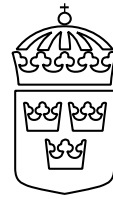


Regeringens skrivelse

2018/19:110



Riksrevisionens rapport om Skolverkets och Skolinspektionens arbete mot otillåten spridning av nationella prov

Skr. 2018/19:110

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 april 2019

Stefan Löfven

Anna Ekström
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat Statens skolverks och Statens skolinspektionens arbete mot otillåten spridning av nationella prov under perioden 2015 till och med augusti 2018. Med otillåten spridning avses att nationella prov som omfattas av sekretess har hanterats felaktigt och blivit kända i förväg.

Enligt Riksrevisionens granskning har det funnits brister i Skolverkets arbete med att förebygga och hantera risker för otillåten spridning av nationella prov, men Riksrevisionen konstaterar att flertalet av dessa brister har åtgärdats då myndigheten under 2018 utvecklat en i stora delar ändamålsenlig process. Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att säkerställa att genomförda åtgärder för att minska risk för otillåten spridning följs upp och bedöms och att åtgärder som rör skolors hantering av nationella prov bör utvärderas med skolor och Skolinspektionen. När det gäller Skolverkets rutiner för att minska skadan om nationella prov sprids bedöms de i stort vara effektiva, men det saknas riktlinjer för när ärenden ska överlämnas till Skolinspektionen eller när eventuella brott ska anmälas till Polismyndigheten vilket innebär en risk för att ärenden inte hanteras likvärdigt. Riksrevisionen rekommenderar därför Skolverket att klargöra utifrån vilka grunder och principer som information om bristande hantering av nationella prov ska överlämnas till Skolinspektionen eller anmälas till Polismyndigheten. Riksrevisionen ser positivt på att Skolverket utvecklat så kallade ersättningsprov som ska användas om ett nationellt prov eller delprov spridits, men finner samtidigt att ersättningsproven inte ger samma möjlighet som ordinarie prov att följa upp provresultat och utvärdera i vilken mån proven stöder en likvärdig bedömning

och betygssättning. Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att se över vilka resultat för ersättningsprov som bör samlas in, analyseras och tillgängliggöras. Enligt Riksrevisionens granskning utövar Skolinspektionen tillsyn och kvalitetsgranskning i enlighet med sitt uppdrag, men Riksrevisionen konstaterar att vuxenutbildningen inte varit föremål för granskning av provhanteringen, trots att det finns särskilda problem med spridning där. Riksrevisionen rekommenderar Skolinspektionen att ytterligare utreda behovet av att utöva tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen och genomförandet av nationella prov i kommunal vuxenutbildning samt formerna för hur det kan göras. Riksrevisionen bedömer att Skolverket och Skolinspektionen under 2018 etablerat ett samarbete som bidrar till att utveckla myndigheternas åtgärder mot otillåten spridning av nationella prov. Några rekommendationer lämnas inte till regeringen.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömningar av myndigheternas arbete för att förhindra otillåten spridning av nationella prov under granskningsperioden. Enligt vad som framgår av granskningen, och av myndigheternas yttranden över granskningsrapporten, är flertalet av de brister som konstaterats åtgärdade och vidare utredningsinsatser pågår för att ytterligare utveckla myndigheternas arbete för att förhindra och åtgärda otillåten spridning i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Vidare ska de nationella proven digitaliseras från och med 2022, vilket kommer att minska risken för otillåten spridning. Regeringen avser därför inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av granskningen.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

Skr. 2018/19:110

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Ärendet och dess beredning | 4 |
| 2 | Riksrevisionens iakttagelser | 4 |
| 3 | Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser | 8 |
| 4 | Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser | 12 |
| Bilaga 1 | Riksrevisionens rapport om Skolverkets och Skolinspektionens arbete mot otillåten spridning av nationella prov | 13 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2019..... | 67 |

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat Statens skolverks och Statens skolinspektions arbete mot otillåten spridning av nationella prov. Resultatet av granskningen redovisas i granskningsrapporten *Otillåten spridning av nationella prov – vad gör Skolverket och Skolinspektionen?* (RiR 2018:34). Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 19 december 2018. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

En skrivelse från regeringen med anledning av granskningsrapporten ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen tagit emot rapporten. Statens skolverk och Statens skolinspektion har yttrat sig över rapporten (U2018/03059/GV).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Ökad otillåten spridning av nationella prov

I både de obligatoriska och de frivilliga skolformerna finns nationella prov som ett stöd i betygssättningen av elevers kunskaper. Provens resultat ska sedan 2018 särskilt beaktas vid betygssättning enligt skollagen (2010:800). Proven omfattas av sekretess. Trots de bestämmelser som finns för att skydda provens innehåll har provuppgifter blivit kända i förväg och spridits till elever vid ett flertal tillfällen. Den otillåtna spridningen av proven, som ökat över tid, riskerar att skada provens legitimitet och även förtroendet för betygssättningen.

Statens skolverk ansvarar för att utveckla de nationella proven och distribuera dem till skolorna. Skolverket beslutar också om föreskrifter som reglerar skolornas hantering och genomförande av proven. Statens skolinspektion ansvarar för att utöva tillsyn och kvalitetsgranskning av skolornas hantering och genomförande av proven. Tillsyn innebär att kontrollera om verksamheten uppfyller krav som finns i lagar och andra föreskrifter. I kvalitetsgranskningen granskas verksamhetens kvalitet utifrån uppsatta mål och riktlinjer.

Med anledning av den återkommande otillåtna spridningen av nationella prov har Riksrevisionen granskat Skolverkets och Skolinspektionens arbete mot otillåten spridning under perioden 2015 till och med augusti 2018. Med otillåten spridning avses att nationella prov som omfattas av sekretess har hanterats felaktigt och blivit kända i förväg. Syftet med granskningen är att bedöma Skolverkets arbetsprocess för att hantera och förebygga risker för otillåten spridning, och att bedöma om myndighetens rutiner om prov sprids är effektiva. När det gäller Skolinspektionen har granskningen omfattat en bedömning av om myndigheten utövar tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen av nationella prov i enlighet med sitt uppdrag. Granskningen har även omfattat om Skolverkets och Skolinspektionens samarbete i fråga om otillåten spridning av nationella prov är ändamålsenligt.

Enligt Riksrevisionen har Skolverket först under 2018 utvecklat en i stora delar ändamålsenlig process för att hantera risker för otillåten spridning av nationella prov. Riksrevisionen anser att Skolverket därmed har åtgärdat flera av de tidigare brister i sin riskhanteringsprocess som Riksrevisionen identifierat. Skolverket har under 2018 tagit fram åtgärder inför läsåret 2018/19 som bygger på en mer systematisk och omfattande riskanalys, tydligare riskvärdering och ökad samverkan än tidigare under granskningsperioden. Riksrevisionen bedömer dock att Skolverkets uppföljning och bedömning av genomförda åtgärder kan förbättras ytterligare.

Risken för otillåten spridning redovisades inte i Skolverkets myndighetsövergripande process för intern styrning och kontroll förrän 2017, när den otillåtna spridningen av provmaterial ökade i omfattning. Vid den tidpunkten gjorde myndigheten inte någon systematisk riskanalys – till exempel gjordes inga värderingar av myndighetens risker utifrån sannolikhet och konsekvens. Riksrevisionen bedömer att det kan ha försvårat för myndighetsledningen att utläsa vilka som var Skolverkets väsentliga risker och att prioritera i arbetet.

Ett av Skolverkets främsta verktyg mot spridning är de föreskrifter som reglerar skolornas hantering och genomförande av proven (SKOLFS 2013:19). I dessa föreskrifter anges hur skolorna ska förvara provmaterialet, vilka som ska ha tillgång till proven etc. liksom bestämmelser om provens genomförande och hur materialet ska hanteras därefter. Riksrevisionen anser att Skolverket har brustit både i att utreda hur styrande föreskrifterna bör vara för skolorna och i att följa upp hur föreskrifterna fungerar och tillämpas på skolorna och av Skolinspektionen. Riksrevisionen konstaterar dock att Skolverket under 2018 arbetat mer aktivt med att revidera hanteringsföreskrifterna, och har då tagit in synpunkter från flera externa aktörer i arbetet, däribland Skolinspektionen.

Skolverket har i huvudsak fungerande rutiner men vissa riktlinjer saknas

Skolverket har en rutin för att hantera och dokumentera otillåten spridning som har följts upp och utvecklats över tid. Riksrevisionen bedömer att det är tydligt vem som ansvarar för vad vid signaler om otillåten spridning av provmaterial. Rutinen innefattar också att bedöma vad spridningen innebär för genomförandet av det aktuella provet och, så långt Skolverket ser att det är möjligt, bedöma omfattningen av spridningen. Vidare ger Skolverket stöd till skolor vid otillåten spridning, men rektorer och lärare måste själva söka upp informationen på Skolverkets webbplats och i sociala medier. I stort bedömer Riksrevisionen att Skolverket har rutiner som gör att myndigheten kan agera effektivt för att minska skadan om nationella prov sprids. Beredskapen på myndigheten inför proven har också utökats över tid.

Riksrevisionen konstaterar att Skolverket har få egna verktyg för att stoppa otillåten spridning av nationella prov när det väl har skett. När Skolverket bedömt att en provuppgift är spridd kan myndigheten be om att provuppgiften tas bort från exempelvis sociala medier. Skolverket kan enligt sin rutin besluta att överlämna ärenden till Skolinspektionen, i de fall den otillåtna spridningen kan kopplas till en skola eller en huvudman. När och hur en polisanmälan ska göras omfattas inte av rutinen vid

otillåten spridning. Skolverket lämnar i dag över ärenden till såväl Skolinspektionen som till Polismyndigheten. Enligt Riksrevisionen framgår det inte av rutinen utifrån vilka principer information om otillåten spridning och bristande provhantering ska överlämnas till Skolinspektionen eller när eventuella brott ska anmälas till Polismyndigheten. Avsaknaden av interna riktlinjer för vilka ärenden som bör överlämnas kan, enligt Riksrevisionen, innebära en risk för att ärenden inte hanteras likvärdigt.

Ersättningsprov stöder betygssättningen men försvårar uppföljning

Om det är troligt att innehållet i ett nationellt prov, eller delprov, blivit känt kan rektor besluta att använda ett ersättningsprov som Skolverket tillhandahåller för sådana situationer. Riksrevisionen ser positivt på att Skolverket har utvecklat ersättningsprov i de ämnen och årskurser där myndigheten har identifierat en ökad risk för att ordinarie prov sprids. Ersättningsproven ger därmed liksom de ordinarie proven stöd för läraren i betygssättningen. Användningen av ersättningsprov ger dock, enligt Riksrevisionen, inte samma möjlighet att följa upp provresultat och att analysera i vilken mån proven stödjer en likvärdig bedömning och betygssättning. I en situation där enskilda delprov sällan sprids är denna aspekt inte lika viktig att beakta, men Riksrevisionen konstaterar att användningen av ersättningsprov ökat under de senaste åren i takt med ökad spridning av ordinarie delprov. Riksrevisionen ser därför positivt på att Skolverket vid ökad användning av ersättningsprov i gymnasieskolan har gjort analyser av resultaten år 2016.

Av Skolverkets instruktion framgår att myndigheten ska analysera resultaten av nationella prov, vilket försvåras avsevärt när ersättningsprov används. Endast i ett fåtal fall genererar ersättningsprov ett samlat provbetyg för samtliga delprov. Det finns bland annat därför flera svårigheter kopplade till insamlingen av resultat på ersättningsprov. Riksrevisionen anser att det inte framgår tydligt av Skolverkets beskrivningar av resultatuppföljningen av ordinarie prov och ersättningsprov varför resultatinsamlingen skiljer sig åt mellan prov i olika skolformer och ämnen.

Skolinspektionen utövar tillsyn och kvalitetsgranskning i enlighet med uppdraget

Riksrevisionen bedömer att Skolinspektionen utövar tillsyn och kvalitetsgranskar hanteringen av nationella prov i enlighet med myndighetens uppdrag. Det görs i form av tillsyn utifrån signaler om otillåten spridning, genom oanmälda granskningar av hanteringen av nationella prov och, från 2018, genom den regelbundna tillsynen av grund- och gymnasieskolor. Vidare genomförde Skolinspektionen 2017 en oanmäld granskning av 60 grundskolors hantering av nationella prov, och liknande granskningar planerades vid Riksrevisionens granskning till slutet av höstterminen 2018. Skolinspektionen har använt sitt kvalitetsgranskningsverktyg vid de oanmälda granskningarna eftersom hanteringsföreskrifterna, enligt Skolinspektionen, inte reglerar tillräckligt mycket för att myndigheten ska kunna utöva tillsyn utifrån dem. Vid tillsyn har Skolinspektionen möjlighet till kraftfullare åtgärder genom att huvudmän kan föreläggas att vidta nödvändiga åtgärder. Riksrevisionen bedömer att hantering och genomförande av nationella prov är ett område som kan vara lämpligt att granska

genom tillsyn. Det handlar om att skolan ska följa bestämmelser om provhantering, snarare än att undervisningen ska uppnå en viss kvalitet, vilket annars ofta är föremål för Skolinspektionens kvalitetsgranskningar. Tillsynsverktyget har dock ännu inte bedömts som den bästa granskningsformen vid oanmälda granskningar. Skolinspektionen framförde under 2018 till Skolverket att möjligheten att utöva tillsyn utifrån föreskrifterna är begränsad.

Av Riksrevisionens granskning framgår att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning inte har omfattat kommunal vuxenutbildning. Inga av de enskilda signaler om spridning som har kommit in till Skolinspektionen, och som Riksrevisionen tagit del av, rör heller otillåten spridning av nationella prov i vuxenutbildningen. I maj och augusti 2018 hade dock Skolverket informerat Skolinspektionen om den återkommande otillåtna spridningen av nationella prov i vuxenutbildningen. Enligt Skolinspektionens instruktion (2011:556) ska den löpande tillsynen över förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet och vuxenutbildning i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Riksrevisionen anser att det kan vara i enlighet med Skolinspektionens uppdrag att provhanteringen i vuxenutbildningen ännu inte har varit föremål för tillsyn eller kvalitetsgranskning, som görs på skolenhetsnivå, trots att det finns särskilda problem med spridning där. Samtidigt kan spridning av nationella prov i vuxenutbildningen försvåra möjligheten att särskilt beakta provresultat vid betygsättning även för dessa elever.

Sen start för ett konstruktivt samarbete mellan myndigheterna

Enligt Riksrevisionen visar granskningen att Skolverket och Skolinspektionen först under 2018 etablerade ett samarbete som bidrar till att utveckla myndigheternas åtgärder mot otillåten spridning av nationella prov. Under 2017 började Skolverket rapportera om brister i hanteringen av nationella prov till Skolinspektionen. Däremot dröjde det till maj 2018 innan myndigheterna hade specifika samverkansmöten om arbetet mot otillåten spridning. Enligt Riksrevisionen borde samverkansmöten ha genomförts tidigare mot bakgrund av den ökande otillåtna spridningen av prov. Granskningen visar att Skolinspektionens möjlighet att utöva tillsyn utifrån hanteringsföreskrifterna liksom den juridiska statusen för den lärarinformation som medföljer övrigt provmaterial har varit föremål för diskussion mellan myndigheterna. Ett tidigare samarbete mellan Skolverket och Skolinspektionen hade enligt Riksrevisionen tidigare kunnat klargöra skilda uppfattningar om regleringen av provhanteringen.

Det finns enligt Riksrevisionen en tydlig rollfördelning mellan myndigheterna när det gäller arbetet mot otillåten spridning av nationella prov, vilket framgår av både genomgången dokumentation och intervjuer. Det utvecklade samarbetet har lett till ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna, som Riksrevisionen bedömer bidrar till att utveckla myndigheternas åtgärder för att motverka spridningen av nationella prov och förbättra hanteringen av proven. Bedömningen görs mot bakgrund av att Riksrevisionen kan konstatera att Skolverket utifrån samarbetet med Skolinspektionen under 2018 har arbetat med att förtydliga sina hanteringsföreskrifter. Skolinspektionen har också använt information från Skolverket i utformningen av oanmälda granskningar.

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Skolverket:

- Säkerställ att genomförda åtgärder för att minska risk för otillåten spridning följs upp och bedöms. Åtgärder som rör skolors hantering av nationella prov bör utvärderas med skolor och Skolinspektionen.
- Klargör utifrån vilka grunder och principer som information om bristande hantering av nationella prov ska överlämnas till Skolinspektionen eller anmälas till Polismyndigheten.
- Se över vilka resultat för ersättningsprov som bör samlas in, analyseras och tillgängliggöras.

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Skolinspektionen:

- Utred ytterligare behovet av att utöva tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen och genomförandet av nationella prov i kommunal vuxenutbildning samt formerna för hur det kan göras.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens övergripande bedömning

Regeringen har med intresse tagit del av Riksrevisionens granskning av Statens skolverks och Statens skolinspektions arbete mot otillåten spridning av nationella prov. Dagens provsystem ställer stora krav på att säkerheten i distributionen av de nationella proven är robust i alla led. Enligt vad regeringen anger i propositionen Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala (prop. 2017/18:14, bet. 2017/18:UbU5, rskr. 2017/18:44) ska de nationella proven digitaliseras senast 2022. Skolverket har fått i uppdrag att utveckla och tillhandahålla digitaliserade nationella prov och bedömningsstöd i grundskolan och på gymnasial nivå i enlighet med vad som anges i nämnda proposition (U2017/03739/GV). Enligt Skolverket har digitaliseringen av nationella prov i Norge minskat förekomsten för otillåten spridning. Regeringen bedömer att digitaliseringen av de svenska nationella proven kommer att minska risken för otillåten spridning av provmaterial, då proven inte längre skickas ut till skolorna i förväg utan tillhandahålls digitalt. Då det trots hittills vidtagna åtgärder förekommer att nationella prov sprids i förväg, är det dock viktigt att berörda myndigheter fortsätter att utveckla rutiner och åtgärder för att säkerställa att proven inte sprids, då spridning i förlängningen riskerar att bidra till att betygssättningen av elever inte sker på ett likvärdigt sätt.

Skolverkets arbete med uppföljning och utvärdering av vidtagna åtgärder utvecklas

Regeringen gör ingen annan bedömning än Riksrevisionen när det gäller att Skolverket under 2018 har utvecklat en i stora delar ändamålsenlig process för att hantera risker för otillåten spridning av nationella prov. Inte minst har utvecklingen av Skolverkets föreskrifter för hantering och

genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19) varit viktig för att i skolorna säkerställa en säker hantering inför proven och likvärdigt förfarande vid genomförandet av de nationella proven. Skolverket beslutade i maj 2018 om ändring av hanteringsföreskrifterna som innebar att det klart föreskrevs att prov ska förvaras på ett sådant sätt att provets innehåll inte blir känt före föreskriven provtidpunkt. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2019. Genom beslut den 23 januari 2019 skärptes regleringen ytterligare så att det klart framgår att prov ska förvaras inlåst och att det inte får överföras till digital provplattform eller andra digitala verktyg. Det anges även att prov ska öppnas tidigast föreskrivet provdatum, men prov får efter beslut av rektor öppnas tidigast dagen före provdatum i syfte att anpassa provet för elever med funktionsnedsättning. Vidare hänvisas till den lärarinformation som medföljer varje prov där det framgår vilka material eleverna ska ha tillgång till och vilka hjälpmedel som är tillåtna. Dessa tillkommande ändringar trädde i kraft den 1 mars 2019.

