

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016.25)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller bl.a. förslag till ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning i tre delar. Systemet ska innehålla nationella prov, nationella bedömningsstöd och nationell kunskapsutvärdering. Det föreslås att de nuvarande nationella proven i matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan samt i årskurs 4 i specialskolan ska ersättas av nationella bedömningsstöd. Förslagen anges innebära att antalet nationella prov som en elev ska genomföra minskar jämfört med idag. I årskurs 9 i grundskolan ska en elev i dag genomföra fem obligatoriska prov, vilket minskar till tre enligt förslaget. För de flesta elever på högskoleförberedande program i gymnasieskolan medför förslaget att antalet obligatoriska prov halveras jämfört med i dag. I förslaget anges också att Statens skolverk ska utarbeta nationella bedömningsstöd i matematik, svenska och svenska som andraspråk för årskurs 3 i grundskolan. Bedömningsstöden ska ersätta de nuvarande nationella proven. De ska vara obligatoriska för lärarna att använda. Utredningen föreslår även att en digitalisering av de nationella proven ska påbörjas. Den ska ske stegvis och ges tillräckligt med tid innan den är fullt utbyggd. Detta innebär bl.a. att elever i årskurs 9 i grundskolan och årskurs 10 i specialskolan samt i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska skriva uppsatser i de nationella proven på dator. Det föreslås även att elevlösningar av de nationella proven ska vara avidentifierade vid bedömningen i de fall proven har genomförts på dator. Utredningen föreslår vidare att Skolverket ska göra nödvändiga förberedelser när det gäller exempelvis teknik, säkerhet, utveckling av nya provuppgifter, bedömning av proven och rapportering av provresultat. Det föreslås därför att ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering (NKU) ska införas i form av en försöksverksamhet. Dessutom anges att Skolverket ska utse de skolenheter som ska omfattas av försöket. Deltagandet i försöksverksamheten ska enligt förslagsställaren vara tvingande.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att de nationella proven i dag har två syften: att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning samt att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå. Enligt förslagsställarens bedömning är det svårt att förena dessa två syften i ett och samma prov. Av

direktiven till utredningen framgår bl.a. att regeringen anser att det finns indikationer på att de nationella proven inte i tillräcklig utsträckning utgör ett stöd för lärares betygssättning. Utredningen anser att det inte är möjligt att kombinera båda syftena på ett bra sätt. Utredningen anser vidare att de nationella proven inte längre ska konstrueras med syfte att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att de nationella provens syfte ska renodlas till att vara betygsstödjande. Vidare anges att detta syfte på nationell nivå ska bäras av ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering (NKU). På skol- och huvudmannanivå ska betygen i första hand bära syftet att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syftet med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att förslagsställaren har beaktat alternativa lösningar i form av att istället försöka kombinera de nationella provens två syften i ett och samma mätinstrument. Detta anges dock vara svårt att med ett enskilt mätinstrument tillgodose flera olika syften på grund av inbyggda konflikter mellan dem. Utredningen anser inte att det är möjligt att kombinera båda syftena på ett bra sätt och föreslår därför en renodling av de nationella provens syfte och ett särskilt system för NKU. Vidare framgår i kapitlet *Ett minskat antal nationella prov*, att de universitet och högskolor som utvecklar de nationella proven har lämnat två skrivelser till utredningen med olika alternativ. I den första skrivelsen ges en alternativ lösning för hur antalet prov kan minska i årskurs 9 utan att något av provämnena ersätts av nationella bedömningsstöd. Det anges att universiteten och högskolorna föreslår att alla nuvarande nationella prov ska genomföras varje år men att alla elever inte gör alla prov. En tänkbar modell anges vara att proven i engelska, matematik, svenska/svenska som andraspråk, ett NO-ämne och ett SO-ämne betraktas som en grund, men att varje skolenhet bara genomför fyra av dessa fem prov under ett år. Skolenheten anges genomföra fyra av proven varje år, och på två år har den genomfört prov i alla ämnen. Det framgår att förslagsställaren övervägt den lösning som universiteten och högskolorna förordar men den anses dock inte åtgärda de problem som NO- och SO-proven uppvisar. Enligt förslagsställaren är det inte känt i vilket NO- och SO-ämne det nationella provet ska göras förrän några veckor före genomförandet. Denna problematik uppges kvarstå i den modell som universiteten och högskolorna föreslår. Av den andra skrivelsen framgår att projektledarna för NO- och SO-proven anser att nationella bedömningsstöd inte kan ersätta de nuvarande nationella ämnesproven i NO och SO. Vidare har projektledarna gett synpunkter på utformningen av de nationella bedömningsstödens utformning i NO och SO i årskurs 9. Dessa synpunkter ska förslagsställaren ha beaktat i förslagen som föreslås.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Av beskrivningen till bakgrund och syfte går det däremot att utläsa att dagens problematiska förhållanden skulle kvarstå om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att frågor om nationella prov och nationell utvärdering inte regleras av EU. Utredningen bedömer därmed att förslagen inte påverkas av skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av betänkandet framgår att de föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018 förutom förslaget om bemyndigande till Statens skolverk som föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Vad gäller behovet av speciella informationsinsatser finns inget redovisat i konsekvensutredningen eller i andra delar av utredningen.

