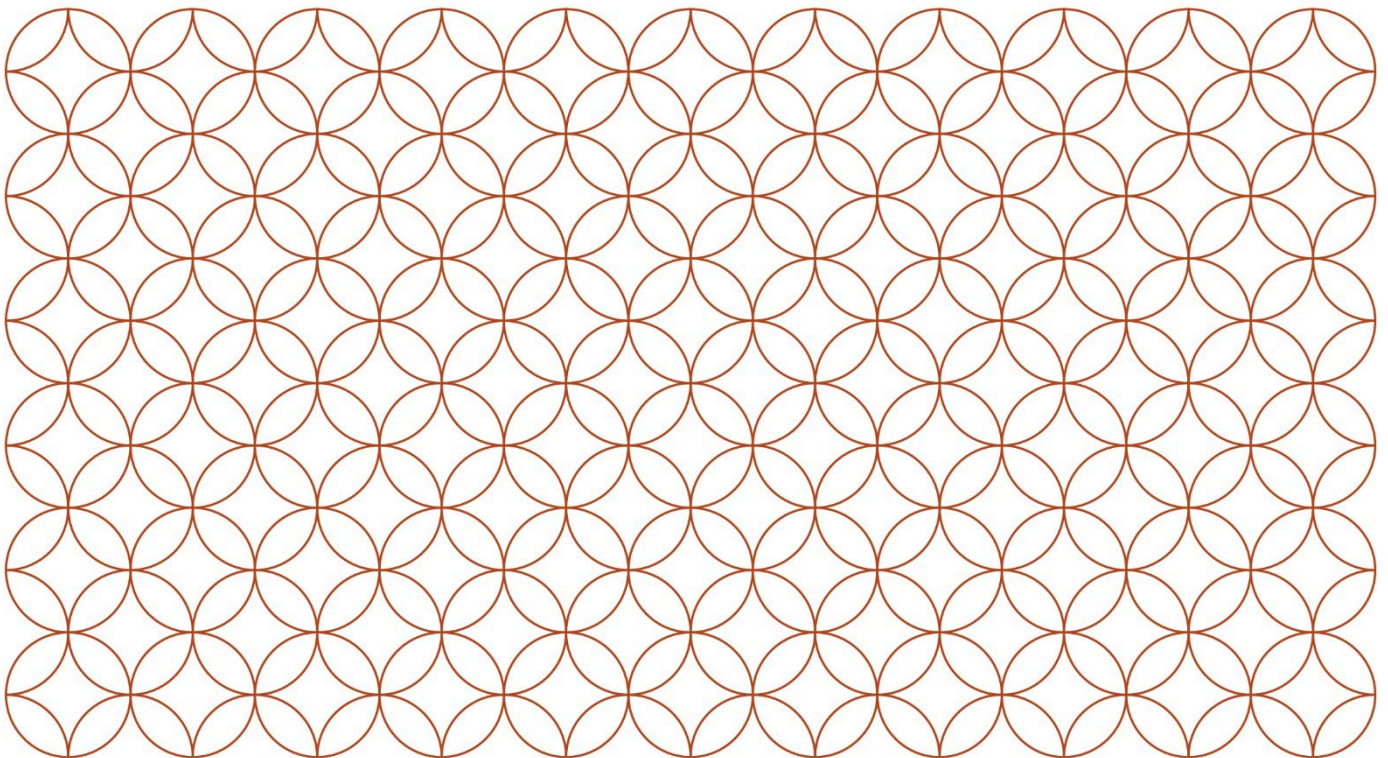




**Redovisning av uppdrag om hur införandet av
central rättning av digitala nationella prov kan
tidigareläggas**



Publikationen finns att ladda ner som kostnadsfri
PDF från Skolverkets webbplats:

www.skolverket.se/publikationer

Dokumentdatum: 2023-09-15

Diarienummer: 2023:2

Skolverket, Stockholm 2023

Redovisning av uppdrag om hur införandet av central rättning av digitala nationella prov kan tidigareläggas

U2023/00237

Härmed delredovisar Skolverket sitt uppdrag, Ändring av uppdraget att digitalisera de nationella proven m.m. (U2023/00237), genom att beskriva hur central rättning av digitala nationella prov kan tidigareläggas.

