

Konsekvensutredning avseende förslag till ändring i föreskrifter om nationella prov i grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan samt inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och i svenska för invandrare läsåret 2018/2019

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

Sammanfattning

De föreskrifter som behandlas i denna konsekvensutredning är:

- Fastställande av provtidpunkter på provdatumen för de nationella proven under vårterminen 2019 i grundskolans årskurs 9, specialskolans årskurs 10, gymnasieskolan samt inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.
- Ändring av benämningen av proven i föreskrifterna för grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan samt kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och i svenska för invandrare. Alla prov ska, i enlighet med ändringar i skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) samt förordningen 2011:1108) om vuxenutbildning, benämnas nationella prov.

Beskrivning av begrepp som förekommer i denna konsekvensutredning:

Nationella prov används i löpande text som samlingsnamn för nationella prov i grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan samt inom kommunal vuxenutbildning.

Provdatum – den dag som ett prov ska genomföras på

Provtidpunkt – den tidpunkt som provet ska påbörjas eller, inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, första tidpunkt för genomförande.

Provperiod – den tidsperiod som ett prov ska genomföras inom

Bakgrund

Provdatum för de nationella proven i grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan samt vuxenutbildningen för läsåret 2018/2019 har redan beslutats i föreskrifter. Föreskrifterna trädde i kraft den 15 januari 2018. Under vårterminen 2018 förekom otillåten spridning av flera nationella prov i grundskolans årskurs 9 och i gymnasieskolan. Skolverket arbetar därför med flera åtgärder för att minimera riskerna för att nationella prov sprids och görs kända inför provtillfället. De nationella proven kan idag genomföras vid olika tidpunkter på ett föreskrivet provdatum. En föreskriven tidpunkt för

när proven ska påbörjas på ett specifikt provdatum är en av de åtgärder Skolverket föreslår för att minimera risken att provens innehåll sprids mellan elever på olika skolenheter eller inom samma skolenhet. Skolverket föreslår att proven börjar genomföras klockan 09.00 i grundskolans årskurs 9, specialskolans årskurs 10, gymnasieskolan samt tidigast klockan 09.00 på det första provdatumet i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Valet av tidpunkt har gjorts mot bakgrund av att skolenheter normalt börjar genomföra proven på provdatumets morgon. Skolverket har redan, sedan vårterminen 2017, starkt rekommenderat att de nationella proven i årskurs 9 i grundskolan (årskurs 10 i specialskolan) samt de nationella proven i gymnasieskolan påbörjas klockan 09.00. Information med rekommendationer har getts genom brevutskick och e-postutskick till rektorer i grundskolan, specialskolan och gymnasieskolan samt lagts ut på Skolverkets webbplats. Syftet med rekommendationerna har varit att minska risken för att provens innehåll blir känt för eleverna i förtid. Om provens genomförande påbörjas vid olika tidpunkter på skolenheter som genomför ett specifikt prov finns en risk att eleverna kan kommunicera provets innehåll. Spridningen kan till exempel ske om någon elev fotograferat eller på annat sätt spridit provets innehåll till exempel i sociala medier. Om provet påbörjas vid en senare tidpunkt i en annan skolenhet kan de eleverna fått kännedom om provets innehåll.

Någon spridning av nationella prov i grundskolans årskurs 6, sameskolans årskurs 6 samt specialskolan årskurs 7 har inte konstaterats. I grundskolans årskurs 3, sameskolans årskurs 3 samt i specialskolans årskurs 4 genomförs proven inom en tidsperiod och det är upp till skolenheterna att besluta om när under denna tidsperiod som proven ska genomföras. Skolverket föreslår därför ingen ändring när det gäller de nationella provens genomförande i grundskolans årskurs 3 och 6, specialskolans årskurs 4 och 7 samt sameskolans årskurs 3 och 6.

Skolverket föreslår heller ingen ändring när det gäller de nationella proven inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Dessa prov har, liksom proven i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, ett första provdatum men genomförs inte i någon annan skolform.

Enligt senaste lydelsen i skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) samt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska de nationella proven benämnas nationella prov och inte nationella ämnesprov (inom grundskolan, specialskolan och sameskolan), nationella kursprov (inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå) och nationella slutprov (inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare). Skolverket föreslår därför följdändringar i föreskrifterna så att proven benämns nationella prov.

A Allmänt

Det som framgår av punkterna nedan utgår från 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Fastställande av provtidpunkt vårterminen 2019

Det huvudsakliga syftet med de nationella proven är att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning. En förutsättning för att syftet med de nationella proven ska uppnås är att proven inte är kända i förväg. Detta kan uppnås om berörda skolenheter genomför proven på samma dag och tid eller under samma tidsperiod.