Regelrådet kan konstatera att det av konsekvensutredningen inte framgår när reglerna ska träda ikraft, vilket är en brist. Regelrådet kan emellertid konstatera att uppgifterna står att finna i själva författningsförslagen. Vidare konstaterar Regelrådet att en redogörelse över om behov av speciella informationsinsatser föreligger saknas helt i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att utredningens förslag berör skolhuvudmän och skolor. Det anges att huvudmännen utgörs av kommuner, landsting, staten (i form av bl.a. Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten) och enskilda huvudmän. Hösten 2015 anges det ha funnits närmare 800 enskilda huvudmän för närmare 1 250 grundskolor (inklusive förskoleklasser) och gymnasieskolor. Cirka 90 procent av dessa huvudmän uppges ha drivit endast en skola, medan ungefär tjugo procent var mellanstora huvudmän (som drev 2-7 skolor) och endast två procent var stora huvudmän (som drev 8-48 skolor). Den dominerande associationsformen anges ha varit aktiebolag inom friskolesektorn med drygt 50 procent av alla huvudmän hösten 2014. Knappt 30 procent av alla huvudmän ska ha varit stiftelser eller ideella föreningar och ungefär 15 procent var ekonomiska föreningar. Andra associationsformer anges även förekomma men i mycket liten utsträckning. Vidare kan även It-företag beröras av förslaget när Skolverket kommer att behöva upphandla tjänster. Företag som nämns är bl.a. ETS som har utvecklat flera program för automatisk bedömning av essäer och mer komplexa uppgifter samt företaget Education Analytics som fungerar som konsult inom området skolans digitalisering.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att utredningen lämnar förslag till finansiering av de lagda förslagen när de medför ökade kostnader. Det anges bl.a. att huvudmännens kostnader för de nationella proven består av genomförandekostnader i form av arbetstid för de lärare som genomför proven, bedömer elevlösningar och rapporterar resultaten (varav det senaste anges kunna göras av lärare eller annan personal). Kostnader för att köpa proven från Skolverket eller för att själva kopiera materialet (alla skolenheter får en uppsättning av lärar- och elevmaterial kostnadsfritt) ska även tillkomma. Köp av prov från Skolverket anges kosta 25 kronor per elevmaterial och 19 kronor per lärmaterial. Enligt utredningen uppgick Skolverkets intäkter för försäljning av nationella prov under 2014 till 54,8 miljoner kronor vilket är en kostnad för huvudmännen som de kommer att slippa när proven kan genomföras och distribueras digitalt. En digitalisering anges ställa krav på att huvudmännen har tillräckliga förutsättningar i form av bl.a. hårdvara, bandbredd och kompetens. Utredningen bedömer att investeringar som kan behövas för ett digitalt genomförande av nationella prov inte bör bekostas av staten eftersom investeringarna i sig inte är knutna just till provens genomförande utan också drivs av digitaliseringen av samhället och undervisningen i stort. Det är Skolverket som är tänkt att utforma de

digitala proven så att de kan genomföras av så många skolor som möjligt utifrån huvudmännens skiftande it-kapacitet och utrustning.

