsnitt A ovan.

C Företag

Fristående huvudmän inom grundskolan och gymnasieskolan berörs på samma vis som för kommuner och landsting som beskrivits under avsnitt A ovan. Även de företag som erbjuder utbildning på entreprenad eller utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning med betygsrätt berörs.

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt C.

D Samråd

Vid framtagande av dessa föreskrifter har inget samråd genomförts. Skolverket har regelbundna kontakter med målgrupperna och frågan har i viss mån redan behandlats i

tidigare remissförfarande avseende ändringsföreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov.⁴

Skolverket har i samband med tidigare föreskriftsarbete avseende föreskrifter om hantering och genomförande av prov fått synpunkter om att ytterligare förtydliga och konkretisera föreskrifter för hantering och genomförande av nationella prov.⁵

Skolinspektionen har i samtal med Skolverket pekat på vikten av tydligare regleringar i föreskrifter för att kunna genomföra granskningar av hur nationella proven genomförs och hanteras på skolenheterna. Detta framkom även i remissvar våren 2018 i samband med tidigare föreskriftsarbete om hantering och genomförande av nationella prov.⁶

Inte heller i de samtal som Skolverket haft med lärarorganisationer i juni 2018 har det framkommit några synpunkter som innebär att Skolverket bör avstå från att föreskriva om de föreslagna ändringarna. Lärarorganisationerna ställde sig positiva till förslaget.⁷

Efter de nationella proven som genomfördes våren 2018 gjorde Skolverket en enkät som skickades till rektorer i grundskolan och gymnasieskolan.⁸ Bland de svarande finns önskemål att Skolverket skapar större tydlighet i regleringen av genomförandet av nationella prov.

Skolverket har med anledning av utarbetandet av föreskrifterna om hantering och genomförande samverkat med de lärosäten som tar fram proven. Vid upprepade tillfällen har, på s k referensgruppsträffar mellan provinstitutioner och Skolverket, frågan om spridning tagits upp. Det har förts en dialog om hur riskerna för spridning kan minimeras i linje med de föreslagna ändringarna i föreskrifter.

E Kontaktperson

Vid frågor kontakta undervisningsråd Carl Welanders Sellvall tfn. 08-527 334 26 carl.sellvall@skolverket.se

⁴ Ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLF 2013:19) om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF 2018:12)

⁵ Konsekvensutredning avseende förslag till ändring i föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF 2013:19), dnr. 6.1.2-2017:777

⁶ Remissvar ifrån Skolinspektion avseende förslag till ändring i föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF 2013:19), dnr. 6.1.2-2017:777

⁷ Anteckningar från möte 2018-06-14 med Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet

⁸ Rektorsundersökning gällande spridning av nationella prov, dnr. 5.1.3-2018:1148