Sammanfattning

Skolverket har haft regeringens uppdrag att utreda hur en tidigareläggning av central rättning av nationella prov i svenska, svenska som andraspråk och engelska av de delprov som prövar skriftlig produktion kan införas (U2023/00237). I denna rapport redovisas resultatet av Skolverkets utredning.

Skolverkets bedömning är att ett införande av central rättning skulle kunna ske ett år tidigare jämfört med det förslag som redovisades 2022. Ett sådant tidigareläggande är dock behäftat med betydande risker när det gäller möjligheter till bemanning och kvalitet. Med en tidigareläggning kan systemet sammanfattningsvis utformas på följande sätt

- Central rättning kan införas för
 - engelska kurs 6 samt svenska och svenska som andraspråk kurs 3 i gymnasieskolan höstterminen 2026¹
 - engelska, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9 i grundskolan vårterminen 2028.

Införandet sker stegvis och föregås av tester där en mindre del av delproven rättas centralt med start höstterminen 2025. En tidigareläggning av central rättning bedöms få flera konsekvenser. Nedan sammanfattas några väsentliga konsekvenser.

- Systemet bedöms kosta omkring 26 miljoner kronor att införa under åren 2024–2026. Under 2027 beräknas kostnaden till cirka 50 miljoner kronor inklusive cirka 33 miljoner kronor för rättningen av den första fullskaliga omgången delprov från gymnasieskolan och därefter en årlig kostnad på cirka 93 miljoner kronor när hela systemet är i drift från och med 2028. Ytterligare kostnader kan tillkomma bland annat eftersom kostnaden för organisationen av bedömningen inte är helt utredd.
- Bemanning av bedömare är organisationens största utmaning. Om det inte finns tillräckligt med bedömare vid införandet kommer Skolverket att tvingas ställa in central rättning det året.
- För att möta risken att myndigheten inte lyckas bemanna uppdraget och svårigheter som lagen om offentlig upphandling medför, utreder myndigheten möjligheten att uppdra åt ett eller flera bemanningsföretag att anlita bedömare.
- Skolverket behöver testa central rättning tidigare och i större volymer än vad som beskrevs i den förra redovisningen.
- Eventuell ny funktionalitet i Skolverkets provplattform behöver utvecklas under 2024, det vill säga under det år som provplattformen för digitala nationella prov ska tas i bruk. Kapaciteten hos leverantören av

¹ Från och med höstterminen 2027 kommer proven inom gymnasieskolan att genomföras i en nivå och inte i en kurs (gäller elever som börjar i gymnasieskolan 2025).

provplattformen att utveckla nya lösningar kommer att vara begränsad eftersom utveckling kopplad till lanseringen av digitala nationella prov behöver prioriteras. Det kan leda till förseningar i leveransen av en provplattform som möjliggör central rättning i stor skala.

- Bedömning på skolorna (lokal bedömning) av de aktuella delproven sker endast under ett år i stället för två år som tidigare föreslogs. Lärare kommer då inte att ha lika mycket tid att lära sig hur bedömningen fungerar i provplattformen.

• Innehåll

Sammanfattning	4
1. Inledning	7
Uppdraget	7
2. Skolverkets förslag 2022	9
3. Tidigareläggning av central rättning med ett år är möjligt	10
3.1. Skolverkets förslag till organisation och upplägg för arbetet att tidigarelägga central rättning	10
4. Bemanning och utbildning	11
4.1. Centrala bedömare anlitas av bemanningsföretag.....	11
4.2. Analys av former för bemanning	12
4.3. Förslag till utbildning av centrala bedömare och huvudbedömare	14
5. En reviderad tidsplan med aktiviteter	16
6. Konsekvensanalys av en tidigareläggning	19
6.1. Organisatoriska konsekvenser	19
6.2. Konsekvenser för implementeringen av digitala nationella prov	19
6.3. Ekonomiska konsekvenser av tidigareläggandet	20
6.4. Konsekvenser för eleverna.....	24
7. En tidigareläggning medför risker	25
7.1. Risker för organisationen av tidigareläggning av central rättning	25
7.2. Risker för implementering av digitala nationella prov.....	26
7.3. Risk för ökade kostnader.....	26
7.4. Risker för skolornas verksamhet	26
8. Sammanfattande bedömning	27