Vidare anges att medverkande i försöksverksamheten kan innebära kostnader för de deltagande huvudmännen och utredningen föreslår därför att det inrättas ett statsbidrag för ändamålet. Utifrån erfarenheter från Sveriges deltagande i PISA 2015 (internationell kunskapsutvärdering) och samtal med Skolverket bedömer utredningen att det i första hand är kompetens och tid för förberedelser som behövs för att ge bra förutsättningar för att genomföra digitala nationella prov. Det anges att de huvudmän som ska betala externa bedömare ska kompenseras för detta.

Förslagsställaren uppger att det är Skolverket som ska planera och genomföra försöket men att de ändå har gjort några antaganden för att beräkna kostnaden för detta. Enligt förslagsställaren är det ungefär 100 skolor som ingår (flera av dessa skolor ska ha samma huvudman). Skolorna bör få ersättning för att en eller flera personer ska kunna avsätta delar av sin tjänst till försöket. Utredningen har beräknat att små skolor kan behöva motsvarande 12,5 procent av en tjänst och större skolor 25 procent av en tjänst. Kostnaden för en liten skola beräknas till cirka 65 000 kronor per år och för en stor skola till cirka 130 000 kronor per år. Kostnaden anges ha beräknats utifrån genomsnittliga lärarlöner i grund- och gymnasieskolan. Kostnaden för exempelvis 100 enheter om 25 skolor är små och 75 skolor är stora beräknas till 11,4 miljoner kronor per år, dvs. 45,6 miljoner för hela perioden om fyra år (2018-2021). För de skolor som ingår i försöksverksamheten och som ska betala andra lärare än sina egna för att genomföra extern bedömning anges kostnaden bli 2,2 miljoner kronor per år och 8,8 miljoner kronor för hela försöksperioden 2018-2021. Den totala kostnaden för det föreslagna statsbidraget inom försöket med datorbaserade prov, extern bedömning och medbedömning beräknas bli 13,6 miljoner kronor per år 2018-2021, totalt 54,4 miljoner kronor. Slutligen anges att det är Skolverket som ska avgöra hur medlen ska fördelas till de deltagande huvudmännen.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren har beskrivit vilka delar av förslaget som kan komma att leda till kostnader och på vilket sätt. Enligt Regelrådet hade det dock varit önskvärt med en redovisning av ekonomiska effekter för de huvudmän som är företag. Exempelvis framgår inte hur stor andel av kostnadsminskningarna som tillfaller företagen när det gäller köp av nationella prov som inte behövs när det blir digitalt. Även här kan påverkan på It-företagen nämnas då de får ökade affärsmöjligheter vilket kan påverka deras verksamhet positivt. Regelrådet hade gärna sett en redovisning av detta.

Regelrådet finner, trots ovan nämnda önskemål, att beskrivningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Avseende påverkan på konkurrensförhållandena konstaterar förslagsställaren i konsekvensutredningen att utredningens förslag får samma konsekvenser för alla berörda företag.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Utöver det som har angivits om påverkan på kostnader, tidsåtgång och verksamhet framgår det inte av konsekvensutredningen om regleringen påverkar berörda företag i andra avseenden.

Enligt Regelrådet ska det av en konsekvensutredning framgå om någon påverkan på företagen i andra avseenden föreligger eller inte. Regelrådet kan dock i den aktuella remissen inte se någon påverkan på företagen i andra avseenden än det som tidigare har redovisats.

Regelrådet finner därför att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att utredningens förslag innebär bl.a. minskad administration för nationella prov, vilket förbättrar arbetsförutsättningarna för företag oavsett storlek. Vidare anges att förslagen får samma konsekvenser för små respektive stora huvudmän. Förslagen bedöms därför inte påverka små eller större företag på olika sätt, vilket skulle gynna eller missgynna små företag i förhållande till större eller tvärtom.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att utredarens redovisning av förslaget är både noggrann och detaljerad. I övrigt kan Regelrådet konstatera att det i utredningen finns fullständiga redovisningar av bl.a. bedömningen av förslagets kostnadsmässiga konsekvenser, berörda företag utifrån antal, storlek och bransch samt en beskrivning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Regelrådet vill dock påpeka att det finns en brist när det gäller beskrivningen av om behov av speciella informationsinsatser föreligger.

Sammantaget finner Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 juni 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, Claes Norberg, Lennart Renbjer, Ebba Sjögren och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Salina Elmi.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Salina Elmi
Föredragande