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att säkerställa att genomförda åtgärder för att minska risk för otillåten spridning följs upp och bedöms, och att åtgärder som rör skolors hantering av nationella prov bör utvärderas med skolor och Skolinspektionen. Skolverket anger i sitt yttrande över granskningsrapporten att verket avser att under 2019 följa upp genomförda åtgärder, bl.a. genom att följa upp hur de föreskrifter om hantering av nationella prov som beslutades i januari 2019 har tagits emot och tillämpats av rektorer och huvudmän. Ytterligare uppföljning planeras ske i form av ett referensgruppsmöte med rektorer, för att bl.a. hämta in synpunkter på hanteringsföreskrifterna och om ytterligare åtgärder kan vidtas för att minska risken för otillåten spridning. Åtgärder ska också diskuteras med representanter för huvudmännen via myndighetens kommunala referensgrupp. Vidare anger Skolverket att man vid inbokade möten under våren 2019 mellan Skolverket och Skolinspektionen kommer att utvärdera vidtagna åtgärder, i syfte att undersöka hur åtgärderna stöder och underlättar Skolinspektionens tillsyn av skolors hantering av nationella prov.

Utifrån Skolverkets redovisning bedömer regeringen att Skolverket agerar i enlighet med Riksrevisionens rekommendation.

Tydligare rutiner för när Skolverket ska lämna över ärenden till Skolinspektionen eller Polismyndigheten

Riksrevisionen rekommenderar att Skolverket ska se över interna riktlinjer för när rapportering om misstänkt spridning ska göras till Skolinspektionen eller Polismyndigheten och på vilka grunder.

Skolverket anger i sitt yttrande över granskningsrapporten att Skolverket nu, efter samtal med Skolinspektionen, beslutat att till Skolinspektionen överlämna information om alla de incidenter som kommer till Skolverkets kännedom där huvudmannen kan urskiljas. När det gäller samarbetet med Polismyndigheten har Skolverket utgått från att det är Polismyndighetens sak att avgöra vilken typ av brott det kan handla om och hur det ska rubriceras och Skolverket inväntar nu Polismyndighetens bedömning. Beroende på vad Polismyndigheten kommer fram till anger Skolverket att det kan uppstå behov av att utreda förändringar i lagstiftningen och att verket kommer att återkoppla resultatet till regeringen.

Regeringen bedömer att myndigheten därmed omhändertagit Riksrevisionens rekommendation även i denna del.

Skolverket utreder vilken insamling av resultat som ska göras när ersättningsprov används

Skolverket har utvecklat ersättningsprov för vissa av de ordinarie delproven i årskurs 9 och i gymnasial utbildning som ska användas i stället för ett nationellt prov eller delprov i de fall en otillåten spridning har konstaterats. Ersättningsproven innehåller inte uppsatsdelarna i språkämnen och inte heller de muntliga delproven i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Resultat på ersättningsprov samlas in för gymnasieskolan, men inte för övriga skolformer. Gymnasieskolorna rapporterar resultat på delprov och i enstaka fall ett samlat provbetyg för ersättningsprov. Resultatet från ersättningsprov ingår inte i den officiella statistiken som Skolverket ansvarar för. Av Riksrevisionens rapport framgår att Skolverket undersöker möjligheten att grundskolor framöver ska ange om ersättningsprov har använts eller inte i inrapporteringen av nationella provresultat. Eventuellt provbetyg eller delprovetsbetyg för ersättningsprovet kommer dock inte att samlas in. Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att se över vilka resultat för ersättningsprov som bör samlas in, analyseras och tillgängliggöras.

Skolverket anser i sitt yttrande över rapporten att man under våren 2019 ser över möjligheter och hinder vad gäller insamling och redovisning av resultat från ersättningsprov. Skolverket bedömer dock att en utökad insamling inte harmonierar med provens renodlade syfte enligt de förordningsändringar som trädde i kraft den 29 juni 2018, där det anges att syftet med de nationella proven är att vara betygsstödande. Skolverket anser att det därmed inte är ett uttalat syfte med de nationella proven att de ska utgöra underlag för analys.

Regeringen anser, liksom Riksrevisionen, att det är bra att Skolverket utvecklat ersättningsprov så att lärare kan få ett gott stöd för sin kunskapsbedömning av elever, även om ett prov har spridits i förtid. Då de endast ska användas vid otillåten spridning, och de bara har utvecklats för vissa delprov, är det förstäeligt att resultat inte samlats in på samma sätt som från ordinarie prov. I de fall användningen av ersättningsprov ökar kan det, enligt regeringens uppfattning, finnas skäl att överväga en utökad insamling av resultaten. En insamling möjliggör till exempel att Skolverket kan utvärdera i vilken mån elever lyckats bättre eller sämre på ersättningsprovet i förhållande till det ordinarie provet. Det ger en indikation på hur pass jämbördiga provens svårighetsgrad är i förhållande till varandra vilket är viktigt då provresultaten numera särskilt ska beaktas vid betygssättningen av en elev. Regeringen välkomnar därför att Skolverket samlar in resultat från ersättningsproven i gymnasieskolan, och den typ av analyser som Skolverket redovisat av resultat på ersättningsprov och ordinarie prov i gymnasieskolan 2016 (U2017/02927/GV). Att provens syfte renodlats till att stödja lärares kunskapsbedömning och betygssättning hindrar enligt regeringens uppfattning inte att resultat på proven kan användas för exempelvis analys av provens funktionalitet. Det bör samtidigt påpekas att vidtagna och planerade åtgärder för att minska risken för otillåten spridning av nationella prov innebär att behovet av att använda ersättningsprov

minskar. Regeringen avser att följa Skolverkets fortsatta arbete i denna del. Skr. 2018/19:110

Skolinspektionen kan i ökad utsträckning använda tillsyn

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Skolinspektionen utövar tillsyn och kvalitetsgranskar hanteringen av nationella prov i enlighet med myndighetens uppdrag. Regeringen instämmer också i bedömningen att hantering och genomförande av nationella prov är ett område som kan vara lämpligt att granska genom tillsyn.

Skolinspektionen välkomnar i sitt yttrande över rapporten de förtydliganden av Skolverkets hanteringsföreskrifter (SKOLFS 2013:19) som beslutades i januari 2019, men anser att föreskrifterna ändå inte i tillräcklig utsträckning reglerar hur provmaterial ska hanteras – t.ex. att proven ska vara inlåsta i ett skåp och att antalet personer som ska ha tillgång till proven ska vara begränsat – och hur proven ska genomföras, t.ex. när det gäller vilka föremål en elev inte får ha med sig vid provtillfället och var de ska placeras under provets genomförande. Skolinspektionen anser att det krävs förtydligade instruktioner i hanteringsföreskrifterna för att de ska kunna använda tillsynsverktyget i önskad omfattning. Av granskningsrapporten framgår att sådan närmare information finns i den lärarinformation som medföljer de nationella proven. Skolinspektionen bedömer dock att lärarinformationen inte har den juridiska status som krävs för att kunna ligga till grund för tillsyn. Regeringen utgår från att myndigheternas etablerade samarbete i provfrågor bidrar till att myndigheterna gemensamt kan hitta en samsyn i hur hanteringen lämpligast regleras för att ge båda myndigheterna ett gott stöd i sitt arbete.

Utredning av behovet av att granska provhanteringen i kommunal vuxenutbildning

Riksrevisionen rekommenderar Skolinspektionen att ytterligare utreda behovet av att utöva tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen och genomförandet av nationella prov i den kommunala vuxenutbildning samt formerna för hur det kan göras. Av granskningsrapporten framgår att det både i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) genomförs nationella prov kontinuerligt, men inte på bestämda dagar och tidpunkter som för grund- och gymnasieskolan, vilket ökar risken för otillåten spridning. Skolverket bedriver sedan 2018 ett egeninitierat arbete med att se över provformerna i kommunal vuxenutbildning i samarbete med en forskare från Umeå universitet. Huvudsyftet är att hitta en modell för nationella prov som bättre passar vuxenutbildningens flexibla form och drivs med målsättningen att utgöra underlag för en skrivelse till regeringen med eventuella förslag på förändringar i det nationella provsystemet i kommunal vuxenutbildning.

I sitt yttrande med anledning av Riksrevisionens rapport anger Skolinspektionen att det är svårt att göra oanmälda granskningar i och med att proven görs på olika dagar och tider. Vidare medför de entreprenadförhållanden som finns, där kommunen är ansvarig huvudman även för den utbildning som bedrivs på entreprenad av en annan anordnare än en kommun, att granskningen blir mer övergripande på huvudmannanivå. Skolinspektionen avser dock att fortsätta utreda huruvida en granskning under

Skr. 2018/19:110 2019 kommer att avse vuxenutbildningen, men bedömer att det är mest ändamålsenligt att avvakta resultatet av Skolverkets pågående arbete med att ta fram en modell för nationella prov som bättre passar vuxenutbildningens flexibla form. Först därefter kan, enligt Skolinspektionen, myndigheten utreda hur möjligheterna att utöva tillsyn och kvalitetsgranskning bättre kan tas till vara.

Regeringen bedömer, utifrån Skolinspektionens yttrande, att Skolinspektionen arbetar i linje med Riksrevisionens rekommendation.

Fungerande samverkan mellan Skolverket och Skolinspektionen

Riksrevisionen bedömer att Skolverket och Skolinspektionen under 2018 etablerat ett samarbete som bidrar till att utveckla myndigheternas åtgärder mot otillåten spridning av nationella prov och att det finns en tydlig rollfördelning mellan myndigheterna i detta arbete. Regeringen delar denna bedömning.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har inte lämnat några rekommendationer som riktar sig till regeringen.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömningar av myndigheternas arbete för att förhindra otillåten spridning av nationella prov under granskningsperioden. Enligt vad som framgår av granskningen, och av myndigheternas yttranden över granskningsrapporten, är flertalet av de brister som konstaterats åtgärdade och vidare utredningsinsatser pågår för att ytterligare utveckla myndigheternas arbete för att förhindra och åtgärda otillåten spridning i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Vidare ska de nationella proven digitaliseras från och med 2022, vilket kommer att minska risken för otillåten spridning. Regeringen avser därför inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av granskningen.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Otillåten spridning av nationella prov

– vad gör Skolverket och
Skolinspektionen?

RIR 2018:34



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-505-3

RIR 2018:34

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MATTON COLLECTION

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2018

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-12-07

DNR: 3.1.1-2018-0505

RIR 2018:34

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Otillåten spridning av nationella prov

– vad gör Skolverket och Skolinspektionen?

Riksrevisionen har granskat Statens skolverks och Statens skolinspektions arbete mot otillåten spridning av nationella prov. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Statens skolverk och Statens skolinspektion.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Elin Sundberg har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström, tillförordnad enhetschef Sofia Sandgren Massih och revisor Tove Ahlsten har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Elin Sundberg

För kännedom:

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Statens skolverk, Statens skolinspektion

RIKSREVISIONEN

Skr. 2018/19:110
Bilaga

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

RIKSREVISIONEN

Innehåll

| | |
|---|----|
| Sammanfattning och rekommendationer | 5 |
| 1 Inledning | 8 |
| 1.1 Motiv till granskning | 8 |
| 1.2 Syfte och frågeställningar | 9 |
| 1.3 Bedömningsgrunder | 10 |
| 1.4 Metod och genomförande | 10 |
| 2 Nationella prov i svensk skola | 12 |
| 2.1 Proven finns i flera skolformer, ämnen och årskurser | 12 |
| 2.2 Skolverket ansvarar för att ta fram nationella prov och skolorna genomför proven | 14 |
| 2.3 Ökad otyllåten spridning av nationella prov | 16 |
| 3 Skolverkets process för att hantera risker för otyllåten spridning av nationella prov | 17 |
| 3.1 Bedömningsgrunder | 17 |
| 3.2 Grundläggande delar i säker provhantering | 19 |
| 3.3 År 2015 – bedömningsanvisningar skickades ut i efterhand på grund av spridning | 20 |
| 3.4 År 2016 – otyllåten spridning dokumenterades och utskick i efterhand kritiserades | 21 |
| 3.5 År 2017 – ökad otyllåten spridning | 21 |
| 3.6 År 2018 – otyllåten spridning ökar ytterligare och riskarbetet systematiseras | 23 |
| 3.7 Läsåret 2018/2019 – ytterligare åtgärder | 25 |
| 3.8 Stor risk för spridning i kommunal vuxenutbildning | 27 |
| 3.9 Riksrevisionens slutsatser och bedömning | 28 |
| 4 Rutiner vid otyllåten spridning av nationella prov | 32 |
| 4.1 Bedömningsgrunder | 32 |
| 4.2 Skolverkets rutiner vid signaler om otyllåten spridning | 33 |
| 4.3 Användningen av ersättningsprov | 35 |
| 4.4 Riksrevisionens slutsatser och bedömning | 37 |
| 5 Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av skolors hantering av prov | 39 |
| 5.1 Bedömningsgrunder | 39 |
| 5.2 Signaler om bristande hantering har utretts som tillsynsärenden | 40 |
| 5.3 Oanmälda granskningar när behov uppkommit | 41 |
| 5.4 Hanteringen av nationella prov i regelbunden tillsyn | 42 |
| 5.5 Provhanteringen i vuxenutbildningen granskas inte | 43 |
| 5.6 Riksrevisionens slutsatser och bedömning | 43 |
| 6 Utökad samarbete om otyllåten spridning | 45 |
| 6.1 Bedömningsgrunder | 45 |
| 6.2 Samarbetet har utvecklats de senaste åren | 45 |
| 6.3 Riksrevisionens slutsatser och bedömning | 47 |
| Referenslista | 48 |

Skr. 2018/19:110
Bilaga

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund och syfte

I både de obligatoriska och de frivilliga skolförmen finns nationella prov som ett stöd i betygssättningen av elevers kunskaper. Provens resultat ska sedan 2018 särskilt beaktas vid betygssättning enligt skollagen. Trots de bestämmelser som finns för att skydda provens innehåll har provuppgifter blivit kända i förväg och spridits till elever vid ett flertal tillfällen. Den otillåtna spridningen av proven riskerar att skada provens legitimitet och även förtroendet för betygssättningen.

Skolverket ansvarar för att utveckla de nationella proven och distribuera dem till skolorna. Skolverket beslutar också om föreskrifter som reglerar skolornas hantering och genomförande av proven. Skolinspektionen ansvarar för att utöva tillsyn och kvalitetsgranskning av skolornas hantering och genomförande av proven. Tillsyn innebär att kontrollera om verksamheten uppfyller krav som finns i lagar och andra föreskrifter. I kvalitetsgranskningen granskas verksamhetens kvalitet utifrån mål och riktlinjer.

Med anledning av den återkommande otillåtna spridningen av nationella prov har Riksrevisionen granskat Skolverkets och Skolinspektionens arbete mot otillåten spridning under perioden 2015 till och med augusti 2018. Syftet med granskningen är att bedöma Skolverkets arbetsprocess för att hantera och förebygga risker för otillåten spridning, och myndighetens rutiner om prov sprids. Vad gäller Skolinspektionen har granskningen bedömt om myndigheten utövar tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen av nationella prov i enlighet med sitt uppdrag. I granskningen besvaras därför följande revisionsfrågor:

1. Har Skolverket en ändamålsenlig process för att hantera risker för otillåten spridning av nationella prov?
2. Är Skolverkets rutiner vid otillåten spridning av nationella prov effektiva?
3. Bedriver Skolinspektionen tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen av nationella prov i enlighet med myndighetens uppdrag?
4. Är Skolverket och Skolinspektionens samarbete avseende otillåten spridning av nationella prov ändamålsenligt?

Granskningens resultat

Skolverket har åtgärdat flera brister i sin riskhanteringsprocess 2018

Skolverket har först under 2018 utvecklat en i stora delar ändamålsenlig process för att hantera risker för otillåten spridning av nationella prov, och har därmed åtgärdat flera tidigare brister i sin riskhanteringsprocess. Myndigheten har under 2018 tagit fram åtgärder inför läsåret 2018/2019 som bygger på en mer

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

systematisk och omfattande riskanalys, tydligare riskvärdering och ökad samverkan än tidigare under granskningsperioden. Riksrevisionen bedömer dock att uppföljning och bedömning av genomförda åtgärder kan förbättras ytterligare.

Risken för otillåten spridning redovisades inte i Skolverkets myndighetsövergripande process för intern styrning och kontroll förrän 2017, när den otillåtna spridningen ökade i omfattning. Vid den tidpunkten gjorde myndigheten inte någon systematisk riskanalys – till exempel gjordes inga värderingar av myndighetens risker utifrån sannolikhet och konsekvens. Riksrevisionen bedömer att det kan ha försvårat för myndighetsledningen att utläsa vilka som var Skolverkets väsentliga risker och att prioritera i arbetet.

Ett av Skolverkets främsta verktyg mot spridning är de föreskrifter som reglerar skolornas hantering och genomförande av proven. Riksrevisionen anser att Skolverket har brustit både i att utreda hur styrande föreskrifterna bör vara för skolorna, och i att följa upp hur föreskrifterna fungerar och används på skolorna och av Skolinspektionen. Under 2018 har dock Skolverket arbetat mer aktivt med att revidera hanteringsföreskrifterna, och har då tagit in synpunkter från flera externa aktörer i arbetet, däribland Skolinspektionen.

I huvudsak fungerande rutiner men vissa riktlinjer saknas

I stort har Skolverket rutiner som gör att myndigheten kan agera effektivt för att minska skadan om nationella prov sprids. Beredskapen inför proven har också utökats över tid. Av rutinerna framgår däremot inte utifrån vilka principer information om otillåten spridning och bristande provhantering ska överlämnas till Skolinspektionen eller när eventuella brott ska anmälas till Polismyndigheten. Skolverket lämnar idag över ärenden till Skolinspektionen och Polismyndigheten. Avsaknaden av interna riktlinjer för vilka ärenden som bör överlämnas kan dock, enligt Riksrevisionen, innebära en risk för att ärenden inte hanteras likvärdigt.

Ersättningsprov stödjer betygssättningen men försvårar uppföljning

Riksrevisionen ser positivt på att Skolverket har utvecklat ersättningsprov i de ämnen och årskurser där myndigheten har identifierat en ökad risk för att ordinarie prov sprids. Riksrevisionen delar Skolverkets bedömning att ersättningsproven kan stödja läraren i betygssättningen. Däremot ger ersättningsprov inte samma möjlighet som ordinarie prov att följa upp provresultat och utvärdera i vilken mån proven stödjer en likvärdig bedömning och betygssättning. Det framgår inte heller på ett tydligt sätt varför insamlingen av resultat från ordinarie prov och ersättningsprov skiljer sig åt mellan olika skolformer och ämnen.

Tillsyn och kvalitetsgranskning görs i enlighet med uppdraget

Riksrevisionen bedömer att Skolinspektionen utövar tillsyn och kvalitetsgranskar hanteringen av nationella prov i enlighet med myndighetens uppdrag. Tillsyn har

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

utövats i enskilda ärenden, och från hösten 2018 ingår hanteringen av nationella prov som en del i den regelbundna tillsynen av grund- och gymnasieskolor.

Vidare har Skolinspektionen 2017 genomfört en oanmäld granskning av 60 grundskolors hantering av nationella prov, och liknande granskningar har planerats till slutet av höstterminen 2018. Skolinspektionen har använt sitt kvalitetsgranskningsverktyg vid de oanmälda granskningarna eftersom hanteringsföreskrifterna, enligt Skolinspektionen, inte reglerar tillräckligt mycket för att myndigheten ska kunna utöva tillsyn utifrån dem vid denna form av granskning. Skolinspektionen har under 2018 framfört till Skolverket att möjligheten att utöva tillsyn utifrån föreskrifterna är begränsad.

Riksrevisionen anser vidare att det kan vara i enlighet med Skolinspektionens uppdrag att provhanteringen i vuxenutbildningen ännu inte har varit föremål för tillsyn eller kvalitetsgranskning, trots att det finns särskilda problem med spridning där. Samtidigt kan spridning av nationella prov i vuxenutbildningen försvåra möjligheten att särskilt beakta provresultat även för dessa elever.

