

2016-06-10

Ert dnr:
U2016/01581/GV

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Utbildningssektionen
Jonas Finnman

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

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

Sammanfattning av SKL:s synpunkter

Utredningen om nationella prov föreslår ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning i tre delar. Systemet ska innehålla nationella prov, nationella bedömningsstöd och nationell kunskapsutvärdering (NKU).

SKL tillstyrker i huvudsak utredningens förslag om nytt system för nationell kunskapsbedömning.

- SKL erinrar om de senaste årens diskussion om diskrepansen mellan resultaten för betyg, nationella prov och internationella undersökningar. SKL menar att det är väsentligt att stärka tilltron till elevens betyg och omdöme där betyg inte ges.
- SKL tillstyrker förslaget om att renodla syftet med de nationella proven.
- SKL anser att skillnaderna mellan nationella prov och obligatoriska bedömningsstöd tydligt måste kommuniceras så att de nationella proven och bedömningsstöden används på ett ändamålsenligt sätt.
- Innan förändring av systemet sker är det viktigt att utvärdering sker runt konsekvenserna av förändringen.
- SKL anser att tidsåtgången för nationella prov behöver minskas.
- SKL tillstyrker en digitalisering av de nationella proven och ser gärna att regeringen redan nu planerar för den fortsatta tekniska utvecklingen.
- SKL ser positivt på utredningens förslag om att det ska finnas en relation mellan nationella prov och betyg.
- SKL tillstyrker utredningens förslag om kvalitetshöjande insatser för de nationella proven och bedömningsstöden såsom exempelvis gemensamt ramverk, lärarinformation och bedömningsanvisningar.
- SKL tillstyrker utredningens förslag om ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering (NKU).
- SKL anser att utredningens beräkningar av minskade kostnader inte är korrekta med den verklighet som utredningen föreslår. Sammantaget anser SKL att de 123 miljonerna per år för perioden 2018-2025 i tabell 15.1 i stället ska vara 47 miljoner kronor per år i summa minskade kostnader.

Förbundets ställningstagande

SKL:s övergripande bedömning

För att kunna bedöma hur väl skolan når sitt uppdrag måste vi ha tydliga kunskaper om elevernas kunskapsresultat. Det handlar ytterst om betygen i de årskurser där dessa ges och omdömen i årskurser där betyg inte ges. Det är med betyg och omdömen som den allsidiga bedömningen görs av elevens kunskapsutveckling och undervisningens kvalitet. Det är därför av yttersta vikt att alla kan lita på denna bedömning.

SKL vet av erfarenhet att framgångsrika skolor och kommuner ofta lyckas på grund av att de genom systematiskt kvalitetsarbete följer upp, analyserar och sätter in åtgärder utifrån sina kunskapsresultat. Ju tidigare desto bättre. De nationella proven och bedömningsstödens roll och största värde är att stödja denna bedömning och betygsättning. Med det förslag som utredningen lämnar ser SKL att steg tas för att stärka den kultur där kunskapsresultaten sätts i fokus. Nationella prov kompletteras med obligatoriska bedömningsstöd, frivilliga bedömningsstöd och ett system för nationell kunskapsutvärdering (NKU).

SKL har under flera år pekat på behovet av att kunna följa kunskapsutvecklingen i landet över tid. SKL anser därför att förslaget om en nationell kunskapsuppföljning är positivt. En sådan skulle ge den information som behövs för att styra och utveckla utbildningssystemet på nationell nivå. SKL vill samtidigt understryka att även betygssystemet bör kunna ha en sådan funktion och vill gärna se en dialog om hur betygssystemet kan utvecklas och stärkas.

Bedömningsstöd och nationella prov

SKL tillstyrker förslaget om att renodla syftet med de nationella proven. SKL ser positivt på att det blir ett stärkt fokus på kunskapsresultaten i skolan där bedömningsstöd och de nationella prov stärker och stödjer en kunskapskultur med tydligt fokus på elevens betyg och omdöme där betyg inte ges. Elevens betyg och omdöme är i sin tur ett resultat av undervisningens kvalitet och skolans systematiska kvalitetsarbete. För att alla ska kunna lita på betyg och omdömen anser SKL att de nationella proven och bedömningsstöden främst måste ha till syfte att säkra betyg och kunskapsbedömningar.

I utredningens förslag beskrivs skillnaderna mellan de obligatoriska bedömningsstöden och de nationella proven men det görs på ett sätt som inte är helt enkelt och tillgängligt. Enligt SKL:s läsning av texten är skillnaderna följande:

- De obligatoriska bedömningsstöden ska kunna användas flexibelt av lärarna vid en tidpunkt som de själva bestämmer till skillnad från de nationella proven som ska ha fasta provdatum.