1. Inledning

Uppdraget

I en ändring av uppdraget att digitalisera de nationella proven m.m. (U2023/00237) fick Skolverket i uppdrag att förbereda införandet av central rättning av digitala nationella prov för de delprov som prövar skriftlig produktion i ämnena svenska, svenska som andraspråk och engelska i årskurs 9 samt för de obligatoriska avslutande kurserna för högskoleförberedande program i gymnasieskolan.

Uppdragets utformning grundar sig på den redovisning som Skolverket lämnade 2022² vilken i sin tur föregicks av en utredning på myndigheten 2020 om samma fråga.³

Uppdraget omfattar att

- analysera och redovisa hur tidpunkten för införandet kan tidigareläggas. Enligt Skolverkets förslag i den tidigare redovisningen ska central rättning införas hösten 2027⁴ avseende prov i gymnasieskolan och våren 2029 avseende prov i årskurs 9.
- analysera och redovisa om, och i så fall hur, central rättning bör införas för ytterligare delar av de nationella proven, till exempel naturorienterade och samhällsorienterade ämnen i årskurs 9.
- förbereda införandet av central rättning av digitala nationella prov i uppsatsdelarna i ämnena svenska, svenska som andraspråk och engelska i årskurs 9 och för de obligatoriska avslutande kurserna för högskoleförberedande program i gymnasieskolan.

Här delredovisas uppdragets första del som gäller tidigareläggning av central rättning samt ett påbörjat förberedelsearbete. De sista två delarna av uppdraget ska redovisas i sin helhet till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 mars 2024.

Redovisningen omfattar en kort bakgrund till myndighetens bedömning (kap. 1), en beskrivning av tidigareläggning av central rättning (kap. 2) samt ett förslag till hur bemanning och utbildning av bedömare kan organiseras (kap. 3) enligt en tidsplan för införandet (kap. 4). Avslutningsvis redovisas konsekvenser av ett tidigareläggande av införande av central rättning med en kostnadsberäkning (kap. 5) och en sammanställning av risker som en tidigareläggning kan medföra (kap. 6).

² Skolverket (2022). Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov. Dnr 2021:1559.

³ Skolverket (2020). Redovisning av uppdrag om central rättning av nationella prov. Dnr 2019:1900.

⁴ I det nya regeringsuppdraget anges det våren 2027.

Samråd med sakkunniga

Inom ramen för uppdraget har Skolverket samrått med representanter för de lärosäten som har Skolverkets uppdrag att konstruera nationella prov i engelska, svenska och svenska som andraspråk. Dessutom har myndigheten fört dialoger med lärare inom ramen för den försöksverksamhet som är kopplad till digitala nationella prov.⁵ Samråden har varit betydelsefulla både för att identifiera hur central rättning skulle kunna tidigareläggas och för att ringa in vilka konsekvenser en tidigareläggning kan medföra.

⁵ SFS 2021:1061.

2. Skolverkets förslag 2022

I 2022 års redovisning till regeringen föreslog Skolverket ett system för central rättning som i korthet skulle utformas på följande sätt:

- Central rättning införs för
 - svenska och svenska som andraspråk kurs 3 samt engelska kurs 6 i gymnasieskolan
 - svenska, svenska som andraspråk och engelska årskurs 9 i grundskolan.
- Central rättning ska enbart omfatta de delprov som prövar skriftlig produktion. Ansvaret för att bedöma muntliga delprov och de kortsvarsuppgifter som inte kan rättas automatiskt ligger även fortsättningsvis på skolorna.
- Central rättning bör införas stegvis i Skolverkets kommande digitala provplattform och med början för proven på gymnasial nivå i svenska och svenska som andraspråk kurs 3 och i engelska kurs 6 höstterminen 2027.⁶ Systemet ska vara fullt utbyggt 2029.
- Central rättning bör följa det stegvisa införandet av digitala nationella prov enligt följande: De två första åren med digitala prov rättas proven lokalt för att ge samtliga lärare möjlighet att bekanta sig med de grundläggande principerna för bedömning utifrån Skolverkets systemramverk⁷ och hur digital bedömning i Skolverkets provplattform går till. Tredje året testar Skolverket central rättning av ett begränsat antal elevprestationer av de aktuella delproven. Fjärde året genomförs central rättning av samtliga elevprestationer från aktuella delprov.
- Skolverket föreslår att myndigheten organiserar ett nationellt system med team för digital sambedömning av centrala bedömare, där en huvudbedömare leder vart och ett av teamen.
- Skolverket föreslår att centrala bedömare och huvudbedömare ska vara legitimerade och ämnesbehöriga lärare för aktuell årskurs. De föreslås utföra bedömningen som en arvoderad bisyssla, anlitate direkt av Skolverket.
- Skolverket ska tillhandahålla bedömarutbildningar både för de lärare som ska fungera som centrala bedömare och för dem som anlitas som huvudbedömare.
- Lärarnas bedömarkompetens upprätthålls delvis genom att delproven för muntlig framställning och korta frisvarsuppgifter fortfarande bedöms lokalt.

⁶ Från och med höstterminen 2027 kommer proven inom gymnasieskolan att genomföras i en nivå och inte i en kurs (gäller elever som börjar i gymnasieskolan 2025).

⁷ Skolverket (2017). Skolverkets systemramverk för nationella prov. <https://www.skolverket.se/publikationer?id=3890>

3. Tidigareläggning av central rättning med ett år är möjligt

I 2022 års redovisning bedömde Skolverket att central rättning borde införas stegvis och med försiktighet.⁸ Myndigheten argumenterade för att ett lyckat resultat av en så pass stor förändring borde föregås av ett omfattande arbete för att specificera behov och utveckla lösningar i Skolverkets provplattform, där elevprestationerna ska bedömas. Skolverket föreslog därför att samtliga digitala prov först skulle genomföras i två år med lokal bedömning, så att alla lärare kunde sätta sig in i hur bedömning fungerar i den nya digitala provplattformen. Dessa två år skulle också behövas av andra skäl. För det första skulle inte alla skolor vara redo för att genomföra proven digitalt redan det första året med digitala prov. Det bedömdes därför behövas ytterligare ett år för att säkerställa att den stora majoriteten av huvudmän och skolor hade genomfört och bedömt de aktuella proven digitalt. För det andra behövde Skolverket testa central rättning i mindre skala under det tredje året med digitala nationella prov. Först det fjärde året ansåg Skolverket att central rättning skulle introduceras för samtliga skolor i aktuell kurs och årskurs.

Förslaget innebar att delprov som prövar skriftlig produktion i svenska och svenska som andraspråk i kurs 3 och engelska kurs 6 skulle kunna komma att bedömas centralt för samtliga elever höstterminen 2027. Delproven i svenska, svenska som andraspråk och engelska i årskurs 9 skulle bedömas centralt vårterminen 2029. Med ett fullt utbyggt system för dessa ämnen och kurser skulle cirka 400 000 delprov bedömas centralt i Skolverkets provtjänst per år.

3.1. Skolverkets förslag till organisation och upplägg för arbetet att tidigarelägga central rättning

Med utgångspunkt i regeringsuppdraget om att tidigarelägga central rättning bedömer Skolverket att central rättning kan tidigareläggas med ett läsår.

En tidigareläggning av uppdraget om att införa central rättning innebär i korthet följande:

Gymnasieskolan

- Höstterminen 2024 och vårterminen 2025: Lokal bedömning av nationella prov i svenska kurs 3, svenska som andraspråk kurs 3 och engelska kurs 6.
- Höstterminen 2025: Tester av central rättning i liten skala av nationella prov i svenska kurs 3 och engelska kurs 6.