Sen start för ett konstruktivt samarbete

Granskningen visar att Skolverket och Skolinspektionen under 2018 har etablerat ett samarbete som bidrar till att utveckla myndigheternas åtgärder mot otillåten spridning av nationella prov. Under 2017 började Skolverket rapportera om brister i hanteringen av nationella prov till Skolinspektionen. Däremot dröjde det till maj 2018 innan myndigheterna hade specifika samverkansmöten om arbetet mot otillåten spridning. Enligt Riksrevisionen borde samverkansmöten ha genomförts tidigare mot bakgrund av den ökande otillåtna spridningen av prov.

Rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Skolverket:

- Säkerställ att genomförda åtgärder för att minska risk för otillåten spridning följs upp och bedöms. Åtgärder som rör skolors hantering av nationella prov bör utvärderas med skolor och Skolinspektionen.
- Klargör utifrån vilka grunder och principer som information om bristande hantering av nationella prov ska överlämnas till Skolinspektionen eller anmälas till Polismyndigheten.
- Se över vilka resultat för ersättningsprov som bör samlas in, analyseras och tillgängliggöras.

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Skolinspektionen:

- Utred ytterligare behovet av att utöva tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen och genomförandet av nationella prov i kommunal vuxenutbildning samt formerna för hur det kan göras.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

I både de obligatoriska och de frivilliga skolformerna finns nationella prov som ett stöd i betygssättningen i flera ämnen och årskurser. Statens skolverk (Skolverket) ansvarar för att kontinuerligt utveckla de nationella proven och distribuera dem till skolorna, och har regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov. De nationella proven ska genomföras på skolan utifrån gällande föreskrifter. Statens skolinspektion (Skolinspektionen) kan utöva tillsyn och kvalitetsgranskning av skolors hantering och genomförande av nationella prov.

Uppgifter i nationella prov omfattas av sekretess både innan de genomförs och efteråt, då proven kan komma att återanvändas av Skolverket. Bestämmelserna om sekretess gäller i skolor med offentlig huvudman och för myndigheter.¹ Fristående skolor är enligt Skolverkets hanteringsföreskrifter också skyldiga att hantera och förvara nationella prov på ett sådant sätt så att innehållet inte röjs.² Gemensamt för bestämmelserna är att de ska skydda provens innehåll och riktar sig till de som hanterar proven i sin yrkesroll på skolor och myndigheter.³ Trots dessa bestämmelser har det på senare år, vid upprepade tillfällen, förekommit att nationella prov blivit kända i förväg och spridits till elever.

Att nationella prov sprids riskerar att skada provens legitimitet och i förlängningen även förtroendet för betygssättningen. Från och med 29 juni 2018 ska också elevens resultat på ett nationellt prov *särskilt beaktas* vid betygssättning.⁴ Provresultaten har därmed fått en särskild betydelse, vilket ytterligare ökar kraven på en hög legitimitet för det nationella provsystemet, inklusive en säker provhantering.

Riksrevisionen har med anledning av den återkommande spridningen bedömt att det finns skäl att granska Skolverkets arbetsprocesser för att hantera risker för otillåten spridning av nationella prov. Granskningen inkluderar även Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av skolors hantering av nationella prov, liksom samarbetet mellan Skolverket och Skolinspektionen.

¹ 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

² 6 § Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF3 2013:19).

³ Polisen har enligt Skolverket utrett om det har varit fråga om upphovsrättsliga brott när privatpersoner sprider provuppgifter, exempelvis på sociala medier, och har hittills inte kunnat styrka brott.

⁴ 10 kap. 20a §, 12 kap. 20a §, 13 kap. 21a §, 15 kap. 25a §, 20 kap. 37a § skollagen (2010:800). Prop. 2017/18:14, bet. 2017/18:UbU5, rskr. 2017/18:44.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att bedöma Skolverkets och Skolinspektionens arbete mot otillåten spridning av nationella prov utifrån myndigheternas olika ansvar. Det handlar mer precis om att bedöma om Skolverkets arbetsprocess för att hantera och förebygga risker för otillåten spridning av nationella prov är ändamålsenlig och om myndigheten har rutiner för att agera effektivt om spridning uppstår. Skolinspektionens arbete bedöms utifrån myndighetens ansvar att utöva tillsyn och kvalitetsgranskning av utbildningsväsendet. I granskningen besvaras därför följande revisionsfrågor:

1. Har Skolverket en ändamålsenlig process för att hantera risker för otillåten spridning av nationella prov?
2. Är Skolverkets rutiner vid otillåten spridning av nationella prov effektiva?
3. Bedriver Skolinspektionen tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen av nationella prov i enlighet med myndighetens uppdrag?
4. Är Skolverket och Skolinspektionens samarbete avseende otillåten spridning av nationella prov ändamålsenligt?

Med otillåten spridning avses att nationella prov som omfattas av sekretess har hanterats felaktigt och blivit kända i förväg. Alla skolformer där nationella prov används omfattas av granskningen. Dessa är grundskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola samt kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå (gymnasial komvux) och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).

Tidsperioden som granskningen avser är 2015 till och med augusti 2018. Under den valda tidsperioden har de nationella proven distribuerats och genomförts på papper. Det nationella provsystemet är under förändring i och med att Skolverket sedan september 2017 har i uppdrag att digitalisera proven till 2022.⁵ Riksrevisionen menar att det är rimligt att låta det kommande digitala provsystemet implementeras innan det utvärderas. Skolverkets hantering av risk för otillåten spridning av digitala nationella prov ligger därför också utanför ramen för granskningen. Dock är Riksrevisionens utgångspunkt att arbetsprocessen för att hantera risker för otillåten spridning till stor del bör uppfylla samma krav oavsett provformat.

I granskningen bedöms inte om Skolverkets åtgärder leder till en faktisk minskad spridning av nationella prov. Inte heller granskas effekterna av tillsyn och kvalitetsgranskning på skolors hantering och genomförande av proven.

⁵ Skolverket, *Redovisning av uppdrag om plan för utvecklingsarbetet med att digitalisera de nationella proven*. Risk för försening av införandet av digitala proven aviseras i redovisningen.

1.3 Bedömningsgrunder

En utgångspunkt för granskningen är att ledningen för en myndighet, enligt myndighetsförordningen, ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.⁶ En myndighet ska också fortlöpande utveckla sin verksamhet. I granskningen utgår Riksrevisionen från lag, förordning och föreskrift och konkretiserar med stöd av dessa bedömningsgrunder för varje granskningsfråga. Skolverket och Skolinspektionen har delvis olika bestämmelser att förhålla sig till i sitt arbete som utgör bedömningsgrunder i granskningen. Dessa utvecklas i respektive kapitel. Bedömningsgrunderna är utformade utifrån en rimlighetsbedömning av hur de bestämmelser som presenteras bör konkretiseras och anpassas till den verksamhet som granskas.

1.4 Metod och genomförande

För att besvara granskningens frågor har framförallt intervjuer och dokumentstudier genomförts, vilket har kompletterats med skriftliga frågor till myndigheterna.

De intervjuade har valts ut utifrån att de har deltagit i arbetet mot otillåten spridning av nationella prov på myndigheterna och har kunskap om de frågeställningar som granskningen undersöker. Intervjupersonerna har haft olika roller och arbetsuppgifter och har därför fått svara på frågor som rör deras arbete och ansvarsområden. Vissa frågor har återkommit i flera olika intervjuer, exempelvis hur intervjupersonen har uppfattat samarbetet mellan myndigheterna. Intervjuerna har genomförts på myndigheterna eller per telefon.

På Skolverket har tre nuvarande chefer intervjuats – enhetschefen på enheten för nationella prov, enhetschefen på enheten för skoljuridik samt avdelningschefen på avdelningen för läroplaner, där enheten för nationella prov ingår. En tidigare enhetschef på enheten för nationella prov har också intervjuats. Därutöver har nio medarbetare intervjuats som har kunskap om arbetet med nationella prov, men exempelvis också om kommunikation eller om myndighetens riskhanteringsprocesser. Intervjupersonerna arbetar på enhets-, avdelnings- eller stabsnivå.

På Skolinspektionen har biträdande generaldirektör, en enhetschef och fem medarbetare intervjuats. Medarbetarna har exempelvis arbetat med oanmälda granskningar av provhanteringen samt ansvarat för myndighetens processer eller för att utarbeta remissvar. Intervjupersonerna arbetar på enhets-, avdelnings- eller stabsnivå.

De dokument som projektgruppen tagit del av för granskningsperioden 2015 till och med augusti 2018 är av många olika slag. Det innefattar interna dokument

⁶ 3 och 6 §§ myndighetsförordningen (2007:515).



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

från Skolverket som exempelvis mötesprotokoll, verksamhetsplaneringar, uppföljningar, riskanalyser, interna rutiner och konsekvensutredningar vid ändring av föreskrifter. Projektgruppen har också tagit del av dokument från Skolverket som riktar sig externt, exempelvis föreskrifter, hanteringsinstruktioner och lärarinformation till prov. Dokumentationen från Skolinspektionen rör bland annat ärenden om eventuella brister i hanteringen av proven, bedömningsunderlag och utredningsstöd vid regelbunden tillsyn samt behovsanalyser med förslag till granskningsområden.

Projektgruppen har även intervjuat företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund i syfte att få en uppfattning om huvudmännens syn på den otillåtna spridningen av nationella prov. En skolledare har intervjuats om den praktiska hanteringen av proven på skolan.

Granskningen har genomförts under perioden april till december 2018 av en projektgrupp bestående av projektledare Elin Sundberg och projektmedarbetare Camilo von Greiff (till och med juni 2018) och Tove Ahlsten (från och med augusti 2018). Robin Lundell, specialsakkunnig vid Studentexamensnämnden i Finland, har varit referensperson i projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten. Tjänstemän vid Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Skolverket och Skolinspektionen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Nationella prov i svensk skola

Kapitlet beskriver användningen av nationella prov i svensk utbildning och förekomsten av otillåten spridning av proven.

2.1 Proven finns i flera skolformer, ämnen och årskurser

Nationella prov⁷ genomförs i vissa ämnen i årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan, se tabell 1 nedan. I sameskolan, som är en sexårig skolform, genomförs proven i årskurs 3 och 6. I specialskolan, som är en tioårig skolform, genomför eleverna proven ett år senare än i grundskolan, det vill säga i årskurs 4, 7 och 10.

Tabell 1 Nationella prov i grundskolan

| Grundskolan | Ämne |
|-------------|---|
| Årskurs 3 | Matematik |
| | Svenska och svenska som andraspråk |
| Årskurs 6 | Engelska |
| | Matematik |
| | Svenska och svenska som andraspråk |
| Årskurs 9 | Engelska |
| | Matematik |
| | Svenska och svenska som andraspråk |
| | Biologi, fysik eller kemi* |
| | Geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap* |

* Varje skola ska genomföra det nationella provet för ett av ämnena.

I utbildning på gymnasial nivå genomförs nationella prov i flera kurser i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Proven i gymnasieskolan är endast obligatoriska i den högsta avslutande kursen i respektive ämne på programmet.⁸ I sfi görs nationella prov i slutet av kurserna B, C och D.

⁷ Efter förändringar på förordningsnivå i juni 2018 har prov i samtliga skolformer fått benämningen nationella prov. Tidigare fanns flera benämningar, exempelvis nationella ämnesprov i grundskolan, sameskolan och specialskolan och nationella slutprov i sfi.

⁸ Prov i svenska 2 eller svenska som andraspråk 2 är undantaget. Vissa program har olika inriktningar. Nationella prov är då obligatoriska i ämnet i den högsta avslutande kursen för programinriktningen.

Nationella prov ska stödja betygssättningen

I september 2017 kom regeringens proposition *Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala* (prop. 2017/18:14) med förslag om vissa skollagsändringar och förändringar på förordningsnivå som sedan trätt i kraft under 2018.⁹ Med riksdagens antagande av regeringens proposition infördes skrivningar i skollagen om att elevens resultat på ett nationellt prov *särskilt ska beaktas* vid betygssättning.¹⁰ Att provresultatet särskilt ska beaktas betyder att proven har en särskild betydelse som underlag för betygssättningen, men proven ska inte ses som examensprov i och med att de inte prövar hela innehållet i kurs- eller ämnesplanen.¹¹ Läraren ska vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och göra en allsidig bedömning.¹²

Vidare har syftet med de nationella proven tydliggjorts i förordning. Syftet med de nationella proven är att stödja betygssättningen.¹³ De nationella proven har tidigare enligt Skolverket haft två huvudsakliga syften, både att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning, och att ge underlag för i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, huvudmannanivå och nationell nivå. I och med riksdagens antagande av regeringens proposition och tydliggörandet på förordningsnivå är numera de nationella provens huvudsakliga syfte att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning.

Statistik och ombedömning av nationella prov

Skolverket ska enligt sin instruktion analysera resultaten av nationella prov.¹⁴ Myndigheten samlar därför årligen in och sammanställer statistik på nationell nivå för nationella prov i grundskolan, sameskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Skolverket redovisar även skillnader mellan kurs- och ämnesbetyg och provbetyg för grundskola och gymnasieskola på skolenhetsnivå. Uppgifterna ska utgöra underlag och stöd i arbetet på lokal nivå kring bedömning och betygssättning.¹⁵

⁹ Propositionen hade föregåtts av bland annat *Utredningen om nationella prov*, SOU 2016:25.

¹⁰ 10 kap. 20a §, 13 kap. 21a §, 15 kap. 25a §, 20 kap. 37a § skollagen (2010:800). Prop. 2017/18:14, bet. 2017/18:UbU5, rskr. 2017/18:44.

¹¹ Prop. 2017/18:14, s. 25.

¹² Framgår av läroplaner för samtliga skolformer.

¹³ Gäller inte årskurs 3 där betyg inte sätts. Då är syftet att stödja bedömningen av uppnådda kunskapskrav. 9 kap. 20 §, 12 kap. 10 § skolförordningen (2011:185). 8 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039). 4 kap. 10 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

¹⁴ 5 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

¹⁵ Skolverket, *Statistik om prov, betyg och meritvärde*. Det finns också övergripande rapporter från Skolverket, se exempelvis *Skillnader mellan provresultat och betyg i gymnasieskolan 2016*.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

Skolinspektionen samlar varje år in ett antal nationella prov för omdömmning i syfte att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning av proven. Resultaten gällande skillnader mellan skolornas och Skolinspektionens bedömning av proven sammanställs på skolenhetsnivå och utgör ett av flera underlag inför tillsynsbesök och kvalitetsgranskning. Resultaten redovisas årligen till Regeringskansliet och kan även användas av huvudmän och skolor i deras systematiska kvalitetsarbete av bedömning och betygssättning.¹⁶

De nationella proven ska digitaliseras till 2022

Skolverket har sedan september 2017 i uppdrag att till 2022 digitalisera de nationella proven. Regeringen angav flera skäl till en digitalisering av proven, bland annat att hanteringen av proven skulle underlättas och att effektiviteten skulle öka genom en papperslös distribution. Pappersbaserade prov innebär enligt regeringen risker för att sekretesskyddade uppgifter sprids vid både tryck och distribution, och vid förvaringen av proven lokalt på skolan.¹⁷

Digitaliseringen innebär att Skolverket i samarbete med lärosätena måste ta fram helt nya nationella prov. En försöksverksamhet med digitala nationella prov pågår på 100 skolor. Nationella prov i sfi ingår inte i digitaliseringsuppdraget.

2.2 Skolverket ansvarar för att ta fram nationella prov och skolorna genomför proven

Skolverket ansvarar för de nationella proven, vilket bland annat innefattar att kontinuerligt utveckla proven i samarbete med lärosätena. Regeringen har bemyndigat Skolverket att meddela föreskrifter om när proven ska genomföras och i övrigt meddela de föreskrifter som behövs om nationella prov.¹⁸

De nationella proven utvecklas vid sex olika lärosäten runt om i landet utifrån årliga uppdrag från Skolverket. Lärosätenas arbete med att utveckla nationella prov är omfattande – exempelvis görs så kallade utprovningar med cirka 400 elever per provuppgift. Skolverket bedömer att det tar cirka 2,5 år att utveckla ett nationellt prov i ett nytt ämne eller en ny årskurs till en genomsnittlig årlig kostnad på cirka 2 miljoner kronor.¹⁹

Rektorn på varje skola ansvarar för att beställa proven mot avgift från Skolverket. På uppdrag av Skolverket trycks proven och distribueras till skolorna, där de förvaras fram till genomförandet. Rektorn ansvarar för att bestämmelserna i

¹⁶ Skolinspektionen, *Omdömmning av nationella prov*.

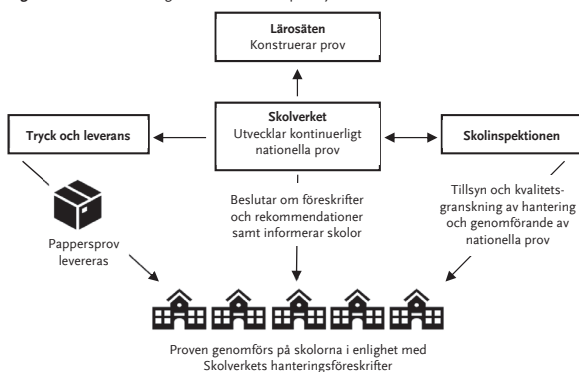
¹⁷ Prop. 2017/18:14, s. 29.

¹⁸ 5 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk, 9 kap. 22a §, 11 kap. 12a § och 12 kap. 12a § skolförordningen (2011:185), 8 kap. 3e § gymnasieförordningen (2010:2039), 4 kap. 10c § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

¹⁹ Skolverket, *Årsredovisning 2017*, s. 37.

Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19), så kallade hanteringsföreskrifter, följs. Bilden nedan visar hur ansvarsfördelningen i det nationella provsystemet översiktligt ser ut.

Figur 1 Ansvarsfördelningen i det nationella provsystemet



Varje nationellt prov består av två eller flera delprov. Till varje provmaterial medföljer en lärarinformation med instruktioner för hur provet ska genomföras. Till proven medföljer även en hanteringsinstruktion som huvudsakligen innehåller information om Skolverkets hanteringsföreskrifter samt övrig information och rekommendationer. För varje prov finns bedömningsanvisningar ("facit") som används av läraren när hen bedömer elevens prestationer på provet. För vissa nationella prov i årskurs 9 i grundskolan och i gymnasieskolan finns *ersättningsprov*. Ersättningsproven ska förvaras på skolan och får endast öppnas och användas om det finns tydliga belägg för att ordinarie prov har blivit känt.²⁰

Elever i grundskolan och i gymnasieskolan ska genomföra proven under den period eller på det datum som Skolverket fastställer. Om det finns särskilda skäl kan rektor besluta att genomföra prov vid ett senare tillfälle. Skolverket beslutade våren 2018 att myndigheten ska kunna föreskriva en specifik tidpunkt för när proven ska skrivas på provdagen.²¹ I gymnasial komvux och i sfi genomförs nationella prov när läraren bedömer det lämpligt i och med att det är flexibla utbildningsformer. I gymnasial komvux har nationella prov ett första provdatum

²⁰ 6 och 15 §§ Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19).

²¹ Ändringsföreskrift (SKOLFS 2018:12).

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

och en ettårig användningstid. I sfi finns flera prov att välja mellan som gäller under olika lång tid.

2.3 Ökad otillåten spridning av nationella prov

Skolverket har inkommit med information till Riksrevisionen om den spridning av nationella prov som myndigheten har fått kännedom om. I övrigt saknas, vad Riksrevisionen känner till, samlad information om otillåten spridning av prov.