- De nationella proven syftar till att stärka betygsättning medan den praktiska användningen av att de nationella bedömningsstöden som diagnostiska prov är att de ska stärka bedömningen i ämnet generellt men inte lika tydligt riktat mot betygsättningen.
- Utredningen föreslår också att skolans avvikelse mellan de nationella prov och betyg ska kontrolleras. Detta syfte finns inte för bedömningsstöd.

SKL anser att dessa skillnader tydligt måste kommuniceras så att de nationella proven och bedömningsstöden används på ett ändamålsenligt sätt. Det får inte bli otydligheter så att det längre fram kommer att finnas olika uppfattningar om provens och bedömningsstödens olika innehåll och funktion. Idag används de nationella proven frekvent för att beskriva en kunskapsutveckling över tid trots att detta inte är syftet med proven. SKL vill understryka vikten av att information sprids om proven och bedömningsstöden så att de används med de syfte som de är avsedda för.

Inom SKL råder det delade meningar om nationella prov i årskurs 3. Innan förändring av systemet sker är det oaktat grundinställning till nationella prov i årskurs 3 viktigt att utvärdering sker runt konsekvenserna av förändringen.

Tidsaspekten

SKL konstaterar att Statens Skolverk får i uppdrag att fortsätta att utreda tidsaspekten. Idag tar de nationella proven oproportionerligt lång tid både att genomföra och i för- och efterarbete. Tiden i skolan är dyrbar. Både för lärare och elever. Det är därför av yttersta vikt att tidsåtgången för de nationella proven minskar. I det fortsatta arbetet behöver Statens Skolverk därmed särskilt bereda provens tidsåtgång, med bland annat representanter för lärare och skolor.

SKL vill poängtera behovet av balans mellan tillit och kontroll i systemet. Det är lärarnas skicklighet som är avgörande för elevens lärande och ett uppföljningssystem behöver därför bygga på tillit till lärarprofessionen. Samtidigt behöver det finnas stödstrukturer i form av nationella prov och bedömningsstöd som lärare kan använda sig av. Ett balanserat system kräver således en avvägning mellan hur lärarnas tid används på bästa sätt där undervisning och elevens lärande måste vara i fokus.

SKL noterar att det finns en risk att förslaget om att spela in muntliga delprov kommer vara tidskrävande. Detta eftersom lärarna kommer att behöva lyssna på elevernas prov vid minst ett extra tillfälle och sker det medbedömning så gäller det även ytterligare minst en lärare. SKL vill återigen påpeka vikten av att lärarens arbetstid används på bästa sätt.

Digitalisering

SKL tillstyrker förslaget om en digitalisering av de nationella proven. En digitalisering av proven kommer att spara tid för både elev och lärare vad gäller genomförandet, och i för- och efterarbetet för läraren.

SKL anser att arbetet med att digitalisera proven måste ta höjd för en verklighet med en digital utveckling som sker snabbt. Det är därför centralt att Statens Skolverk skapar ett system som går att utveckla efter nya behov. Möjligheter till adaptiva och automaträttade prov behöver prövas.

SKL anser att tidsplanen behöver vara rimlig så att både teknik och prov håller en hög kvalitet redan vid införandet. SKL utgår från att utredarens analys är korrekt vad gäller tidsplanen, så att digitaliseringen sker så snabbt och effektivt som möjligt.

Avidentifiering, likvärdig bedömning, försöksverksamhet

SKL ser positivt på utredningens förslag om avidentifiering av elevlösningar. SKL vill samtidigt påpeka fördelarna med en digitalisering då en digitalisering, utöver avidentifiering, även gör att exempelvis saker som elevens handstil inte kommer att vara synligt för läraren.

SKL anser att det är av vikt att Sveriges lärare är goda bedömare av elevernas kunskapsutveckling. Utredningen resonerar om huruvida detta uppnås bäst genom medbedömning eller något annat. SKL tillstyrker generellt utredningens olika förslag om försöksverksamheter. När det gäller medbedömning etc. är det ett bra sätt att avgöra om systemet ska införas i full skala. I försöksverksamheten är det centralt att lärarprofessionen är en aktiv part.

Relation, avvikelse

SKL ser positivt på utredningens förslag att det ska finnas en relation mellan nationella prov och betyg. Däremot anser SKL att det bör betonas att nationella prov är ett av underlagen vid betygsättning, och om eleven visar färdigheter på andra sätt än i den aktuella provsituationen ska detta naturligtvis beaktas. Ur ett elevperspektiv anser SKL att detta är särskilt viktigt.

SKL ser både för- och nackdelar med förslaget att kontrollera avvikelser mot betygen i årskurs 9. Fördelen är att vissa skolor, som har satt i system, att sätta betyg som inte motsvarar elevens färdigheter kan synliggöras. Nackdelen är att det finns en överhängande risk att skolor som sätter in åtgärder efter elevernas resultat på de nationella proven riskerar att hängas ut på ett negativt och felaktigt sätt. SKL ser att denna risk särskilt finns för små enheter, särskilt som provens svårighetsgrad idag varierar för mycket över tid.