De senaste åren har det förekommit att prov har spridits innan provens genomförande i grundskolans årskurs 9, specialskolans årskurs 10 samt i gymnasieskolan. Detta har medfört att provens innehåll blivit känt för eleverna inför provtillfället. Skolverket föreslår att proven ska påbörjas samtidigt på skolenheterna och föreslår klockan 09.00 på angivna provdatum när det gäller de nationella proven i grundskolans årskurs 9, specialskolans årskurs 10 samt i gymnasieskolan. Genom att föreskriva om en provtidpunkt blir det obligatoriskt att påbörja de nationella proven på angivna tidpunkter på provdatumen. Skolverket bedömer att dessa ändringar i föreskrifterna minskar risken för att provens innehåll blir känt, eftersom eleverna inte påbörjar genomförandet vid olika tidpunkter och då inte kan kommunicera innehållet i provet mellan varandra.

Skolverket föreslår också att de nationella prov som genomförs inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå tidigast får påbörjas klockan 09.00 på det föreskrivna första provdatumet. För kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå innebär förslaget att det blir samma förutsättningar att planera och genomföra prov som tidigare, utom på det första provdatumet, då proven tidigast får påbörjas klockan 09.00. Detta för att gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå använder samma prov. Skolverket bedömer att det minskar risken för att provens innehåll blir känt om elever i de båda skolformerna påbörjar genomförandet vid samma tidpunkt.

Om det finns särskilda skäl kan rektorn besluta att ett nationellt prov får genomföras vid en senare tidpunkt eller annat datum än det som Skolverket bestämt. Skolverket föreslår i förslaget till ändringar i föreskrifter att tidpunkt läggs till i föreskrifter. Det är upp till rektorn att i varje enskilt fall avgöra om det föreligger särskilda skäl. Enligt Skolverket kan särskilda skäl exempelvis vara oförutsedda händelser såsom olyckor, som drabbar hela skolenheten. Resor, idrottsdagar eller annan planerad verksamhet utgör inte särskilda skäl enligt Skolverkets uppfattning eftersom provdatum beslutas och publiceras i mycket god tid.

Ändring av benämningen av de nationella proven

Skolverket föreslår också att benämningarna av proven för de olika skolformerna anpassas så att tidigare benämningar av proven ändras till ”nationella prov” i enlighet med gällande förordningar. Enligt senaste lydelsen i skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) samt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska proven benämnas nationella prov istället för nationella ämnesprov (inom grundskolan, specialskolan och sameskolan), nationella kursprov (inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå) och nationella slutprov (inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare). Alla prov ska därför benämnas ”nationella prov” i föreskrifterna.

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

För att minska risken för att de nationella proven blir kända före provtillfället bedömer Skolverket att proven behöver genomföras samtidigt. Skolverket kan endast göra det

obligatoriskt för skolenheter att genomföra nationella prov på en angiven tidpunkt genom att föreskriva om den. Det finns således ingen alternativ lösning.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Fastställande av provtidpunkt vårterminen 2019

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 den nya regleringen med fastställd provtidpunkt.

Siffrorna nedan är hämtade från skolenhetsregistret för läsåret 2018/2019 per den 23 augusti 2018.

Uppskattningsvis är det 1 191 grundskolenheter med offentlig huvudman respektive 553 grundskolenheter med enskild huvudman som har behörighet¹ att beställa nationella prov för årskurs 9. De fristående skolenheterna utgör således cirka 32 procent av det totala antalet grundskolenheter med behörighet att beställa proven för årskurs 9.

8 specialskolenheter har behörighet att beställa nationella prov för årskurs 9.

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 cirka 33 procent av det totala antalet gymnasieskolenheter. Gymnasieskolenheter kan även beställa de nationella proven i årskurs 9.

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

För anordnare av utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning med betygsrätt har följande antal anordnare behörighet att beställa angivet nationellt prov:

64 anordnare med betygsrätt för kursprov och sfi-prov.

27 anordnare med betygsrätt för endast kursprov.

Ändring av benämningen av de nationella proven

Samtliga skolenheter som har behörighet att beställa nationella prov i grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och i svenska för invandrare berörs av förslaget till ändring av benämningen av de nationella proven.

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) för grundskolan, specialskolan och sameskolan

¹ Endast om det bedrivs undervisning i årskurs 9 har en grundskoleenhet rätt att beställa proven för årskurs 9. Motsvarande gäller för de nationella proven på gymnasial nivå som endast får beställas av gymnasieskolenheter och kommunala vuxenutbildningsenheter som bedriver utbildning på gymnasial nivå.