Fram till 2014 har nationella prov i grundskolan och i gymnasieskolan väldigt sällan blivit spridda, enligt Skolverket. Våren 2015 spreds bedömningsanvisningarna för ett prov i matematik i gymnasieskolan till ett stort antal elever via sociala medier, och många skolor gjorde därför ersättningsprovet. 2016 dokumenterade Skolverket 15 incidenter rörande spridning av nationella prov eller bristande provhantering.²² Myndigheten bedömde att det inte rörde sig om omfattande spridning. 2017 skedde en ökning av rapporterade incidenter. 55 incidenter finns dokumenterade och i fyra fall bedömdes spridningen vara av sådan omfattning att Skolverket rekommenderade skolor att använda ersättningsprov. Under våren 2018 dokumenterades 42 incidenter. Bedömningen att rekommendera skolor att använda ersättningsprov gjordes då sex gånger.²³

Den växande problematiken med otillåten spridning har främst rört grundskolans årskurs 9 och gymnasieskolan. Skolverket har också sett problem med otillåten spridning av nationella prov i kommunal vuxenutbildning, där nationella prov genomförs kontinuerligt. Det har exempelvis funnits återkommande problem med att provuppgifter för sfi delas och sprids i Facebookgrupper.²⁴

Den spridning som har framkommit har framförallt skett på sociala medier, enligt Skolverkets incidentrapporter. Pappersprov har vid några tillfällen sålts till elever. När nationella prov väl är spridda framgår sällan var spridningen startade. Det finns enstaka rapporter om att prov har stulits från skolor eller att lärare kopierat upp prov felaktigt och råkat sprida dem till elever. Delar av ett ersättningsprov har också av misstag publicerats av provkonstruktörerna på deras webbplats. Skolverket känner inte till att någon otillåten spridning ska ha skett från tryckeriet eller under distributionen innan proven har nått skolorna. Risken för otillåten spridning bedömer Skolverket vara störst på skolorna, bland annat med anledning av att spridning ofta upptäcks kort in på genomförandet av provet.²⁵

²² Falsklarm om otillåten spridning dokumenteras inte.

²³ E-post från Skolverket, 2018-06-05. Skolverket, *Förteckning över anmälda incidenter rörande nationella prov*.

²⁴ Skolverket, *Årsredovisning 2016*, s. 38. Skolverket, *Förteckning över anmälda incidenter rörande nationella prov*.

²⁵ E-post från Skolverket, 2018-08-31. Skolverket, *Förteckning över anmälda incidenter rörande nationella prov och Uppgift i ersättningsprov matematik 1b och 1c har varit känd i förväg*.

3 Skolverkets process för att hantera risker för otillåten spridning av nationella prov

I detta kapitel redovisas granskningen av revisionsfråga 1, om ändamålsenligheten i Skolverkets process för att hantera risk för otillåten spridning av nationella prov.

3.1 Bedömningsgrunder

Skolverkets arbetsprocess för att hantera risk för otillåten spridning av nationella prov bedöms främst utifrån förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll som ger ett ramverk för myndigheters arbete med risker i deras verksamhet. Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att en myndighet med rimlig säkerhet bedriver sin verksamhet effektivt och rättssenligt samt att redovisningen är tillförlitlig och rättvisande. Denna process ska innehålla ett antal viktiga moment. För det första ska myndigheten göra en (1) *riskanalys* för att identifiera omständigheter som utgör risk för att myndigheten inte lever upp till dessa krav. Utifrån riskanalysen ska myndigheten vidta de (2) *åtgärder* som är nödvändiga för att kraven ska uppfyllas med rimlig säkerhet. Vidare ska den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet (3) *följas upp och bedömas*. Denna process ska (4) *dokumenteras*.²⁶ Ledningen för en myndighet ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt och i årsredovisningen lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande.²⁷

Ekonomistyrningsverket (ESV) har föreskrifter, allmänna råd och beskrivande handledningar som konkretiserar förordningen om intern styrning och kontroll.²⁸

Kraven på Skolverkets arbete för intern styrning och kontroll har, när det gäller att skydda informationen i nationella prov, stora likheter med de krav på *informationssäkerhet* som framgår av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet (MSBFS 2016:1).²⁹ Med informationssäkerhet menas att informationen är tillgänglig och tillförlitlig, och att endast behöriga personer får ta del av den (konfidentialitet).³⁰ I syfte att hantera hot och risker som rör informations-

²⁶ 2–5 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

²⁷ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203), 3–4 §§ myndighetsförordningen (2007:515) och 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

²⁸ Senast ändrade genom ESV:s cirkulär 2015:5. Se exempelvis ESV:s handledningar *Att hantera verksamhetsrisker. Processen enligt förordningen om intern styrning och kontroll (2012:47)* och *Samarbetet om risker i verksamheten (2012:17)*.

²⁹ MSB:s föreskrifter tydliggör 19 § i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

³⁰ MSB, *Detta är informationssäkerhet*.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

säkerheten ska myndigheter enligt föreskriften göra riskanalyser, identifiera och vidta åtgärder, följa upp och utvärdera vidtagna åtgärder, kontinuerligt utveckla skyddet för information samt dokumentera arbetet. Myndigheten ska också eftersträva en god *säkerhetskultur* där alla i organisationen har kunskap om och förståelse för behoven av säker informationshantering.³¹ I MSB:s föreskrifter finns ytterligare krav som inte bedöms inom ramen för granskningen.

Med en ändamålsenlig arbetsprocess för att hantera risker för spridning av nationella prov avser Riksrevisionen att processen uppfyller kraven för de olika momenten. Momenten ska också hänga ihop på ett ändamålsenligt sätt, exempelvis genom att åtgärder svarar mot identifierade risker.³² Förordningen om intern styrning och kontroll och föreskriften om informationssäkerhet handlar båda om att hantera identifierade risker för att nå verksamhetens mål, samtidigt som viss risk kan finnas och accepteras.

Granskningen syftar inte till att bedöma *hela* Skolverkets processer för riskhantering, intern styrning och kontroll eller informationssäkerhet. Tillämpliga förordningar och föreskrifter är utgångspunkter i bedömningen av Skolverkets arbetsprocess för att hantera risk för otillåten spridning av nationella prov. Utifrån bedömningsgrunderna i kursiv stil i faktarutan nedan, har Riksrevisionen undersökt strecksatserna. Bedömningsgrunderna rör både Skolverkets arbete med riskhantering inom den egna myndigheten och arbetet med risker för spridning på skolorna i och med att Skolverket har bemyndigande att meddela föreskrifter för skolornas hantering och genomförande av proven.

Bedömningsgrunder

Skolverket gör systematiska riskanalyser av risker för otillåten spridning av nationella prov.

- Riskanalys görs regelbundet, uppdateras efter behov och omfattar hela hanteringen av nationella prov och ersättningsprov.
- Relevant kompetens och erfarenhet används för att identifiera risk för spridning.
- Identifierade risker värderas utifrån sannolikhet och eventuell skada.
- Utifrån värderingen beslutas om risker accepteras eller åtgärdas.

Åtgärder genomförs för att hantera identifierade risker som inte kan accepteras.

- Åtgärder vidtas för identifierade risker som inte kan accepteras på Skolverket.
- Åtgärder vidtas för identifierade risker som inte kan accepteras utanför Skolverket, exempelvis revidera hanteringsföreskrifter för nationella prov.
- Om åtgärder inte kan göras av den egna myndigheten söks samarbete med andra aktörer, exempelvis Skolinspektionen.
- Risker som endast kan åtgärdas av annan myndighet redovisas till regeringen om risken efter samarbete mellan myndigheter fortfarande inte kan accepteras.
- Avvägningar görs mellan kostnaden för en viss åtgärd och nyttan av åtgärden.

³¹ 8–9 §§ MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet (MSBFS 2016:1).

³² ESV:s föreskrifter till 4 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Processen och aktiviteter följs upp och bedöms.

- Riskanalys och åtgärder följs upp.
- Uppföljningen innehåller en bedömning av om processen för att identifiera, åtgärda och följa upp risker för spridning är betryggande.

Processens olika delar dokumenteras³³ avseende otillåten spridning av nationella prov.

- Om brister finns i processen ska dessa framgå.
- Ansvar för genomförande och tidsramar ska framgå.
- Dokumentationen ligger till grund för ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen och väsentliga risker kommer ledningen till känna.

I arbetet med nationella prov har medarbetare kunskap och förståelse för behovet av säker informationshantering (säkerhetskultur).

3.2 Grundläggande delar i säker provhantering

Skolverkets arbete kommer i detta kapitel först att beskrivas kronologiskt, och därefter bedömas utifrån de olika krav som ställs på riskhanteringsprocesser. Till att börja med beskrivs några grundläggande delar i arbetet för en säker hantering av nationella prov som funnits under hela granskningsperioden.

Föreskrifter för hantering och genomförande av nationella prov

2013 beslutade Skolverket om särskilda föreskrifter för hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19). Genom att tydliggöra rektorns ansvar i en särskild hanteringsföreskrift ville Skolverket säkerställa att de nationella proven hanterades och genomfördes på ett likvärdigt och säkert sätt i alla skolor. Tidigare hade instruktioner till rektorn beskrivits i flera olika dokument.³⁴ De nya föreskrifterna innehöll även regleringar som gjorde att enskilda huvudmän³⁵ fick en skyldighet enligt författning att hantera nationella prov på ett säkert sätt. Föreskrifterna skulle på så sätt, så långt det var möjligt, motsvara bestämmelserna om provsekretess för skolor med offentlig huvudman.³⁶

Säkerhetskultur i det kontinuerliga arbetet med nationella prov

Av genomgången dokumentation och vid samtliga intervjuer vid Skolverket framkommer att frågor om säkerhet och risk för otillåten spridning av nationella prov har varit närvarande på enheten för nationella prov under hela granskningsperioden. Det har bland annat handlat om att bedöma risker vid

³³ Dokumentation kan finnas i exempelvis mötesprotokoll, rapporter och pm.

³⁴ Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov*.

³⁵ Huvudman för fristående skola benämns enskild huvudman i 2 kap. 5 § skollagen (2010:800).

³⁶ Kommun, landsting och stat kan vara huvudman för skolor enligt 2 kap. 2–4 §§ skollagen (2010:800).

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

leverans av prov, till exempel att i mötesdiskussioner väga nyttan av att informera skolor om när proven anländer mot risken att den informationen används av obehöriga för att få tag i provmaterialet.³⁷ Intervjupersoner beskriver att utformningen av provpaket och följesedlar till paketen har justerats kontinuerligt för ökad säkerhet.³⁸ Skolverket har också årligen förtydligat information, exempelvis om provens hantering, både i hanteringsinstruktioner och i information på webb och sociala medier, utifrån inkomna frågor från skolor.³⁹ Skolverket har även ställt krav på säkerhet i sina överenskommelser med lärosäten och i avtal med tryckeriet. Medarbetare vid tryckeriet skriver exempelvis på en förbindelse att inte röja uppgifter i provmaterial och får inte ha med mobiltelefoner då de hanterar proven vid packning av provmaterial.⁴⁰

3.3 År 2015 – bedömningsanvisningar skickades ut i efterhand på grund av spridning

Våren 2015 spreds bedömningsanvisningarna för ett prov i matematik i gymnasieskolan till ett stort antal elever via sociala medier, och många skolor gjorde därför ersättningsprovet. Skolverkets generaldirektör beslutade att bedömningsanvisningarna skulle skickas ut separat efter att proven genomförts från och med höstterminen 2015. Bedömningsanvisningarna hade tidigare skickats ut tillsammans med proven.⁴¹ En konsekvensbeskrivning av åtgärden gjordes efter att beslutet hade fattats.⁴² Skolverket undersökte även möjligheterna att skicka bedömningsanvisningar digitalt via myndighetens bedömningsportal. Efter en analys av konsekvenserna bedömde Skolverket att det inte var möjligt.⁴³

Vissa mindre språkliga förtydliganden som rörde förvaring av nationella prov gjordes även i hanteringsföreskrifterna 2015.⁴⁴ Andra åtgärder övervägdes på enheten men genomfördes inte, exempelvis att begränsa möjligheten att kopiera upp prov eller att öppna prov dagen före genomförandet samt att utöka samarbetet med Skolinspektionen.⁴⁵

³⁷ Skolverket, protokoll provgruppsmöte, 2015-05-12 och 2017-01-31.

³⁸ Intervju med Skolverket, 2018-09-05, 2018-08-27 och 2018-08-30.

³⁹ Intervju med Skolverket, 2018-08-28. Skolverket, *Nationella prov. Hanteringsinstruktioner*.

⁴⁰ Intervju med Skolverket, 2018-08-27 och 2018-08-30. Skolverket, *Avtal med tryckeri*.

⁴¹ Förändringen rörde endast prov med fasta provdatum i årskurs 9 i grundskolan och i gymnasieskolan.

⁴² Skolverket, *Konsekvensbeskrivning av separata utskick av Bedömningsanvisningar i nationella prov läsåret 2015/2016*.

⁴³ Skolverket, *Verksamhetsuppföljning – rapport VU1 2015 för Utbildningsavdelningen*.

⁴⁴ Skolverket, *GD-föredragning*.

⁴⁵ Skolverket, *Åtgärder för att förhindra spridning av provmaterial läsåret 2015/2016*.

3.4 År 2016 – otillåten spridning dokumenterades och utskick i efterhand kritiserades

Otillåten spridning förekom lokalt på skolor under 2016, och Skolverket införde då en rutin för att hantera och dokumentera fusk, otillåten spridning och bristande hantering av nationella prov. Detta redovisas mer utförligt i kapitel 4. Under läsåret 2015/2016 kritiserades Skolverket för beslutet att skicka bedömningsanvisningarna i efterhand. Skolverket fick många samtal och mejl från lärare som upplevde stark tidspress att bedöma proven före betygssättningen vid terminens slut. Åtgärden utvärderades också internt på Skolverket.⁴⁶ I juni 2016 beslutade generaldirektören att återgå till att skicka bedömningsanvisningarna före provdatumet med övrigt provmaterial. Bedömningsanvisningarna fick då en ny separat förslutning för att tydliggöra att de skulle öppnas först efter provets genomförande.

3.5 År 2017 – ökad otillåten spridning

Våren 2017 inkom många fler signaler om otillåten spridning än tidigare till Skolverket, och vid fyra tillfällen bedömdes spridningen vara så omfattande att skolorna rekommenderades att använda ersättningsprov.

Skolverket kommunicerade om skärpta regler för hanteringen av prov

Från mars till maj 2017 kommunicerade Skolverket i nyhetsartiklar och via mejl till samtliga rektorer att myndigheten skulle skärpa reglerna för hur nationella prov skulle hanteras mot bakgrund av den otillåtna spridningen. I praktiken innebar dessa så kallade skärpningar att hanteringsinstruktionen⁴⁷ utökades med två rekommendationer och två förtydliganden till läsåret 2017/2018:⁴⁸

- en stark rekommendation om att påbörja genomförandet av delprovet klockan 9.00 på provdagen i årskurs 9 i grundskolan och i gymnasieskolan
- en rekommendation om att rektor utser en administrativt ansvarig person som ser till så att proven hålls inlåsta
- ett förtydligande av vad som är särskilda skäl för att ta beslut om annat provdatum – till exempel olyckor, dödsfall eller sjukdom
- ett förtydligande om att ifall förseglingen till proven bryts dagen innan för att göra anpassningar av genomförandet måste proven omedelbart läsas in igen.

⁴⁶ Skolverket, *Separata utskick av bedömningsanvisningar* och protokoll provgruppsmöte, 2016-05-31.

⁴⁷ De finns på Skolverkets webbplats och följer med beställningsbrev och provpaket.

⁴⁸ Skolverket, *Vi stramar upp reglerna för hur nationella prov ska hanteras, Viss spridning av nationella prov i fysik och Facit till nationella prov i matematik säljs bland elever.*

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

Skolverket meddelade också att man arbetade för att ta fram nya hanteringsföreskrifter där dessa förtydliganden skulle ingå. Anledningen som angavs var att rekommendationer och förtydliganden i hanteringsinstruktionerna inte är bindande, vilket Skolverkets föreskrifter är.⁴⁹ Av Riksrevisionens intervjuer framgår att Skolverket ville förtydliga instruktionerna i väntan på att revideringarna i föreskrifterna kunde genomföras.⁵⁰ I början av 2018 gick de nya föreskrifterna ut på remiss, men innehöll då endast förslag om att Skolverket fick föreskriva tidpunkt för provgenomförande.⁵¹ Föreskrifterna innehöll inga av de övriga tre skärpningar som Skolverket tidigare kommunicerat och fört in i hanteringsinstruktionen.

Det finns ingen dokumentation från 2017 där det framgår varför vissa av de rekommenderade förändringarna och förtydligandena inte genomfördes. I intervjuer och skriftliga svar som Riksrevisionen mottagit beskrivs det som att det internt gjordes en prioritering av åtgärder. Skolverket valde att fokusera på att de skärpta skrivningarna i hanteringsinstruktionerna skulle få skolenheterna att se över sina egna rutiner i hanteringen av proven.⁵² En tidigare enhetschef på enheten för nationella prov beskriver att Skolverket väntade med att föreskriva om ytterligare delar för att myndigheten internt inte hade fastslagit hur långt staten bör gå i sin styrning av skolornas organisation genom att föreskriva deras arbete. Den interna diskussionen på Skolverket om hur långt det var lämpligt att reglera skolornas hantering och genomförande av proven fanns även vid införandet av föreskrifterna 2013 och i samband med revideringen 2015.⁵³

Våren 2017 fortsatte enheten som ansvarar för nationella prov att diskutera otillåten spridning och möjliga åtgärder. Man diskuterade till exempel att ta fram en film om hantering av proven eller att sluta återanvända provuppgifter. För varje åtgärd listades för- och nackdelar, däribland förväntade kostnadsökningar eller kostnadsminskningar. Särskilt resonerade enheten kring förslag om en ny provmodell för vuxenutbildningen, där man såg stora risker för spridning.⁵⁴

⁴⁹ Skolverket, e-post till rektorer 2017-03-30, *Årsredovisning 2017 och Vi stramar upp reglerna för hur nationella prov ska hanteras*.

⁵⁰ Intervju med Skolverket, 2018-08-27, 2018-08-27 och 2018-08-30.

⁵¹ Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till ändring i föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF5 2013:19)*. Själva tidpunkten regleras i andra årligen beslutade föreskrifter om nationella prov.

⁵² E-post från Skolverket, 2018-10-04.

⁵³ Intervju med Skolverket, 2018-08-27. E-post från Skolverket 2018-10-05.

⁵⁴ Se exempelvis Skolverket, protokoll provgruppsmöte, 2017-05-02 och 2017-06-13, protokoll enhetsmöte, 2017-05-30 och 2017-06-20 samt Skolverket, *Provgruppens förslag till handling angående otillåten publicering och Förslag på åtgärder för att hindra att proven sprids på otillbörligt vis*.

Risken för spridning framgick i den övergripande riskhanteringsprocessen men analyserades inte systematiskt

Risken för otillåten spridning av nationella prov kom för första gången upp i Skolverkets övergripande riskanalys våren 2017.⁵⁵ Risken var inte värderad utifrån sannolikhet att den inträffar och konsekvens, det vill säga skadan ifall otillåten spridning sker. I riskanalyser och verksamhetsuppföljningen under 2017 angavs att risken för otillåten spridning skulle åtgärdas, men det angavs inte vilka åtgärderna var eller när de skulle genomföras.⁵⁶ Någon systematisk riskanalys av den identifierade risken för otillåten spridning gjordes heller inte under 2017.

Risken för otillåten spridning var inget undantag för hur risker hanterades på Skolverket. Både av dokumentation och Riksrevisionens intervjuer framgår att den interna styrningen och kontrollen avseende den generella riskhanteringen hade brister under 2016 och 2017, vilket Riksrevisionens årliga revision avrapporterade till Skolverket.⁵⁷ Bristerna bestod bland annat i att riskvärderingar inte gjordes enligt en enhetlig mall, att åtgärder inte hade angetts och att effekter av genomförda åtgärder sällan framgick. Hösten 2017 påbörjade Skolverket ett arbete för att utveckla processen för intern styrning och kontroll utifrån identifierade brister.⁵⁸

3.6 År 2018 – otillåten spridning ökar ytterligare och riskarbetet systematiseras

Våren 2018 ökade den otillåtna spridningen av nationella prov ytterligare, och Skolverket bedömde därför att de rekommendationer och förtydliganden som utfärdades 2017 inte var tillräckliga. I kapitel 4 beskrivs hur Skolverkets rutiner vid spridning utvecklades under 2018. Även samverkan med Skolinspektionen utökades, vilket beskrivs i kapitel 6. I övrigt beskrivs Skolverkets arbete nedan.