Ramverk, Statens Skolverk, utvecklingsgrupp

SKL ser positivt på utredningens förslag om kvalitetshöjande insatser för de nationella proven och bedömningsstöden, till exempel gemensamt ramverk, lärarinformation och bedömningsanvisningar. Det ramverk som föreslås behövs för att ta tillvara de förtjänster som finns i dagens system men åtgärda brister i hanteringen och innehåll. Ett tydligt exempel där kvaliteten måste höjas är från sida 375 i utredningen där de nationella provens (in)stabilitet visas över åren med olika genomsnittliga betygspoäng. Kvaliteten i proven måste höjas för att syftena ska kunna infrias.

SKL anser att utredningen lämnar flera viktiga frågor till Statens Skolverk att råda över. Utöver att uppdra till Statens Skolverk att höja kvaliteten på prov och stöd föreslår SKL att detta arbete även följs upp i den kvalitetsgrupp som utredarna föreslår.

SKL ser positivt på den föreslagna kvalitetsgrupp som ska bistå Statens Skolverk och följa arbetet med proven. SKL delar utredningens bedömning att grupper som företräder användarna, skolor och kommuner, bör finnas representerade i den referensgrupp som ska följa kvalitetsgruppens arbete.

SKL ser även positivt på förslaget om att tillsätta en utvecklingsgrupp då utmaningarna är många och komplexa. SKL ser positivt på att kvalitetsgruppen med tillhörande referensgrupp även involveras i detta arbete.

Ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid

SKL tillstryker utredningens förslag om ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering (NKU). Däremot vill SKL understryka att det är viktigt att vi ska kunna lita på de omdömen och betyg som eleverna får. Det är ett starkt underkännande av vårt system för uppföljning om Sverige drabbas av framtida PISA- och NKU-chocker. I förslaget med NKU föreslås endast uppföljning och analys på nationell nivå. Eftersom ansvaret för resultatet alltjämt är på lokal nivå så är det av yttersta vikt att kommunerna kan lita på de omdömen och betyg som sätts. SKL anser därför att NKU ska fungera som en övergripande kontrollmekanism för dessa.

Utredningen har sin utgångspunkt i de nationella proven men föreslår ett helt nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Utredningen tar viktiga steg för att förbättra Sveriges system för uppföljning. Det är viktigt att de åtgärder som tas är tillräckliga för att även betygssystemet ska kunna användas för uppföljning på individ- skol- huvudmanna- och nationell nivå framöver.

Konsekvenser

SKL anser att utredningens beräkningar av minskade kostnader inte är korrekta med den verklighet som utredningen föreslår.

Kostnaderna beräknas minska när obligatoriska naturorienterade (NO) och samhällsorienterade (SO) ämnen i årskurs 9 ersätts av frivilliga bedömningsstöd. Kostnaderna beräknas då minska med 14 miljoner per år för kommunerna. SKL delar inte utredningens uppfattning att när obligatoriska prov görs till frivilliga bedömningsstöd så minskar kostnaderna. SKL menar att arbetsuppgifterna vid frivilliga bedömningsstöd i stort är lika omfattande som vid prov, och att lärare ges större möjlighet att använda stödet vid de tillfällen som är lämpliga utifrån undervisningen.

Vidare föreslås att antalet prov för elever inom högskoleförberedande program minskar genom att dessa elever inte behöver göra proven i inledande kurser, vilket de gör idag. Kostnaden för detta beräknas till 47 miljoner kronor, vilket kan anses vara rimligt eftersom antalet prov blir färre till antalet.

SKL ställer sig tveksam till de beräkningar som gjorts avseende att digitaliseringen skulle innebära minskade kostnader för bedömning av elevlösningar. Utredningen har heller inte beräknat några som helst kostnader för kommunerna med tanke på investeringar i datorer, program etc. Om en effektivisering bedöms falla ut av en digitalisering ska inte dessa minska kommunernas kostnader då andra investeringar behöver göras för att effektiviseringen ska komma till stånd.

Sammantaget anser SKL att de 123 miljonerna per år för perioden 2018-2025 i tabell 15.1 i stället ska vara 47 miljoner kronor per år i summa minskade kostnader.

Det är också oklart hur information och utbildning ska finansieras för kommunerna för att förslagen ska få genomslag. De kostnader som beskrivs i utredningen föreslås i detta fall tillfalla Skolverket.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Reservation lämnades av Alliansen samt muntlig reservation från Sverigedemokraterna, se bilaga.

Styrelsen för Sveriges Kommuner och
Landsting
2016-06-10

Reservation från Alliansen, Styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting

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

Moderaterna avstyrker utredningens förslag om färre nationella prov, främst borttagande av proven i årskurs tre. Nationella prov i årskurs tre är viktiga för tidig avstämning av kunskapsmålen. Resultaten av nationella prov är dessutom ett bra verktyg för nationella jämförelser.