- 8 kap. 3 e § gymnasieförordningen (2010:2039) för gymnasieskolan
- 4 kap. 10 c § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och i svenska för invandrare.

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

Fastställande av provtidpunkter för de nationella proven vårterminen 2019

Skyldigheten för skolor 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. Provdatum har redan för läsåret 2018/2019 beslutats i föreskrifter².

Skolverket önskar lägga till en provtidpunkt för genomförande av nationella prov från och med vårterminen 2019. Den föreslagna tidpunkten (klockan 09.00) är vald utifrån att skolorna generellt sett, enligt Skolverkets uppfattning, påbörjar proven under morgonen på föreskrivet provdatum. Skolverket har också sedan vårterminen 2017 starkt rekommenderat den föreslagna tidpunkten.

I hanteringsinstruktioner rekommenderas starkt att de förslutna proven öppnas på provdagens morgon. Skolverket ser att förslaget med reglerad provtidpunkt därmed kan innebära en ökad administrativ arbetsinsats på provdagens morgon. Den föreslagna tidpunkten innebär att skolorna kommer hinna med administrativa uppgifter som att organisera provmaterialet och vid behov kopiera provet till eleverna. Detta eftersom provdatumen är beslutade och kända för rektorn i mycket god tid innan provens genomförande och att detta arbete kan planeras för. Rekommendationen om att öppna proven på samma dag som provgenomförandet kommer också föreslås regleras i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:19) om hantering och genomförande av nationella prov.

En reglering av provtidpunkt innebär en viss begränsning av flexibiliteten vid genomförande av de nationella proven, vilket riskerar att medföra merkostnader för de huvudmän och andra utbildningsanordnare som genomför nationella prov. Identifierade möjliga konsekvenser är:

- Lokaler – förslaget innebär att skolorna måste använda provskrivningslokalerna vid en viss tidpunkt och inte enbart när lokalerna är lediga. Det kan även innebära behov av att hyra externa lokaler.
- Schema – förslaget innebär att en omläggning av schema kan behövas, t ex när det gäller planering av lunchtider.

Skolverket ser att det i vissa skolor oavsett skolform kan finnas behov av extra lokaler om samtliga elever på skolan ska genomföra ett specifikt prov samtidigt. Enligt Skolverkets uppfattning påbörjar redan idag eleverna i en skola provet samtidigt. Spridning av provet är främst en risk mellan skolor som påbörjar provet vid olika tidpunkter.

Anledningen till att Skolverket vill föreskriva provtidpunkter är att minska risken för otillåten spridning av de nationella proven och att provinnehållet blir känt innan provens

² Föreskrifter om nationella prov i grundskolan (SKOLFS 2017:96), specialskolan (SKOLFS 2017:97), sameskolan (SKOLFS 2017:98), gymnasieskolan (SKOLFS 2017:99) samt inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå (SKOLFS 2017:100) och i svenska för invandrare (SKOLFS 2017:101)

genomförande. Ytterst påverkar detta provens legitimitet vilket är allvarligt eftersom syftet med proven är att vara stödjande vid betygssättningen. Idag finns stor spridningsrisk i och med att skolor genomför proven vid olika tidpunkter under den angivna dagen för genomförande. Skolverket har sedan våren 2017 starkt rekommenderat grundskole- och gymnasieskolenheterna att påbörja provgenomförandet klockan 09.00 på de föreskrivna provdatumen. Detta har gjorts i hanteringsinstruktioner tillsammans med beställningsbrev som skickas till samtliga rektorer för de skolformer som ska genomföra nationella prov. Sedan hösten 2018 har dessa rekommendationer även funnits i en checklista med rekommendationer för att minimera risken för spridning, som också skickas till rektorerna tillsammans med beställningsbrev och hanteringsinstruktioner. Skolverkets bedömning är att denna rekommendation inte har mött några negativa reaktioner. Enligt Skolverkets uppfattning är den föreslagna tidpunkten i linje med när den absoluta majoriteten av skolor redan idag väljer att påbörja provgenomförandet. Den tidpunkt som finns i det nya förslaget om provtidpunkter är därmed inte någon nyhet för grundskolans årskurs 9 och för gymnasieskolan vid planeringen av provens genomförande. När det gäller specialskolan har Skolverket inte tidigare explicit rekommenderat en tidpunkt för genomförande på angivet provdatum, men specialskolan ska genomföra de nationella proven på samma sätt som grundskolan. Skolverket önskar föreskriva en sådan tidpunkt även för specialskolan, eftersom eleverna genomför samma prov som eleverna i grundskolan på samma provdatum³. Trots att det inom specialskolan finns elever med speciella krav på anpassning föreslår Skolverket en tidpunkt för provens genomförande även för specialskolan med hänsyn till motivet att stärka och bevara provens legitimitet och likvärdigheten i provgenomförandet. Tidpunkten är vald även med hänsyn till att elever kan behöva anpassningar i form av förlängd provtid och extra pauser. Detta gäller naturligtvis även för elever i de andra skolformerna med behov av anpassning.