Otillåten spridning blev hela myndighetens angelägenhet

Efter att flera nationella prov hade spridits i stor omfattning beslutades att Skolverkets stab skulle leda ett riskarbete om otillåten spridning av nationella prov från juni och framåt. Riskanalysen bestod främst av interna workshoppar och en enkät till rektorer med frågor om risker för otillåten

⁵⁵ Skolverket, *Verksamhetsuppföljning Tertiäl 1 och 2 för 2017 (läroplaner)*.

⁵⁶ Skolverket, *Riskhantering 2017 Tertiäl 1 2017, Verksamhetsuppföljning Tertiäl 1 och 2 för 2017 (läroplaner)*, *Sammanställning av risker planering 2017* och *Uppföljning av risker 2017*.

⁵⁷ Avrapportering från årlig revision till Skolverket gjordes i december 2017 och december 2018. Skolverket, *Bedömning av Skolverkets interna styrning och kontroll i årsredovisningen 2017*. Intervju med Skolverket, 2018-08-21.

⁵⁸ Skolverket, *Verksamhetsuppföljning Tertiäl 2 och 3 för 2017*.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

spridning och möjliga åtgärder. I riskanalysen deltog medarbetare från flera avdelningar och enheter på Skolverket med olika kompetens och kunskap om nationella prov, juridik, kommunikation, it, informationssäkerhet, ekonomi och analysarbete. I riskanalysen identifierades risker och möjliga åtgärder i *hela* provprocessen, från konstruktionen till genomförandet av proven på skolan.⁵⁹

Identifierade risker, planerade åtgärder, ansvar och tidsangivelser dokumenterades i en övergripande mall. Staben har därefter följt upp arbetet månadsvis och vid behov justerat risker och åtgärder. Av intervjuer där arbetet har berörts, framgår att det gemensamma riskarbetet har varit uppskattat. De intervjuade uppfattar att risken för otillåten spridning nu är Skolverkets angelägenhet, snarare än bara en enskild enhets ansvar. Medarbetare och chefen för enheten för nationella prov beskriver också att arbetet har bidragit till att ta fram åtgärder utifrån identifierade risker på ett tydligare sätt.⁶⁰

Flera externa kontakter har tagits av Skolverket under den period som har granskats 2018. Samtal om hantering och genomförande av nationella prov har förts med Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet och provkonstruktörerna.⁶¹ Skolverket har även tagit kontakt med Universitets- och högskolerådet om hur de hanterar genomförandet av högskoleprovet.⁶²

Utvecklat övergripande arbete med riskhantering

Under 2018 har Skolverket utvecklat sitt generella arbete med riskhantering och tydligare kopplat arbetet till verksamhetsplanering och uppföljning, vilket framgår av interna vägledningarna och anvisningar. Förändringarna har bland annat inneburit att riskanalysen alltid ska utgå från en uppföljning av tidigare riskåtgärder. Arbetet med att identifiera och följa upp risker ska också göras kontinuerligt varje tertiäl, istället för att som tidigare främst koncentreras till hösten. Det har också tydliggjorts hur värderingen av riskerna ska göras. Otillåten spridning av nationella prov var under 2018 den enskilt största risken för myndigheten, enligt Skolverkets egen riskanalys.⁶³ Uppföljningen av arbetet har också utvecklats. Alla risker ska ha dokumenterade riskåtgärder om de inte

⁵⁹ Skolverket, *SWOT-analys av åtgärden "Flera provversioner" och Riskanalyslista nationella prov*. Intervju med Skolverket, 2018-08-21.

⁶⁰ Intervju med Skolverket, 2018-08-24, 2018-08-29 (två intervjuer), 2018-08-30 och 2018-10-05.

⁶¹ Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till ändring i föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF5 2013:19)*. Intervju med Skolverket, 2018-08-30.

⁶² E-post från Skolverket, 2018-10-04.

⁶³ Skolverket, *Uppföljning av risker och riskåtgärder 2018 – Tertiäl 1 2018*. Sannolikhet ges värde 0 till 4 (4 = risken har inträffat/inträffar högst sannolikt). Konsekvens ges värde 0 till 4 (4 = allvarliga konsekvenser för myndighetens förmåga att utföra sitt uppdrag). Värdena för sannolikhet och konsekvens multipliceras och kan rangordnas i olika riskkategorier. Risk för otillåten spridning är 16.

accepteras – exempelvis anges tydligare vilka åtgärder som görs avseende otillåten spridning av nationella prov.⁶⁴

Av Riksrevisionens intervjuer med chefer och medarbetare framkommer att den utvecklade processen för intern styrning och kontroll är uppskattad. Den uppfattas som mer systematisk och som ett stöd i arbetet med riskhantering på avdelningarna. Arbetssättet genererar enligt intervjupersonerna ett bättre underlag för att kunna jämföra och prioritera mellan risker på myndigheten.⁶⁵

3.7 Läsåret 2018/2019 – ytterligare åtgärder

Utifrån den genomförda riskanalysen har Skolverket beslutat om flera åtgärder för läsåret 2018/2019. Exempelvis bestämdes att bedömningsanvisningar återigen ska skickas *efter* genomfört prov i årskurs 9 i grundskolan och i gymnasieskolan. Provmaterial ska också skickas till skolorna närmare inpå provdatumet för att minska förvaringstiden på skolan.⁶⁶ Skolverket har dessutom fört samtal med Postnord om avtalstypen leverans utan kvittens (LUK). LUK är ett avtal som vissa skolor och huvudmän har med Postnord och som innebär att paket får lämnas på en plats, även om ingen mottagare finns där för att kvittera ut paketet. Det utgör en risk för spridning som Skolverket vill eliminera. Ytterligare en åtgärd som har utretts är en unik märkning av provmaterial i syfte att kunna spåra vilket prov som har spridits. Skolverket har beställt en förstudie om möjliga tekniker för unik provmärkning och beräknad kostnad.⁶⁷

Vissa åtgärder har även rört processteg som finns innan provmaterialet anländer till skolorna. Skolverket ska exempelvis inom sitt informationssäkerhetsarbete granska lärosätenas behörigheter för inloggnings till system med provmaterial. Tryckeriet har även ombetts inkomma med en beskrivning av säkerhetsläget. Skolverket har också arbetat med ytterligare förtydliganden och rekommendationer i hanteringsinstruktionerna inför läsåret 2018/2019.⁶⁸

Ytterligare revideringar av hanteringsföreskrifterna

Under slutet av vårterminen 2018 påbörjades arbetet med att ta fram ytterligare förslag på revideringar i hanteringsföreskrifterna. Förslaget gick ut på remiss i oktober 2018 och föreslås börja gälla i januari 2019. En stor del av arbetet med

⁶⁴ Skolverket, *Beslut om vägledning för Skolverkets arbete med intern styrning och kontroll och Anvisning för riskhantering vid tentorerna*. Intervju med Skolverket, 2018-08-21.

⁶⁵ Intervju med Skolverket, 2018-08-21, 2018-08-29 och 2018-09-19. Skolverket, *Verksamhetsuppföljning T1*.

⁶⁶ Skolverket, protokoll provgruppsmöte, 2018-06-19.

⁶⁷ Intervju med Skolverket, 2018-08-24.

⁶⁸ Skolverket, *Nationella prov. Hanteringsinstruktioner*.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

förslaget till nya föreskrifter gjordes under perioden för Riksrevisionens granskning, och förslaget presenteras därför översiktligt.

En av de större föreslagna förändringarna i föreskriften innebär att provens förslutning, med vissa undantag när det gäller anpassningar av provgenomförandet, får öppnas tidigast på provdagen eller första dagen för föreskriven provperiod.⁶⁹ Tidigare kunde man på skolan bryta provens förslutning dagen före provdagen för att organisera materialet, kopiera upp prov och genomföra anpassningar.⁷⁰ Skolverket har sett att spridning främst sker dygnet före provgenomförandet och har velat minska den risken.⁷¹ I övrigt innebär förslaget vissa förtydliganden, bland annat om förvaring, mottagande av leveranser av prov och överföring till digitalt format. Förslagen har utarbetats med utgångspunkt i den genomförda riskanalysen. Skolverkets föreskrifter ska enligt myndigheten ha ett målgruppsperspektiv, vilket innebär att de ska vara begripliga, användbara och aktuella.⁷² Föreskrifter ska också kommuniceras. Hanteringsföreskriftens innehåll återges exempelvis i hanteringsinstruktionen, i lärarinformationen och på webben.

Flera av de intervjuade på Skolverket beskriver att Skolverket inte får föreskriva sådant som innebär en kostnad för skolorna, exempelvis att proven ska förvaras i en viss typ av kassaskåp. Skolverket har skriftligen svarat att en myndighet ska inhämta regeringens medgivande, innan den beslutar om föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga.⁷³

Olika syn på hanteringsföreskrifterna

Skolverkets föreskrifter får en avgörande betydelse vid Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av hantering och genomförande av nationella prov. Ett utbyte av erfarenheter mellan myndigheterna kan därför bidra till en ändamålsenlig utformning av föreskrifterna.

Skolinspektionen framförde i mars 2018 i sitt remissvar angående föreskriftsändringen om provtidpunkt att ”ytterligare reglering genom föreskrifter, utöver

⁶⁹ Rektorn kan dock besluta att provet får öppnas tidigast dagen före föreskrivet provdatum eller föreskriven provperiod i syfte att anpassa provets genomförande för elever med funktionsnedsättning. Provet får enligt förslaget inte öppnas för anpassningar som förlängd provtid och extra pauser. Skolverket, *Föreskrifter om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:19) om hantering och genomförande av nationella prov*. Bilaga 1.

⁷⁰ Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19).

⁷¹ Skolverket, *Konsekvensutredning avseende förslag till ändring i föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19)*. Intervju med Skolverket, 2018-08-24.

⁷² Skolverket, *Processbeskrivning: Utarbeta övriga föreskrifter*.

⁷³ Förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

tidpunkt, bör övervägas för att stävja spridning av nationella proven”.⁷⁴ Skolinspektionen informerade Skolverket vid ett samverkansmöte i maj 2018 om att det enligt Skolinspektionen finns begränsade möjligheter att utöva tillsyn utifrån gällande föreskrifter. Information om hantering, exempelvis i lärarinformationen som medföljer nationella prov, har enligt Skolinspektionen inte sådan juridisk status att den är möjlig att utöva tillsyn utifrån. Skolinspektionen menade därför att de delar av hanteringen eller genomförandet av proven som Skolverket vill ska vara föremål för tillsyn bör regleras direkt i föreskriften och inte i lärarinformationen. Som exempel har förbud mot mobiltelefoner diskuterats.⁷⁵

Skolinspektionens syn på svårigheterna att utöva tillsyn utifrån lärarinformationen var ny för flera av de intervjuade på Skolverket i maj 2018.⁷⁶ En tidigare enhetschef för enheten för nationella prov beskriver även att beslutet om att hänvisa till lärarinformationen i föreskrifterna fattades för att lärarinformationen skulle gälla som reglering för skolorna. Under granskningsperioden har det därmed framkommit att myndigheterna inte gjort samma bedömning av lärarinformationens juridiska status, det vill säga vad som är bindande regler för skolorna att följa gällande proven. I sitt yttrande över Skolverkets förslag till nya hanteringsföreskrifter som remitterades i oktober 2018 framförde Skolinspektionen att det är positivt att det vidtas fler regleringsåtgärder för att öka säkerheten kring hanteringen av nationella prov, men att Skolinspektionen fortfarande anser att ytterligare regleringsåtgärder bör vidtas för att föreskrifterna ska bli tydligare. Riksrevisionen har inte granskat Skolverkets hantering av inkomna remissvar och slutliga handläggning av ärendet.⁷⁷

3.8 Stor risk för spridning i kommunal vuxenutbildning

Både i gymnasial komvux och i sfi genomförs nationella prov kontinuerligt, vilket ökar risken för otillåten spridning.⁷⁸ Inom sfi har nationella prov återkommande spridits i Facebookgrupper. Skolverket har 2017 och 2018 polisanmält spridningen och även skickat brev till Facebookkoncernen med en förfrågan om att diskutera

⁷⁴ Skolinspektionen, *Yttrande över förslag till ändring i föreskrifter för hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19)*.

⁷⁵ Skolverket, *Möte 2018-05-07 mellan Skolinspektionen och Skolverket angående nationella prov och samarbete*. Intervju med Skolverket, 2018-08-24 och 2018-08-30. Intervju med Skolinspektionen, 2018-09-05 och 2018-09-06.

⁷⁶ Intervju med Skolverket, 2018-08-24, 2018-08-27 och 2018-08-30.

⁷⁷ Skolinspektionen, *Yttrande över förslag till ändring i föreskrifter för hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19)*.

⁷⁸ Skolverket, *Årsredovisning 2016*, s. 38. Intervju med Skolverket, 2018-06-11.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

problematiken med att provuppgifter sprids på företagets plattformar.⁷⁹ I februari 2018 lyfte Skolverket till Utbildningsdepartementet att även nationella prov för sfi bör digitaliseras, bland annat för att minska risken för otillåten spridning.⁸⁰

Skolverket har internt diskuterat möjliga lösningar återkommande.⁸¹ Sedan våren 2018 har Skolverket arbetat med att se över provformerna i kommunal vuxenutbildning i samarbete med en forskare från Umeå universitet. Huvudsyftet är att hitta en modell för nationella prov som bättre passar vuxenutbildningens flexibla form. Arbetet är egeninitierat och har målsättningen att utgöra underlag för en skrivelse till regeringen med eventuella förslag på förändringar i det nationella provsystemet i kommunal vuxenutbildning.⁸²

3.9 Riksrevisionens slutsatser och bedömning

Efter den kronologiska beskrivningen av Skolverkets arbete görs här bedömningar av arbetsprocessen. Bedömningarna görs utifrån granskningens bedömningsgrunder där kraven i förordningen om intern styrning och kontroll är centrala.

Systematiska riskanalyser av otillåten spridning gjordes först 2018

Riksrevisionens sammantagna bedömning utifrån all genomgången dokumentation för granskningsperioden och genomförda intervjuer är att medarbetare och chefer som arbetar direkt med de nationella proven har haft en förståelse för behovet av säker informationshantering av proven. De har på olika sätt beaktat spridningsrisker i det kontinuerliga arbetet. I övrigt har Riksrevisionen inte granskat säkerhetskulturen närmare på Skolverket.

Först när den faktiska spridningen blev alltmer omfattande 2017 redovisades risken för otillåten spridning inom Skolverkets övergripande process för intern styrning och kontroll. Vid denna tidpunkt menar Riksrevisionen att kraven ökade på Skolverket att mer systematiskt analysera riskerna för otillåten spridning. Ingen sådan systematisk riskanalys gjordes under 2017. Skolverket gjorde vid denna tidpunkt inga riskvärderingar av myndighetens risker utifrån sannolikhet och konsekvens. Riksrevisionen bedömer att det utgjorde en brist därför att det inte gick att bedöma hur stor risken för otillåten spridning var, jämfört med andra risker. Det kan ha försvårat för myndighetsledningen att utläsa vilka som var myndighetens väsentliga risker och att prioritera mellan dessa risker.

⁷⁹ Brev från Skolverket till Facebook, 2018-05-09. Skolverket, *Förteckning över anmälda incidenter rörande nationella prov 2017 och 2018*.

⁸⁰ Skolverket, *Redovisning av uppdrag om plan för utvecklingsarbetet med att digitalisera de nationella proven m.m.*

⁸¹ Se exempelvis Skolverket, *Provgruppens förslag till handling angående otillåten publicering*.

⁸² Intervju med Skolverket, 2018-08-24 och 2018-08-29.

Under 2017 finns exempel på att Skolverket har analyserat risker för spridning, både vid interna möten och i pm om åtgärder. Analysen gjordes dock inte på samma systematiska sätt som under 2018. Riskanalysen år 2018 omfattade *hela* hanteringen av nationella prov. Kompetens från hela myndigheten deltog, och erfarenheter från rektorer togs tillvara genom en enkät. Riskerna värderades utifrån sannolikhet och konsekvens, vilket kontinuerligt har följts upp och justerats. Riksrevisionen ser därför sammantaget att Skolverket numera har de verktyg som behövs för att fortsatt systematiskt analysera risker för otillåten spridning av nationella prov.

Åtgärder har genomförts men borde ha utretts mer ingående

Skolverket har under granskningsperioden genomfört en rad åtgärder för att minska risken för otillåten spridning av nationella prov. Enheten för nationella prov har kontinuerligt diskuterat och dokumenterat förslag på åtgärder, särskilt då spridning har uppdragats. Riksrevisionen noterar att Skolverket vid några tillfällen har kommunicerat om åtgärder innan kostnaderna och nyttan av åtgärderna verkar ha utretts. Det gäller exempelvis 2015 när generaldirektören beslutade om att skicka bedömningsanvisningar till proven i efterhand, ett beslut som drogs tillbaka 2016.⁸³ Även 2017 kommunicerade Skolverket att förtydliganden och rekommendationer i hanteringsinstruktionerna skulle införlivas i föreskrifter. Föreskriftsarbetet smalnades därefter av till att enbart röra förslag om tidpunkt för proven. Inte heller då framgick att åtgärderna byggde på en systematisk analys av riskerna. Detta är exempel på att det under mitten av granskningsperioden, då spridningen ökade, gjordes åtgärder som inte på ett tydligt sätt var kopplade till en systematisk analys av identifierade risker i provprocessen.

Vidare är det enligt Riksrevisionen en brist att Skolverket 2017 inte utredde om samtliga av de förtydliganden och rekommendationer som man hade infört i hanteringsinstruktionerna skulle införlivas i hanteringsföreskrifterna för de nationella proven. Skolverkets hanteringsföreskrifter bedömer Riksrevisionen som ett av de mest kraftfulla verktygen för att hantera risker för spridning på skolor. Skolverket borde därför mer ingående ha utrett hur detaljerade föreskrifter det var lämpligt att besluta om.

Skolverket har under granskningsperioden i många fall vägt nyttan av en åtgärd mot kostnaden, men sällan utifrån faktiska beräkningar.⁸⁴ Vissa åtgärder, som unik märkning av prov, har utretts mer ingående från kostnadssynpunkt. Vid införandet och revideringar av föreskrifter så har eventuella kostnadsmässiga konsekvenser också redovisats. I Riksrevisionens intervjuer med tjänstemän på

⁸³ Skolverket, *Konsekvensbeskrivning av separata utskick av Bedömningsanvisningar i nationella prov läsåret 2015/2016*.

⁸⁴ Avvägningarna handlar inte alltid om monetära kostnader. Skolverket beskriver också att lärares arbetssituation vid betygssättning kan bli pressad när bedömningsanvisningarna skickas i efterhand.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

Skolverket har det förekommit resonemang om att myndigheten inte får föreskriva om sådant som innebär en kostnad för skolorna. Enligt förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter kan en myndighet besluta om föreskrifter som inte innebär *väsentliga kostnader* för staten, kommuner eller landsting, utan regeringens medgivande.⁸⁵ Väsentliga kostnader kan beskrivas som kostnader som kan leda till *mer omfattande ekonomiska konsekvenser* för staten, kommuner eller landsting. I praktiken handlar det om situationer av undantagskaraktär.⁸⁶ Riksrevisionen anser därför att Skolverket inte bör utesluta vissa typer av åtgärder på förhand, med argumentet att de skulle innebära en kostnadsökning för skolorna. Kostnaderna för en åtgärd skulle nämligen kunna bedömas som oväsentliga.

Riksrevisionen bedömer att Skolverket under 2018 har tagit fram åtgärder utifrån identifierade risker och i högre grad utrett olika möjliga åtgärder. Skolverket har också sökt samarbete och information hos både myndigheter och intresseorganisationer, för att öka kunskapen om risker och möjliga åtgärder. Skolverket har särskilt samverkat med Skolinspektionen, vilket redovisas närmare i kapitel 6. Skolverket har, när det gäller sfi, lyft problematiken med otillåten spridning till regeringen och efterfrågat att också nationella prov för sfi bör ingå i Skolverkets digitaliseringsuppdrag. På så sätt bedömer Riksrevisionen att Skolverket tagit ansvar för att redovisa risker till regeringen som inte kan accepteras.

Delvis bristande uppföljning av genomförda åtgärder

Under 2016 och 2017 fanns det brister i Skolverkets övergripande uppföljning och dokumentation av myndighetens riskhantering, vilket Riksrevisionens årliga revision avrapporterade till Skolverket. Granskningen visar att Skolverkets generella utvecklingsarbete har lett till att bristerna i uppföljning, bedömning och dokumentation av myndighetens riskhantering i många delar har åtgärdats under 2018 avseende risken för otillåten spridning av nationella prov.

Riksrevisionen bedömer att Skolverket under granskningsperioden delvis har brustit i uppföljningen och bedömningen av sina hanteringsföreskrifter. Föreskrifterna utgör ramverket för hur nationella prov ska hanteras och genomföras på skolorna och är därmed Skolverkets mest ingripande åtgärd för en god provhantering. Föreskrifterna är också centrala för Skolinspektionens möjligheter att utöva tillsyn över skolors provhantering. Riksrevisionen är medveten om att delar av föreskrifterna har reviderats under granskningsperioden. Men för att uppnå Skolverkets interna krav, som Riksrevisionen bedömer är relevanta, och som innebär att föreskrifter ska vara begripliga, användbara och aktuella, bör de utvärderas tillsammans med

⁸⁵ Förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

⁸⁶ Ds 2014:10, s. 26.

målgruppen, enligt Riksrevisionen, exempelvis genom referensgrupper eller skolbesök. Särskilt när den otillåtna spridningen har ökat finns behov av att utvärdera de åtgärder som gjorts i föreskriftsform.

Riksrevisionen konstaterar att det under granskningsperioden har framgått att det finns olika syn hos Skolverket och Skolinspektionen på lärarinformationens juridiska status i förhållande till hanteringsföreskrifterna. Skolinspektionen har också framfört att hanteringsföreskrifterna inte reglerar tillräckligt mycket. En uppföljning och utvärdering av föreskrifterna borde även ha inkluderat en tidigare samverkan med Skolinspektionen. En tidigare och mer omfattande utvärdering av hanteringsföreskrifterna hade kunnat klargöra olika uppfattningar hos myndigheterna i ett tidigare skede.

Skolverket har kontinuerligt arbetat med att förtydliga information om hantering och genomförande på webben, i hanteringsinstruktionen och i följesedlar utifrån inkomna frågor från lärare och rektorer. Någon uppföljning av den samlade informationen till skolor och hur denna information uppfattas och används har däremot inte gjorts.

Förbättrad dokumentation av arbetet under 2018

Enheten för nationella prov har under hela tidsperioden fört mötesanteckningar och vid olika tillfällen tagit fram olika pm om eventuella åtgärder mot otillåten spridning av nationella prov. I Skolverkets övergripande dokumentation under 2016 och 2017 har det funnits vissa brister, som har åtgärdats under 2018 avseende nationella prov. Under 2018 har riskanalys och åtgärder dokumenteras alltmer systematiskt när det gäller risken för otillåten spridning av prov, exempelvis framgår ansvarsområden och tidsangivelser för olika åtgärder.

Skolverket har under 2018 utvecklat en i stora delar ändamålsenlig process för att hantera risker för otillåten spridning av nationella prov. Riksrevisionen bedömer sammantaget att Skolverket först under 2018 har utvecklat en i stora delar ändamålsenlig process för att hantera risker för otillåten spridning av nationella prov. Med en ändamålsenlig process avser Riksrevisionen en process som innefattar momenten riskanalys, åtgärder, uppföljning och bedömning samt dokumentation. Skolverket har under 2018 på ett mer systematiskt sätt hanterat identifierade risker för att nå verksamhetens mål när det gäller att utveckla och ansvara för nationella prov. De åtgärder som har planerats och genomförs inför läsåret 2018/2019 bygger på en mer systematisk riskanalys, tydligare riskvärdering och ökad samverkan kring risker och åtgärder än tidigare under granskningsperioden. Från 2018 har det också, enligt Riksrevisionen, blivit tydligare att processens olika moment hänger ihop på ett mer ändamålsenligt sätt, till exempel att åtgärder tydligare svarar mot identifierade risker.

4 Rutiner vid otillåten spridning av nationella prov

I detta kapitel redovisas granskningen av revisionsfråga 2, om Skolverket har rutiner för att agera effektivt om spridning uppstår. I det innefattas dels det interna arbetet när Skolverket får kännedom om eventuell spridning, dels systemet med ersättningsprov som finns för vissa ordinarie prov om dessa har blivit kända i förväg.

4.1 Bedömningsgrunder

Enligt Riksrevisionen är det viktigt att det finns utarbetade tydliga rutiner för hur Skolverket ska agera i fall nationella prov blir kända före aktuellt provdatum. Rutinerna bör syfta till att på olika sätt minska skadan av att prov har spridits, att informera skolor om vad spridningen innebär och att möjliggöra att lärare får ett, så långt det är möjligt, likvärdigt stöd vid betygssättning. Enligt MBS:s föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet ska myndigheten ha rutiner för att identifiera, rapportera, bedöma, hantera och dokumentera incidenter som kan påverka säkerheten i den informationshantering som myndigheten ansvarar för eller tillhandahåller.⁸⁷

Bedömningsgrunder

Skolverket får tillgång till information om eventuell otillåten spridning.

Skolverket har en effektiv arbetsgång vid inkomna signaler om otillåten spridning.

- Tydlig arbetsfördelning finns vid spridning.
- Omfattning och skadan av eventuellt spritt material bedöms.
- Information och stöd ges till skolor om hur de ska agera.
- Eventuella åtgärder genomförs i syfte att stoppa pågående spridning.
- Kontakt tas med externa aktörer som Polismyndigheten och Skolinspektionen när det bedöms lämpligt.

Arbetsgång och rutiner följs upp och utvärderas i syfte att lära av incidenter och åtgärder.

- Information om spridning samlas in och analyseras.

Idag finns så kallade ersättningsprov för vissa nationella provdelar i grund- och gymnasieskolan. Ersättningsproven ska förvaras på skolan och rektorn kan, om det står klart att ordinarie prov har blivit känt i förväg, besluta om att använda ersättningsprov.⁸⁸ Ersättningsprov är därmed en del i Skolverkets arbete för att tillhandahålla nationella prov som ett stöd för betygssättning trots spridning.

⁸⁷ MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet (MSBFS 2016:1).

⁸⁸ 15 § Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLF5 2013:19).

Bedömningsgrund

Vid otillåten spridning kan ersättningsprov användas för att ersätta ordinarie prov.

- Ersättningsprov finns för de ordinarie delprov där Skolverket har sett ett behov.
- Ersättningsprov uppfyller samma syfte som de ordinarie proven.
- Risker för otillåten spridning av ersättningsprov identifieras och hanteras.
- Användningen av ersättningsprov följs upp och bedöms.

4.2 Skolverkets rutiner vid signaler om otillåten spridning

Beredskapen vid nationella prov har ökat

Skolverkets upplysningstjänst kan få information om otillåten spridning och svara på frågor via exempelvis telefon, e-post och sociala medier. Frågor om nationella prov har förtur i arbetet. Det finns även en funktionsbrevlåda specifikt för nationella prov. Nationella skriftliga prov med fasta provdatum i grundskolans årskurs 9 och i gymnasieskolan bedömer Skolverket kräver utökad beredskap och tillgänglighet på myndigheten. Upplysningstjänsten har utökade telefontider kring de fasta provdatumerna, och enheten för nationella prov har utökad beredskap. 2018 började Skolverket även bevaka sociala medier mer systematiskt, genom att medarbetare deltar i lärarforum på sociala medier för att fånga upp signaler om spridning. Bevakningen av sociala medier är schemalagd inför nationella prov med högre risk för otillåten spridning.⁸⁹ Flera intervjuade ser positivt på att beredskapen och tillgängligheten har utökats på Skolverket när behovet har uppkommit.⁹⁰

Skolverket anlidade 2016 en säkerhetsfirma för att undersöka möjligheten att upptäcka spridningsaktiviteter i sociala medier. Företaget bedömde att det varken var lämpligt eller möjligt att söka igenom elevers privata konton eller grupper.⁹¹

Interna rutiner finns för att hantera signaler om eventuell spridning

Sedan 2016 har Skolverket haft en skriftlig rutin för att hantera och dokumentera fusk, otillåten spridning och bristande hantering av nationella prov. Rutinen har utvecklat vid flera tillfällen.⁹² Intervjupersonerna ger samstämmiga beskrivningar

⁸⁹ Skolverket, protokoll provgruppsmöte, 2018-03-20. Intervju med Skolverket, 2018-08-24.

⁹⁰ Intervju med Skolverket, 2018-08-24, 2018-08-28 och 2018-08-30.

⁹¹ Intervju med Skolverket, 2018-08-27. Skolverket, *Förteckning över anmälda incidenter rörande nationella prov 2016*.

⁹² Skolverket, protokoll provgruppsmöte, 2016-05-31, och enhetsmöte, 2017-03-23. Nuvarande rutin vid otillåten spridning av nationella prov beslutades 2017-04-05 och uppdaterades 2018-04-09.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

av hur arbetet går till vid inkomna signaler om otillåten spridning, utifrån rutinen och de olika roller som anges där.⁹³

Första steget vid signaler om spridning är att bedöma om det faktiskt rör sig om spridning av uppgifter i sekretessbelagda nationella prov.⁹⁴ Skolverket bedömer också skadan av spritt provmaterial, exempelvis beroende på om det är bedömningsanvisningar som spridits eller om ämnet för en uppsatsdel har blivit känt. Diskussioner på sociala medier och signaler från flera håll i landet kan visa på omfattande spridning. Skolverket kan då bedöma att spridningen är så stor att myndigheten rekommenderar rektor att besluta om att använda ersättningsprov.

Fram till ungefär 2016 efterforskade Skolverket i större utsträckning vad som hänt när någon kontaktat myndigheten med information om spridning. Därefter har hållningen varit att det är Skolinspektionens eller Polismyndighetens uppgift att fortsätta utreda utifrån de uppgifter som Skolverket har fått in.⁹⁵ Skolverket dokumenterar i egna incidentrapporter vilket nationellt prov det gäller, vilken skola (om möjligt), en kort beskrivning av ärendet och eventuella åtgärder. Incidentrapporterna användes som ett underlag i riskanalysen 2018 och följdes upp på ett möte våren 2018.⁹⁶

Kommunikationsaspekten är överlag framträdande i Skolverkets rutin vid eventuell otillåten spridning, och kommunikationsavdelningen har även en egen intern rutin som beskriver kommunikationsarbetet. Förberedda texter finns för kommunikation vid eventuell spridning av prov. Skolverket informerar om att otillåten spridning har skett på sin webbplats, men även i sociala medier och via ett pressmeddelande. Informationen kan exempelvis handla om att ersättningsprov rekommenderas eller hur bedömningar av prov ska göras vid spridning.⁹⁷

Av rutinen framgår att Skolverket kan kontakta lärare eller rektor som har publicerat provmaterial som omfattas av sekretess, och påtala vikten av att ta bort materialet med hänvisning till hanteringsföreskrifterna, sekretess eller upphovsrätt.⁹⁸ Av rutinen, intervjuer och incidentrapporter framgår att Skolverket kan *vådja* till privatpersoner om att ta bort information. Det har hittills inte bedömts juridiskt möjligt att *begära* att provmaterial som har publicerats av privatpersoner eller en tidning tas bort.⁹⁹

⁹³ Intervju med Skolverket, 2018-08-24, 2018-08-28, 2018-08-30 och 2018-09-17.

⁹⁴ Intervju med Skolverket, 2018-06-11. Det förekommer falsklarm som inte rör prov som omfattas av sekretess.

⁹⁵ Intervju med Skolverket, 2018-08-24, 2018-08-27 och 2018-08-29.

⁹⁶ Skolverket, *Rutin vid otillåten spridning av nationella prov*. Intervju med Skolverket, 2018-08-24. Skolverket, protokoll provgruppsmöte, 2018-05-29.

⁹⁷ Intervju med Skolverket, 2018-08-28. E-post från Skolverket 2018-11-15.

⁹⁸ E-post från Skolverket, 2018-11-16.

⁹⁹ Intervju med Skolverket, 2018-08-29 och 2018-09-24. Skolverket, *Förteckning över anmälda incidenter rörande nationella prov och Tjänsteanteckning*.

Incidenter rapporteras till Skolinspektionen eller polisanmäls

Enligt rutinen bedömer och ansvarar chefen för enheten för nationella prov om information om otillåten spridning och bristande hantering ska delges Skolinspektionen. Av Riksrevisionens intervjuer med nuvarande och tidigare enhetschef på enheten för nationella prov framgår att om brister i hanteringen kan kopplas till en specifik skola eller huvudman så kan händelsen rapporteras till Skolinspektionen. En bedömning görs i varje enskilt fall.

Av rutinen framgår inte om eller när en händelse ska anmälas till Polismyndigheten. Skolverket har i några enstaka fall polisanmält spridning av prov. Polisen har enligt Skolverket utrett om det har varit fråga om upphovsrättsliga brott att sprida provuppgifter och har hittills inte kunnat styrka brott.¹⁰⁰

Det framgår av dokumentation och intervjuer att det har varit svårt att bedöma när en polisanmälan ska göras. Utgångspunkten har varit att barn inte polisanmäls. Ibland är det dock svårt att veta om det är ett barn eller en vuxen som ligger bakom ett konto på sociala medier som sprider provuppgifter. Frågan om när polisanmälan ska göras har tagits upp i avdelningsledningen och planerades att lyftas till generaldirektören under våren 2018. Polisen lade ned utredningarna, vilket enligt enhetschefen och avdelningschefen var anledningen till att frågan om när polisanmälan ska göras inte lyftes till generaldirektören.¹⁰¹

4.3 Användningen av ersättningsprov

Ersättningsprov kan ibland ersätta ordinarie delprov som spridits

För grundskolan finns ersättningsprov för vissa av de ordinarie delproven i årskurs 9 i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk samt för ett av NO-ämnena och ett av SO-ämnena.¹⁰² Det har inte varit någon känd spridning av uppgifter ur NO- och SO-proven, och ersättningsprov har därför inte tagits fram för samtliga dessa ämnen. I gymnasieskolan finns ersättningsprov för vissa av de ordinarie delproven i ämnena engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Ersättningsproven innehåller inte uppsatsdelarna i språkämnena och inte heller de muntliga delproven i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Skolverket ser inte behov av det i och med

¹⁰⁰ Skolverket, *Facit till nationella prov i matematik säljs bland elever*. Intervju med Skolverket, 2018-08-29.

¹⁰¹ Intervju med Skolverket, 2018-08-24 och 2018-08-29. Skolverket, *Skolverkets åtgärder mot spridning och fusk inför läsåret 2018/2019 och framåt*.

¹⁰² Varje skola ska genomföra det nationella provet för ett av NO-ämnena biologi, fysik eller kemi och ett av SO-ämnena geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap. Proven fördelas utifrån en modell för urval.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

att varje elevs prestation vid en uppsats eller en muntlig prestation är så pass omfattande och unik i både årskurs 9 i grundskolan och i gymnasieskolan.

Ersättningsprov kan används flera gånger på en skola under den beslutade användningstiden. Det har dock hänt att ett ersättningsprov har blivit spritt i så stor omfattning att Skolverket sett till att ett nytt ersättningsprov tagits fram i ämnet, trots att användningstiden inte gått ut.¹⁰³ Av protokoll från möten på Skolverket framgår att användningen av ersättningsproven har följts upp och utvärderats internt.¹⁰⁴ Lärare som använder sig av ersättningsprov ombeds också att besvara en enkät om provet. Skolverket får genom den interna och externa uppföljningen reda på uppfattningar om vilka nackdelar och fördelar systemet med ersättningsprov har.¹⁰⁵

Ersättningsprov jämfört med ordinarie nationellt prov

Enligt Skolverket ska ersättningsprov, precis som ordinarie prov, stödja betygssättningen och kunna användas av läraren för att bedöma elevens kunskaper. Skolverket menar att ersättningsprov och ordinarie prov kan jämföras i kvalitet.¹⁰⁶ Användningen av ersättningsprov genererar dock sällan ett samlat provbetyg, eftersom eleven ofta genomfört delprov från både det ordinarie provet och från ersättningsprovet i ämnet. Enligt Skolverket kan delprov från olika provversioner i de flesta fall inte sammanvägas till ett samlat provbetyg eftersom proven kan pröva olika delar av det centrala innehållet i kurs- eller ämnesplanen.

Resultat på ersättningsprov samlas in för gymnasieskolan, men inte för övriga skolformer. Gymnasieskolorna rapporterar resultat på delprov och i enstaka fall ett samlat provbetyg för ersättningsprov. Resultatet från ersättningsprov finns dock inte tillgängligt i den officiella statistiken hos Skolverket. Skolverket anger att de inte har redovisat statistik från ersättningsproven löpande, i och med att proven har genomförts i relativt liten omfattning. De senaste åren har omfattningen ökat och Skolverket har då haft ett större underlag. 2016 redovisade Skolverket därför analyser av resultat för ersättningsprov och jämförelser med ordinarie prov i gymnasieskolan.¹⁰⁷ Skolverket undersöker möjligheten att grundskolor framöver ska ange om ersättningsprov har använts eller inte i inrapporteringen av nationella provresultat. Eventuellt provbetyg eller delprovetsbetyg för ersättningsprovet kommer inte att samlas in.¹⁰⁸

¹⁰³ E-post från Skolverket, 2018-10-04 och 2018-11-15.

¹⁰⁴ Skolverket, protokoll provgruppsmöte, 2015-05-26, 2017-03-28, 2017-09-05, 2017-10-03, 2017-11-07, 2017-11-28 och 2018-01-09 samt protokoll enhetsmöte, 2017-03-23.

¹⁰⁵ E-post från Skolverket, 2018-10-04.

¹⁰⁶ E-post från Skolverket, 2018-10-04.

¹⁰⁷ Skolverket, *Skilnader mellan provresultat och betyg i gymnasieskolan 2016*.

¹⁰⁸ E-post från Skolverket, 2018-11-15.

4.4 Riksrevisionens slutsatser och bedömning

Rutiner vid spridning ger i stort förutsättningar för effektivt agerande

Riksrevisionen bedömer utifrån granskningens bedömningsgrunder att Skolverket har beredskap och rutiner som i huvudsak ger förutsättningar för ett effektivt agerande för att minska skadan av att prov spridits och se till att lärare ska kunna få stöd i betygssättningen. Riksrevisionen konstaterar att Skolverket får tillgång till information om eventuell otillåten spridning på flera sätt. Skolverkets beredskap har utvidgats under 2018, både vad gäller möjligheten att kontakta myndigheten och Skolverkets eget arbete med att söka information om spridning.