När det gäller kommunal vuxenutbildning finns ett första provdatum föreskrivet, men Skolverket har inte tidigare rekommenderat en första tidpunkt för genomförande under det första provdatumet. Skolverket bedömer att förslaget om första provtidpunkt under det första provdatumet inte innebär några större konsekvenser. För kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå innebär förslaget endast en skillnad för de skolenheter som väljer att genomföra de nationella proven på det första provdatumet, eftersom proven inte kan påbörjas tidigare än klockan 09.00. Detta kan ha betydelse för elever som förvärvsarbetar parallellt med studier och för behovet av extra lokaler. Skolverket bedömer dock provens legitimitet som viktig och att risken för otillåten spridning minskar om ett prov som används av flera skolformer påbörjas samtidigt det första datumet som provet kan genomföras på. Om vuxenutbildningsenheten väljer att genomföra ett prov på ett annat datum (än det första föreskrivna provdatumet) inom den tidsperiod som provet kan användas kommer det alltså vara möjligt att fritt välja annan tidpunkt för påbörjande av proven.

Ändring av benämningen av de nationella proven

Skolverket bedömer att en ändring av benämningen av de nationella proven inte medför några kostnader för de berörda skolformerna. Att benämningen av de nationella proven blir enhetlig i föreskrifterna är enbart en anpassning till gällande förordningar och bedöms inte innebära några konsekvenser för målgrupperna.

³ 1 § Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2017:97) om nationella prov i årskurs 4, 7 och 10 i specialskolan läsåret 2018/2019

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 så att skolhuvudmännen kan beakta de nya föreskrifterna vid planeringen av sina verksamheter för vårterminen 2019. Datumen och tidpunkterna för provgenomförande kommer även att finnas på Skolverkets webbplats.

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

B Kommuner och landsting

Det som framgår av punkterna nedan utgår från 8 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting.

Beskrivning av effekter för kommuner eller landsting utöver det som framkommer under avsnitt A ovan

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

C Företag

Det som framgår av punkterna nedan utgår från 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

I begreppet företag ingår även enskilda skolhuvudmän.

De företag som berörs är enskilda huvudmän inom grundskolan och gymnasieskolan. Även de företag som erbjuder utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning med betygsrätt berörs.

Regleringen bedöms av Skolverket inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt utöver det som framgår i avsnitt A. 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 i stort har redan behandlats i tidigare remissförfarande avseende ändringsföreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov där Skolverket beslutat om att det är möjligt att reglera tidpunkt för provgenomförande utöver provdatum.⁴

Skolverket har i samband med tidigare remissförfarande avseende föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov inte fått några synpunkter på att i föreskrifter fastställa en tidpunkt för genomförande av nationella prov. I konsekvensutredningen till de föreskrifterna diskuterades klockslaget 09.00.⁵

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 provtidpunkter. Lärarorganisationerna ställde sig positiva till att föreskriva om en provtidpunkt.⁶

Specialpedagogiska skolmyndigheten har i augusti 2018 getts möjlighet att vid ett möte med Skolverket kommentera förslaget om att i föreskrifter föreskriva om en tidpunkt då nationella prov ska påbörjas. Inga andra synpunkter har framkommit annat än att måndagar bör undvikas som provdatum i föreskrifter, något som Skolverket i möjligaste mån redan tar hänsyn till.

Efter de nationella proven som genomfördes våren 2018 gjorde Skolverket en enkät som skickades till rektorer i grundskolan och gymnasieskolan.⁷ Bland de svarande finns önskemål att Skolverket skapar större tydlighet i regleringen av genomförandet av nationella prov.

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

⁵ Konsekvensutredning avseende förslag till ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:19) om hantering och genomförande av nationella prov, dnr. 6.2.1-2017:777

⁶ Anteckningar från möte 2018-06-14 med Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet

⁷ Rektorsundersökning gällande spridning av nationella prov, dnr. 5.1.3-2018:1148

E Kontaktperson

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