Skolverket har sedan 2016 en rutin för att hantera och dokumentera otillåten spridning som har följts upp och utvecklat. Riksrevisionen bedömer utifrån genomgången av rutinen och samstämmiga intervjuuppgifter att rutinen följs i praktiken i de delar som har berörts i granskningen. Det är också tydligt vem som ansvarar för vad vid signaler om spridning. Rutinen innefattar också att bedöma vad spridningen innebär för genomförandet av det aktuella provet och, så långt Skolverket ser att det är möjligt, bedöma omfattningen av spridningen.

Skolverket ger stöd till skolor vid otillåten spridning, men rektorer och lärare måste själva söka upp informationen på Skolverkets webbplats och i sociala medier. Riksrevisionen bedömer att utifrån den beslutade ansvarsfördelningen, där rektorn ansvarar för genomförandet av nationella prov och beslut om användningen av ersättningsprov, är det också rimligt att rektorn söker upp information som Skolverket tillhandahåller. Skolverket uppfyller vidare kraven på att dokumentera fall av otillåten spridning, vilket görs i incidentrapporter. Dessa utgör ett underlag för diskussioner om risker och åtgärder avseende spridning.

Riktlinjer för rapportering till Skolinspektionen och anmälan till Polismyndigheten saknas

Riksrevisionen konstaterar att Skolverket har få egna verktyg för att stoppa otillåten spridning av nationella prov när det väl har skett. När Skolverket bedömt att en provuppgift är spridd kan myndigheten be om att provuppgiften tas bort från exempelvis webbplatser och sociala medier. Enhetschefen kan enligt Skolverkets rutin ta beslut om att överlämna ärenden till Skolinspektionen. Utgångspunkten är att det krävs att den otillåtna spridningen kan kopplas till en skola eller en huvudman, men det framgår inte om samtliga dessa ärenden ska rapporteras, eller om andra överväganden ska göras. Ska exempelvis information om bristande hantering på en skola hanteras på samma sätt om bristerna bedöms vara avsiktliga som om de inte bedöms vara det? Att det saknas riktlinjer för vilken information om otillåten spridning som ska rapporteras till Skolinspektionen utgör enligt Riksrevisionen en risk för att brister i skolors hantering av nationella prov inte hanteras likvärdigt.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

När och hur en polisanmälan ska göras omfattas inte av rutinen vid otillåten spridning. Riksrevisionens utgångspunkt är att en likvärdig hantering av ärenden möjliggörs exempelvis genom att myndigheten har utrett vilka brott som kan åberopas och har tagit ställning till hur myndigheten ska förhålla sig till åldern på den som sprider material. Jämfört med andra delar i rutinerna vid otillåten spridning, exempelvis delar om kommunikation, så framstår den juridiska beredskapen för att hantera otillåten spridning vara lägre på Skolverket.

Riksrevisionen kan konstatera att ärenden idag lämnas över till Skolinspektionen eller polisanmäls. Det är dock en brist att det inte framgår tydligt på vilka grunder det görs. Tydligare riktlinjer kan säkerställa att ärenden även fortsatt överlämnas till de myndigheter som kan utreda ärendena vidare, också vid personalbyten.

Ersättningsprov kan stödja läraren vid betygssättning men ger inte samma möjligheter till uppföljning

Sammantaget ser Riksrevisionen positivt på att Skolverket har utvecklat ett system där det finns vissa ersättningsprov att tillgå om innehållet i ett ordinarie nationellt prov blir känt. Ersättningsprov har enligt Riksrevisionens bedömning tagits fram i de ämnen och årskurser där Skolverket har sett att det finns större risk för att innehållet blir känt och där provkonstruktionen innebär att ersättande delprov krävs. Användningen av ersättningsprov följs upp, exempelvis genom lärarenkäter, och utvärderas internt på myndigheten. Ersättningsproven ska kunna återanvändas, men vid omfattande spridning kan Skolverket se till att ett nytt ersättningsprov tas fram. Risker för otillåten spridning av ersättningsprov hanteras därmed, enligt Riksrevisionen.

Riksrevisionen delar Skolverkets bedömning att ett ersättningsprov kan stödja lärare i betygssättningen av enskilda elevers kunskaper. Det utgör på så sätt ett underlag som läraren kan använda i sin bedömning. Sammantaget ger dock användningen av ersättningsprov, enligt Riksrevisionen, inte samma möjlighet att följa upp provresultat och att analysera i vilken mån proven stödjer en likvärdig bedömning och betygssättning. I en situation där enskilda delprov sällan sprids är denna aspekt inte lika viktig att beakta, som vid den mer omfattande användningen av ersättningsprov under de senaste åren. Riksrevisionen ser därför positivt på att Skolverket vid ökad användning av ersättningsprov i gymnasieskolan har gjort analyser av resultaten år 2016.

Av Skolverkets instruktion framgår att myndigheten ska analysera resultaten av nationella prov, vilket försvåras avsevärt när ersättningsprov används. Endast i ett fåtal fall genererar ersättningsprov ett samlat provbetyg för samtliga delprov. Det finns bland annat därför flera svårigheter kopplade till insamlingen av resultat på ersättningsprov. För Riksrevisionen framgår det dock inte tydligt av Skolverkets beskrivningar av resultatuppföljningen av ordinarie prov och ersättningsprov varför resultatinsamlingen skiljer sig åt mellan prov i olika skolformer och ämnen.

5 Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av skolors hantering av prov

I detta kapitel redovisas granskningen av revisionsfråga 3, om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av skolors hantering av nationella prov.

5.1 Bedömningsgrunder

Utgångspunkten för Riksrevisionens bedömning är att Skolinspektionen ska utöva tillsyn och kvalitetsgranska hanteringen av nationella prov i enlighet med myndighetens uppdrag som framgår av skollagen och myndighetens instruktion. Enligt Skolinspektionens instruktion ska myndigheten genom sin tillsyn och granskning bland annat verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning. I och med att nationella prov ska bidra till en likvärdig bedömning och betygssättning¹⁰⁹ kan hanteringen av proven bli aktuell för tillsyn och kvalitetsgranskning, enligt Riksrevisionen.

Skolinspektionens *tillsyn* ska enligt skollagen vara en självständig granskning som syftar till att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Vid tillsyn ska Skolinspektionen fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att ansvarig huvudman ska rätta fel som upptäckts. Om brister konstateras kan Skolinspektionen ingripa genom att ge en anmärkning eller ett föreläggande om att vidta åtgärder. Föreläggande kan förenas med vite.¹¹⁰

Inom *kvalitetsgranskningen* ska Skolinspektionen granska kvaliteten i verksamheten i förhållande till mål och andra riktlinjer.¹¹¹ Inom denna granskningsform kan inte myndigheten förelägga huvudmän att vidta åtgärder, men Skolinspektionen fattar ändå granskningsbeslut där eventuella utvecklingsområden och rekommendationer till huvudmannen framgår.

I praktiken har Skolinspektionen flera olika varianter av tillsynsformer och kvalitetsgranskning. Löpande tillsyn¹¹² och kvalitetsgranskning ska enligt myndighetens instruktion genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys.¹¹³

¹⁰⁹ Prop. 2017/18:14, s. 15 och 24.

¹¹⁰ 26 kap. 10–12 och 27 §§ skollagen (2010:800). Skolinspektionen kan i vissa fall avstå från att ingripa.

¹¹¹ 26 kap. 19–20 §§ skollagen (2010:800).

¹¹² I skollagen används uttrycket löpande tillsyn. Skolinspektionen benämner det regelbunden tillsyn.

¹¹³ 2 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Bedömningsgrund

Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av skolors hantering av nationella prov görs i enlighet med myndighetens uppdrag enligt instruktionen och skollagen.

- Omfattning och inriktning av den löpande tillsynen och kvalitetsgranskningen prioriteras med utgångspunkt i en genomförd behovsanalys.
- Skolinspektionen fattar de beslut som behövs för att ansvarig huvudman ska rätta fel som upptäckts.
- Tillsynen och kvalitetsgranskningen utvecklas löpande.

5.2 Signaler om bristande hantering har utretts som tillsynsärenden

Under läsåret 2016/2017 började Skolverket rapportera signaler om bristande hantering av nationella prov till Skolinspektionen.¹¹⁴ Våren 2017 utreddes samtliga inkomna signaler av enheten för anmälningsärenden i Lund. Våren 2018 infördes istället en rutin där verksledningens nyligen inrättade stab tog emot samtliga signaler om bristande hantering. Inom staben bedöms om den inkomna informationen ska utredas vidare och vilken inspektionsavdelning som ska ta över ärendet. Staben ska därefter följa upp hur ärendena hanteras på de olika inspektionsavdelningarna och återkoppla till Skolverket.¹¹⁵

Riksrevisionen har tagit del av fem ärenden om bristande hantering av nationella prov under 2017 och tre ärenden under våren 2018. Alla dessa totalt åtta ärenden rör otillåten spridning av nationella prov i grund- och gymnasieskolan. Skolinspektionen beslutade om förelägganden i tre ärenden. I ett ärende bedömde Skolinspektionen att det fanns särskilda skäl mot ett ingripande. I två ärenden bedömdes att det saknades förutsättningar att utreda ärendena vidare på grund av att uppgifterna var vaga och att man inte kunnat klarlägga varifrån spridningen hade startat. I två fall valde Skolinspektionen att inte starta en utredning.¹¹⁶ Skolinspektionen har ibland valt att inte utreda ett ärende, exempelvis om skolpersonal självman har kontaktat Skolverket om en brist i hanteringen av proven som man redan har rättat till på skolan. Enligt en intervju prioriterar Skolinspektionen då inte att utreda eventuella brister, om dessa redan ska ha åtgärdats.¹¹⁷

¹¹⁴ Av intervjuer och sökningar i diariet framgår att tillsynsärenden om hantering av nationella prov har initierats efter information från Skolverket. Allmänheten eller skolpersonal verkar därmed inte ha kontaktat Skolinspektionen om otillåten spridning eller bristande hantering av nationella prov.

¹¹⁵ Intervju med Skolinspektionen, 2018-09-06. E-post från Skolinspektionen, 2018-11-15.

¹¹⁶ Skolinspektionen, beslut 2017-06-02, 2017-06-16 och 2018-07-05.

¹¹⁷ Intervju med Skolinspektionen, 2018-09-06.

5.3 Oanmälda granskningar när behov uppkommit

Skolinspektionens analys- och statistikavdelning tar årligen fram förslag på tematiska kvalitetsgranskningar, tematiska tillsyner och andra riktade granskningsområden utifrån en behovsanalys. Behov av att granska hanteringen av nationella prov har inte framkommit i behovsanalyser med förslag på granskningsområden som tagits fram för åren 2015 till 2019. Skolinspektionen tar dock initiativ till granskning även utöver dessa årliga behovsanalyser.¹¹⁸ Utifrån signalerna från Skolverket om otillåten spridning och bristfällig hantering av nationella prov under våren 2017 beslutade Skolinspektionen att genomföra en oanmäld granskning av hanteringen av nationella prov. Granskningen gjordes inför ett nationellt prov i matematik i årskurs 9 på 60 grundskolor i maj 2017.

Den oanmälda granskningen var en kvalitetsgranskning i kartläggande syfte. I granskningen utgick Skolinspektionen främst från Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:19) om hantering och genomförande av nationella prov, men även från exempelvis hanteringsinstruktioner och lärarinformation.¹¹⁹ Vanligen får skolor inte egna skolbeslut vid Skolinspektionens oanmälda granskningar där ett fenomen ska kartläggas. Då Skolinspektionen såg att det fanns tydliga brister i hanteringen av proven, valde myndigheten ändå att fatta granskningsbeslut med utvecklingsområden för åtta av skolorna.¹²⁰

Skolinspektionen har planerat att genomföra ytterligare oanmälda granskningar av hanteringen av nationella prov i slutet av höstterminen 2018. Anledningen är att problemen med otillåten spridning har fortsatt under våren 2018 och att provresultatet för ett nationellt prov särskilt ska beaktas i betygssättningen från och med läsåret 2017/2018. Biträdande generaldirektör bedömer att detta har ökat behovet av att granska skolors provhantering.¹²¹

Även hösten 2018 kommer Skolinspektionen att använda sitt kvalitetsgranskningsverktyg i de oanmälda granskningarna. Granskningen kan då omfatta instruktioner om provens genomförande som inte finns med i hanteringsföreskrifterna. Vid intervjuer och i skriftliga svar från Skolinspektionen framgår att myndigheten bedömer att Skolverkets hanteringsföreskrifter inte reglerar tillräckligt mycket för att utöva tillsyn mot, och att lärarinformationens

¹¹⁸ Behovsanalyserna grundar sig bland annat på en analys av trender i omvärlden, resultat och erfarenheter från tillsyns- och granskningsarbetet och en översyn av genomförda insatser. E-post från Skolinspektionen 2018-09-24. Skolinspektionen, se förslag på granskningsområden och behovsanalyser för år 2015–2019.

¹¹⁹ Skolinspektionen, *Skolors hantering av nationella prov. Oanmäld granskning av skolors förvaring av nationella prov i matematik, delprov B och C*.

¹²⁰ Intervju med Skolinspektionen, 2018-06-15 och 2018-08-15.

¹²¹ Möte med Skolinspektionen, 2018-05-29.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

juridiska status innebär att den inte kan vara utgångspunkt för tillsyn enligt Skolinspektionen.¹²²

Alla skolor i granskningen under hösten 2018 kommer att få granskningsbeslut med utvecklingsområden. Inför granskningen har Skolinspektionen samverkat med Skolverket om utformandet, särskilt om det material som inspektörerna använder. Skolinspektionen har också gett exempel i intervjuer på hur man har tillvaratagit erfarenheter från den tidigare granskningen 2017.¹²³

5.4 Hanteringen av nationella prov i regelbunden tillsyn

I den regelbundna tillsynen har hanteringen av nationella prov fått ett större fokus i grund- och gymnasieskolan under 2018. En stor del av Skolinspektionens verksamhet består i att regelbundet granska alla huvudmän. Denna löpande tillsyn ska Skolinspektionen, enligt sin instruktion, i huvudsak göra på huvudmannanivå för vuxenutbildning, liksom även bland annat på förskola och fritidshem.¹²⁴ För de övriga skolformer som berörs av nationella prov ska löpande tillsyn göras både på huvudmänna- och skolnivå.

Riksrevisionen har gått igenom samtliga bedömningsunderlag och utredningsstöd som skolinspektörer använder i sitt arbete för att göra bedömningar vid den regelbundna tillsynen. I grund- och gymnasieskolans nya bedömningsunderlag för 2018 har Skolinspektionen infört en så kallad kritisk faktor för att granska skolans arbete för att resultatet på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättning.¹²⁵ Inspektören ska då bland annat utgå från Skolverkets hanteringsföreskrifter i sin bedömning. Skolinspektionen ska enligt utredningsstödet för grundskolan utreda om skolan har rutiner för hanteringen av nationella prov.¹²⁶ Hanteringen av nationella prov har enligt biträdande generaldirektör och undervisningsråd förts in i den regelbundna tillsynen på grund av den förändrade lagstiftningen där resultat på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättningen. Det bedöms därmed viktigare att Skolinspektionen tillser hanteringen av proven.¹²⁷

Skolinspektionen tar fram specifika bedömningsunderlag och utredningsstöd när tillsyn blir aktuellt för sameskolan och specialskolan.¹²⁸ Detta har hittills inte gjorts

¹²² Intervju med Skolinspektionen, 2018-06-15, 2018-09-27 och 2018-10-12. E-post från Skolinspektionen, 2018-11-14.

¹²³ Intervju med Skolinspektionen, 2018-06-15, 2018-09-27 och 2018-10-12.

¹²⁴ 2 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹²⁵ Alla skolor får inte samma typ av tillsyn. Vissa får prioriterad tillsyn där betygssättning och bedömning ingår som bedömningsområde, medan vissa får en bastillsyn där området inte ingår.

¹²⁶ Skolinspektionen, *Utredningsstöd för tillsyn av förskoleklass och grundskola*.

¹²⁷ Möte med Skolinspektionen, 2018-05-29. Intervju med Skolinspektionen, 2018-06-15 och 2018-06-22.

¹²⁸ E-post från Skolinspektionen, 2018-10-22.

sedan skollagsförändringen om att nationella provresultat särskilt ska beaktas vid betygssättning. Inte heller i bedömningsunderlag och utredningsstöd för regelbunden tillsyn av kommunal vuxenutbildning framgår att hanteringen av nationella prov ska bedömas vid tillsynen.¹²⁹

5.5 Provhanteringen i vuxenutbildningen granskas inte

Ingen form av tillsyn och kvalitetsgranskning av hanteringen av nationella prov under granskningsperioden rör kommunal vuxenutbildning, där särskilda problem med otillåten spridning finns. I maj och augusti 2018 har Skolverket informerat Skolinspektionen om den återkommande otillåtna spridningen av nationella prov i vuxenutbildningen. Biträdande generaldirektör uppger att Skolinspektionen hittills har gjort bedömningen att inte särskilt utöva tillsyn eller kvalitetsgranska hanteringen av nationella prov i vuxenutbildningen. Det beror bland annat på att det flexibla provgenomförandet både i gymnasial komvux och i sfi försvårar möjligheten att göra oanmälda granskningar, i och med att skriftliga prov genomförs på olika dagar.¹³⁰

5.6 Riksrevisionens slutsatser och bedömning

Skolinspektionen tillser och kvalitetsgranskar hanteringen av nationella prov i enlighet med sitt uppdrag

Riksrevisionen bedömer att Skolinspektionen utövar tillsyn och kvalitetsgranskar hanteringen av nationella prov i enlighet med myndighetens uppdrag. Det sker i form av tillsyn utifrån signaler om otillåten spridning, genom oanmälda granskningar av hanteringen av nationella prov, och från 2018 genom den regelbundna tillsynen av grund- och gymnasieskolor.

Vidare bedömer Riksrevisionen att Skolinspektionen har genomfört tillsyn och kvalitetsgranskning med utgångspunkt i en behovsanalys. Behovet av tillsyn eller kvalitetsgranskning bedömdes och hanterades när flera signaler om otillåten spridning av nationella prov nådde myndigheten 2017. Då utreddes samtliga ärenden, och Skolinspektionen genomförde på relativt kort tid en oanmäld granskning av grundskolors hantering av nationella prov. Liknande granskningar har planerats under hösten 2018 på gymnasieskolor. Behovet av att tillse hanteringen av nationella prov i den regelbundna tillsynen av grund- och gymnasieskolan har också bedömts vara större i och med att resultatet av nationella prov särskilt ska beaktas i betygssättningen från höstterminen 2018.

¹²⁹ Skolinspektionen, *Utredningsstöd för tillsyn av offentlig huvudman, vuxenutbildningen*.

¹³⁰ Intervju med Skolinspektionen, 2018-10-12.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

Skolinspektionen har fattat beslut för att brister ska åtgärdas av ansvarig huvudman. Riksrevisionen ser positivt på att Skolinspektionen i den snabbt initierade oanmälda granskningen 2017 valde att besluta om utvecklingsområden för skolor som hade en bristande hantering av nationella prov. Beslut ska fattas för samtliga skolor i de granskningar som planeras till slutet av höstterminen 2018. Vid tillsyn har Skolinspektionen möjlighet till kraftfullare åtgärder genom att huvudmän kan föreläggas att vidta nödvändiga åtgärder. Riksrevisionen bedömer att hantering och genomförande av nationella prov är ett område som kan vara lämpligt att granska genom tillsyn. Det handlar om att skolan ska följa bestämmelser om provhantering, snarare än att undervisningen ska uppnå en viss kvalitet, vilket annars ofta är föremål för Skolinspektionens kvalitetsgranskningar. Tillsynsverktyget har dock ännu inte bedömts som den bästa granskningsformen vid oanmälda granskningar, i och med att Skolinspektionen har ansett att Skolverkets hanteringsföreskrifter inte reglerar tillräckligt mycket.

Hantering av nationella prov i vuxenutbildningen granskas inte

Av Riksrevisionens granskning framgår att Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning inte har omfattat kommunal vuxenutbildning. Inga av de enskilda signaler om spridning som har inkommit till Skolinspektionen, och som Riksrevisionen tagit del av, rör heller otillåten spridning av nationella prov i vuxenutbildningen. I maj och augusti 2018 har dock Skolverket informerat Skolinspektionen om den återkommande otillåtna spridningen av nationella prov i vuxenutbildningen. Riksrevisionen konstaterar att Skolinspektionen därmed haft ganska kort tid på sig att överväga och eventuellt genomföra särskilda åtgärder för denna skolform. Skolinspektionen har hittills gjort bedömningen att inte särskilt utöva tillsyn eller kvalitetsgranska hanteringen av nationella prov i kommunal vuxenutbildning. Skolinspektionen har sett svårigheter att göra oanmälda granskningar av hanteringen eller genomförandet i samband med prov, i och med att proven görs på olika dagar och tider både i gymnasial komvux och i sfi.

Inte heller i den regelbundna tillsynen av kommunal vuxenutbildning framgår att hanteringen av nationella prov ska bedömas specifikt. Enligt Skolinspektionens instruktion ska den löpande tillsynen i huvudsak ske på huvudmannanivå för denna skolform, vilket gör att tillsynen jämfört med andra skolformer kan antas bli mer övergripande och mindre ofta beröra anordnare av vuxenutbildning.

Riksrevisionen menar, mot bakgrund av beskrivningarna ovan, att det kan vara i enlighet med Skolinspektionens instruktion att hanteringen av nationella prov i kommunal vuxenutbildning ännu inte har varit föremål för tillsyn eller kvalitetsgranskning, trots den spridning som har funnits. Samtidigt ska provresultatet på nationella prov särskilt beaktas vid betygssättning även för elever i gymnasial komvux och i sfi. En utbredd otillåten spridning i vuxenutbildningen kan försvåra möjligheten att särskilt beakta dessa elevers provresultat.

6 Utökat samarbete om otillåten spridning

I detta kapitel redovisas granskningen av revisionsfråga 4, om Skolverkets och Skolinspektionens samarbete om otillåten spridning av nationella prov är ändamålsenligt.

6.1 Bedömningsgrunder

En utgångspunkt för granskningen är att Skolverket och Skolinspektionen vid behov ska samarbeta i syfte att motverka otillåten spridning. Myndigheter ska enligt myndighetsförordningen samarbeta med varandra för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.¹³¹ Skolinspektionen ska också samverka med Skolverket i syfte att nå de utbildningspolitiska målen inom skolområdet.¹³² En myndighet ska även samverka med andra myndigheter inom ramen för det egna verksamhetsområdet, vilket framgår av förvaltningslagen.¹³³ Varje myndighet ansvarar för att bedöma vilka åtgärder som ska vidtas utifrån samarbetet.¹³⁴

Bedömningsgrund

Skolverket och Skolinspektionen har ett ändamålsenligt samarbete för att motverka otillåten spridning av nationella prov.

- Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i arbetet mot spridning är tydlig.
- Det finns ändamålsenliga rutiner för överlämnande av information vid eventuell spridning av nationella prov.
- Myndigheterna informerar varandra i frågor som de bedömer är viktiga för ett effektivt arbete mot spridning.
- Samarbetet bidrar till åtgärder som syftar till att förebygga spridning.

6.2 Samarbetet har utvecklats de senaste åren

Skolverket rapporterar bristande hantering till Skolinspektionen. Skolpersonal och allmänheten kontakter vanligen Skolverket om misstänkt otillåten spridning eller bristfällig hantering av nationella prov. Informationen måste komma Skolinspektionen till känna för att myndigheten ska kunna utöva tillsyn i enskilda fall. Först under läsåret 2016/2017 började Skolverket rapportera händelser om otillåten spridning och bristande provhantering till

¹³¹ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹³² 8 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹³³ 8 § förvaltningslagen (2017:900).

¹³⁴ ESV:s allmänna råd till 4 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

Skolinspektionen. I september 2017 infördes skrivningar i myndigheternas samverkansavtal om att Skolverket ska informera Skolinspektionen om bristfällig hantering som kommer till Skolverkets kännedom. Skolinspektionen ansvarar enligt avtalet för att skolorna följer de regler som finns för hantering av proven och kan vidta åtgärder mot skolor som inte följer reglerna.¹³⁵

Trots samverkansavtalet saknade Skolverket under läsåret 2017/2018 till en början en tydlig mottagare på Skolinspektionen för rapportering av bristfällig hantering. Skolinspektionen införde 2018 en stabsfunktion som bland annat fick i uppgift att ta emot och samordna rapporterna från Skolverket. Under ett möte i maj 2018 diskuterade myndigheterna vilken information som Skolinspektionen behöver för att kunna starta tillsynsärenden.¹³⁶ Skolinspektionen har också sammanställt ett dokument till Skolverket över vilken information som bör ingå, till exempel bör det framgå på vilken skola eventuella brister i hanteringen har framkommit.¹³⁷

Ökad samverkan om otillåten spridning under 2018

I maj 2018 började Skolverket och Skolinspektionen ha samverkansmöten specifikt om otillåten spridning av nationella prov och informera varandra om aktuella frågor. Det handlade bland annat om pågående arbete på respektive myndighet, rutiner för att rapportera bristfällig hantering av nationella prov och Skolverkets hanteringsföreskrifter. De intervjupersoner, både chefer och medarbetare på Skolverket och Skolinspektionen, som deltagit i samverkansmöten beskriver att det ökade samarbetet under 2018 har varit uppskattat och även gett större förståelse för varandras uppdrag och pågående arbete.¹³⁸ Som tidigare beskrivits har myndigheterna samverkat om utformningen av de oanmälda granskningar som planerats under hösten 2018. Myndigheterna har också diskuterat möjligheten att bedriva tillsyn utifrån föreskrifterna, vilket beskrivits i kapitel 3.

De intervjuade har även ansett att rollfördelningen mellan myndigheterna är tydlig¹³⁹ – Skolverket ansvarar för de nationella proven och för att ta fram föreskrifter för genomförandet och hanteringen av proven, medan Skolinspektionen bedriver tillsyn och kvalitetsgranskning av skolhuvudmännens verksamhet. Av den dokumentation som Riksrevisionen tagit del av från båda myndigheterna framkommer heller inget som visar på en otydlig rollfördelning eller överlappning av uppgifter i frågan om otillåten spridning av nationella prov.

¹³⁵ Skolverket och Skolinspektionen, *Avsiktsförklaring: Samverkan mellan Skolinspektionen och Skolverket*.

¹³⁶ Skolinspektionen, *Möte angående nationella prov och samarbetet Skolverket – Skolinspektionen*.

¹³⁷ Skolinspektionen, *Indicerapport för nationella prov*.

¹³⁸ Intervju med Skolinspektionen, 2018-06-15, 2018-09-05, 2018-09-06 och 2018-09-27. Intervju med Skolverket, 2018-08-24 och 2018-08-30.

¹³⁹ Intervju med Skolverket, 2018-08-24. Intervju med Skolinspektionen, 2018-06-15, 2018-09-05 och 2018-09-06.

6.3 Riksrevisionens slutsatser och bedömning

Myndigheterna har först 2018 utvecklat ett ändamålsenligt samarbete. Riksrevisionen bedömer att Skolverket och Skolinspektionen först under 2018 har utvecklat ett ändamålsenligt samarbete om otillåten spridning av nationella prov. Från 2017 utvecklades rutiner för hur Skolverket ska rapportera om bristande hantering och otillåten spridning av nationella prov till Skolinspektionen. Rutinen etablerades i praktiken 2018.

Samverkansmöten mellan myndigheterna skedde först i maj 2018, trots den omfattande otillåtna spridning av nationella prov under våren 2017 som både Skolverket och Skolinspektionen arbetade med på olika sätt. Riksrevisionen bedömer att samarbetet därför borde ha utökats tidigare. I kapitel 3 framgår att möjligheten att utöva tillsyn utifrån hanteringsföreskrifterna och lärarinformationens juridiska status har varit föremål för diskussion mellan myndigheterna. Ett tidigare samarbete mellan Skolverket och Skolinspektionen hade tidigare kunnat klargöra skilda uppfattningar om regleringen av provhanteringen.

Det finns enligt Riksrevisionen en tydlig rollfördelning mellan myndigheterna gällande arbetet mot otillåten spridning av nationella prov, vilket framgår av både genomgången dokumentation och intervjuer. Det utvecklade samarbetet har lett till ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna, som Riksrevisionen bedömer bidrar till att utveckla myndigheternas åtgärder för att motverka spridningen av nationella prov och förbättra hanteringen av proven. Bedömningen görs mot bakgrund av att Riksrevisionen kan konstatera att Skolverket utifrån samarbetet med Skolinspektionen under 2018 har arbetat med att förtydliga sina hanteringsföreskrifter. Skolinspektionen har också använt information från Skolverket i utformningen av oanmälda granskningar.

Referenslista

Dokumentation från de granskade myndigheterna

Skolverket och Skolinspektionen. *Avsiktsförklaring: Samverkan mellan Skolinspektionen och Skolverket*. 2014-01-15. Dnr Skolverket 2009:109, Dnr Skolinspektionen 07-2014:517.

Skolverket och Skolinspektionen. *Avsiktsförklaring: Samverkan mellan Skolinspektionen och Skolverket*. 2017-09-13. Dnr Skolverket 4.1.2–2017:1209. Dnr Skolinspektionen 07–2017:6979.

Skolinspektionen

Skolinspektionen. *Behovsanalys – förslag på tematiska kvalitetsgranskningar och tematiska tillsynar inför 2019*. Underlag till ledningsgruppen 5 juni 2018.

Skolinspektionen. Beslut 2017-06-02. Dnr 41-2017:3410, 42-2017:3411 och 41-2017:3967.

Skolinspektionen. Beslut 2017-06-16. Dnr 41-2017:4239 och 41-2017:4240.

Skolinspektionen. Beslut 2018-07-05. Dnr 43-2018:5885.

Skolinspektionen. *Förslag på granskningsområden 2016*. 2015-05-19.

Skolinspektionen. *Förslag på granskningsområden 2017*.

Skolinspektionen. *Förslag till granskning inför 2018*. Bilaga 1. 2017-06-07.

Skolinspektionen. *Förslag till områden för kvalitetsgranskning, riktad tillsyn och flygande inspektion 2015. Behovsanalys 2015*. 2014-06-03.

Skolinspektionen. *Indicerapport för nationella prov*. 2018-05-09.

Skolinspektionen. *Möte angående nationella prov och samarbetet Skolverket – Skolinspektionen*. E-post skickad 2018-04-30 inför möte 2018-05-07.

Skolinspektionen. *Ombedömning av nationella prov*. 2018-06-20.

<https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/Planering-och-genomforande/ombedomning-av-nationella-prov/>. Hämtad 2018-11-07.

Skolinspektionen. *Skolors hantering av nationella prov. Oanmäld granskning av skolors förvaring av nationella prov i matematik, delprov B och C*. 2017. Dnr 402-2017:4652.

Skolinspektionen. *Utredningsstöd för tillsyn av förskoleklass och grundskola*.

Skolinspektionen. *Utredningsstöd för tillsyn av offentlig huvudman, vuxenutbildningen*.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Skolinspektionen. *Yttrande över förslag till ändring i föreskrifter för hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFVS 2013:19)*. Beslut 2018-03-22. Dnr 2018:2013.

Skolinspektionen. *Yttrande över förslag till ändring i föreskrifter för hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFVS 2013:19)*. Beslut 2018-10-30. Dnr 2018:8690.

Skolverket

Skolverket. *Anvisning för riskhantering vid tertiälerna*. 2018-04-20.

Skolverket. *Avtal med tryckeri*. Gäller 2017-07-01–2019-06-30. Dnr 2.7.2-2016-192.

Skolverket. *Bedömning av Skolverkets interna styrning och kontroll i årsredovisningen 2017*. 2018-01-17.

Skolverket. *Beslut om vägledning för Skolverkets arbete med intern styrning och kontroll*. Beslut 2018-04-25. Dnr 2018:00806.

Skolverket. *Facit till nationella prov i matematik säljs bland elever*. www.skolverket.se. Publicerad 2017-05-18. <https://gamla.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/arkiv-nationella-prov/facit-till-nationella-prov-i-matematik-saljs-bland-elever-1.260757>. Hämtad 2018-09-14.

Skolverket. *Föreskrifter om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFVS 2013:19) om hantering och genomförande av nationella prov. Bilaga 1*. 2018. Dnr 6.1.2–2018:1534.

Skolverket. *Förslag på åtgärder för att hindra att proven sprids på otillbörligt vis. Version 1.0*. 2017-06-22.

Skolverket. *Förteckning över anmälda incidenter rörande nationella prov*. Finns för år 2016, 2017 och 2018.

Skolverket. *GD-föredragning: Föreskrifter om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFVS 2013:19) om hantering och genomförande av nationella prov, beslutsärende*. 2015-06-10.

Skolverket. *Konsekvensutredning avseende förslag till föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov*. 2013-04-23. Dnr 2012:320.

Skolverket. *Konsekvensutredning avseende förslag till ändring i föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFVS 2013:19)*. 2018. Dnr 6.1.2-2018:1534.

Skolverket. *Konsekvensbeskrivning av separata utskick av Bedömningsanvisningar i nationella prov läsåret 2015/2016*. 2015-06-24.

Skolverket. *Möte 2018-05-07 mellan Skolinspektionen och Skolverket angående nationella prov och samarbete*.

Skolverket. *Nationella prov. Hanteringsinstruktioner*. Fyra versioner: 2015-07-27, 2016-08-08, 2017-08-07 och 2018-08-06.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

- Skolverket. *Processbeskrivning: Utarbeta övriga föreskrifter*. Beslutad 2017-11-09.
- Skolverket, enheten för nationella prov. *Protokoll enhetsmöte*. 2017-03-23, 2017-05-30, 2017-06-20.
- Skolverket, enheten för nationella prov. *Protokoll provgruppsmöte*. 2015-05-12, 2015-05-26, 2016-05-31, 2017-01-31, 2017-03-28, 2017-05-02, 2017-06-13, 2017-09-05, 2017-10-03, 2017-11-07, 2017-11-28, 2018-01-09, 2018-03-20, 2018-05-29, 2018-06-19.
- Skolverket. *Provgruppens förslag till handling angående otillåten publicering*. 2017-04-05.
- Skolverket. *Redovisning av uppdrag om plan för utvecklingsarbetet med att digitalisera de nationella proven m.m.* Dnr U2017/03739/GV Digitala nationella prov. 2018-02-15. Dnr 2018:00144.
- Skolverket. *Relationen mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 6 och årskurs 9 2017*. 2018-01-31. Dnr 5.1.3-2018:130.
- Skolverket. *Riskanalyslista nationella prov*. Version 2017-07-05.
- Skolverket. *Riskhantering 2017 Tertial 1 2017*.
- Skolverket. *Rutin vid otillåten spridning av nationella prov*. Beslutad 2017-04-05, uppdaterad 2018-04-09.
- Skolverket. *Sammanställning av risker planering 2017*.
- Skolverket. *Separata utskick av bedömningsanvisningar*. 2016-05-31.
- Skolverket. *Skillnader mellan provresultat och betyg i gymnasieskolan 2016*. 2017-06-28. Dnr 5.1.3-2017:340.
- Skolverket. *Skolverkets årsredovisning 2016*.
- Skolverket. *Skolverkets årsredovisning 2017*.
- Skolverket. *Skolverkets åtgärder mot spridning och fusk inför läsåret 2018/2019 och framåt*. 2018-05-04. Intern pm.
- Skolverket. *Statistik om prov, betyg och meritvärde*. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/om-skolverkets-statistik/statistik-om-prov-betyg-och-meritvarde>. Hämtad 2018-11-07.
- Skolverket. *SWOT-analys av åtgärden "Flera provversioner"*. 2018-06-05.
- Skolverket. *Tjänsteanteckning*. 2017-03-24. Dnr 2017:00141.
- Skolverket. *Uppföljning av risker 2017*.
- Skolverket. *Uppföljning av risker och riskåtgärder 2018 Tertial 1 2018*.
- Skolverket. *Uppgift i ersättningsprov matematik 1b och 1c har varit känd i förväg*. Publicerad 2018-05-17 på www.skolverket.se. Hämtad 2018-09-14.
- Skolverket. *Verksamhetsuppföljning – rapport VU1 2015 för Utbildningsavdelningen*.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Skolverket. *Verksamhetsuppföljning Tertial 1 2017 (läroplaner)*.
Skolverket. *Verksamhetsuppföljning Tertial 2 2017 (läroplaner)*.
Skolverket. *Verksamhetsuppföljning Tertial 2 2017*. 2017-10-10.
Skolverket. *Verksamhetsuppföljning Tertial 3 2017*. 2018-03-09.
Skolverket. *Verksamhetsuppföljning Tertial 1 2018*. 2018-06-15. Dnr 2018:00791.
Skolverket. *Viss spridning av nationella prov i fysik*. Publicerad 2017-04-05.
<https://gamla.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/arkiv-nationella-prov/viss-spridning-av-nationella-prov-i-fysik-1.259726>. Hämtad 2018-09-14.
Skolverket. *Vi stramar upp reglerna för hur nationella prov ska hanteras*. Publicerad 2017-03-30. <https://gamla.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/arkiv-nationella-prov/vi-stramar-upp-reglerna-for-hur-nationella-prov-ska-hanteras-1.259484>. Hämtad 2018-09-14.
Skolverket. *Åtgärder för att förhindra spridning av provmaterial läsåret 2015/2016*. 2015-06-24.

Övriga utredningar, dokument och riksdagstryck

Departementsskrivelse 2014:10. *En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter*.
Ekonomistyrningsverket. *Att hantera verksamhetsrisker. Processen enligt förordningen om intern styrning och kontroll*. 2012:47.
Ekonomistyrningsverket. *Samarbete om risker i verksamheten*. 2012:17.
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). *Detta är informationssäkerhet*. 2015.
SOU 2016:25. *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*.
Prop. 2017/18:14. *Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala*.
Bet. 2017/18:UbU5. *Nationella prov – rättvisa, likvärdiga och digitala*.
Rskr. 2017/18:44.

OTILLÅTEN SPRIDNING AV NATIONELLA PROV

Nationella prov i skolan ska stödja betygsättningen. De senaste åren har flera nationella prov blivit kända i förväg och spridits till elever.

Riksrevisionens granskning visar att Skolverket först under 2018 har utvecklat arbetet med att systematiskt analysera risker för otillåten spridning av prov och att ta fram åtgärder. Uppföljningen av genomförda åtgärder bör dock förbättras ytterligare. Vidare har Skolverket till stor del fungerande rutiner om ett prov sprids, även om det finns brister. Till exempel är det inte tydligt vilka ärenden som ska överlämnas till Skolinspektionen eller Polismyndigheten.

Det framgår också att Skolinspektionen utövar tillsyn och granskar skolors hantering av nationella prov, men att det ännu inte gjorts i vuxenutbildningen. Dessutom har det dröjt till 2018 innan Skolverket och Skolinspektionen har utvecklat ett ändamålsenligt samarbete för en bättre hantering av otillåten spridning av nationella prov.

Riksrevisionen rekommenderar därför Skolverket bland annat att följa upp att de åtgärder som gjorts för att öka säkerheten för nationella prov leder till en minskad risk för spridning. Skolverket bör också klargöra när information om brister i provhanteringen ska överlämnas till Skolinspektionen eller Polismyndigheten. Riksrevisionen rekommenderar Skolinspektionen att ytterligare utreda behovet av att granska hanteringen av nationella prov i kommunal vuxenutbildning.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-505-3

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bolund, Damberg, Strandhäll, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lind

Föredragande: statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om Skolverkets och Skolinspektionens arbete mot otillåten spridning av nationella prov