⁸ Skolverket (2022). Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov. Dnr 2021:1559.

- Vårterminen 2026: Tester i större skala av nationella prov i svenska kurs 3, svenska som andraspråk kurs 3 och engelska kurs 6.
- Höstterminen 2026 och vårterminen 2027: Central rättning genomförs av nationella prov i svenska kurs 3, svenska som andraspråk kurs 3 och engelska kurs 6.⁹

Grundskolan

- Vårterminen 2026: Lokal bedömning av nationella prov i svenska, svenska som andraspråk och engelska i årskurs 9.
- Vårterminen 2027: Omfattande tester av central rättning av nationella prov i svenska, svenska som andraspråk och engelska i årskurs 9.
- Vårterminen 2028: Central rättning genomförs av nationella prov i svenska, svenska som andraspråk och engelska i årskurs 9.

Skäl för en tidigareläggning med bara ett läsår

Införandet av digitala nationella prov är en stor förändring för skolor och huvudmän. Det är även en ny uppgift för lärare att genomföra bedömning i Skolverkets provplattform. När central rättning införs bedömer Skolverket att lärare behöver ha minst ett års erfarenhet av att bedöma lokalt i Skolverkets provplattform innan de kan ta ställning till om de är beredda att åta sig ett uppdrag som central bedömare.

Myndigheten menar att ett införande som tidigareläggs mer än ett läsår inte är möjligt. Central rättning behöver starta en hösttermin eftersom betydligt färre gymnasieelever genomför nationella prov under vårterminerna. Skolverket bedömer dessutom att ett ännu tidigare införande kan påverka införandet av de digitala nationella proven negativt, se vidare kap 5 och kap 7.

4. Bemanning och utbildning

I 2022 års redovisning påpekade Skolverket att det inte gick att ge en detaljerad analys av organisatoriska konsekvenser av förslaget.¹⁰ I arbetet med att förbereda och tidigarelägga införandet av central rättning har myndigheten fortsatt analysen av förslagen. Myndigheten har nu reviderat beskrivningen av hur uppdraget ska bemannas och konkretiserat innehållet i de utbildningar som bedömare är tänkta att genomgå.

4.1. Centrala bedömare anlitas av bemanningsföretag

Myndigheten bedömde i 2022 års redovisning att det vore effektivast att utforma en organisation för central rättning utifrån det faktum att kunskaper om de

⁹ Från och med höstterminen 2027 kommer proven inom gymnasieskolan att genomföras i en nivå och inte i en kurs.

¹⁰ Skolverket (2022). Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov. Dnr 2021:1559, s. 41.

nationella provens konstruktion och genomförande var avgörande för ett genomförande av hög kvalitet. Det vore därför lämpligast att samma myndighet som ansvarar för att ta fram nationella prov, det vill säga Skolverket, även stod för utbildning och organisation av bedömningsarbetet. Myndigheten föreslog också att Skolverket skulle ansvara för bemanning och arvodering av de cirka 5 000 bedömare och huvudbedömare som kan komma att behövas när systemet är fullt utbyggt.

Skolverket gör nu bedömningen att bemanning, helt eller delvis, behöver ske med hjälp av bemanningsföretag. Bemanningen av bedömare är den enskilt viktigaste faktorn för att central rättning över huvud taget ska kunna genomföras. Kan inte tillräckligt många bedömare anlitas för att bedöma cirka 400 000 elevprestationer per år under en relativt kort period i slutet av en termin, när lärare redan är högt belastade, måste all bedömning i det aktuella ämnet eller kursen det året övergå till att bli lokal. Med andra ord kommer Skolverket att behöva ställa in central rättning i det aktuella ämnet om myndigheten inte kan anlita tillräckligt många bedömare. Genom att anlita bemanningsföretag minskar myndigheten den risken avsevärt.

4.2. Analys av former för bemanning

Skolverket har gjort analys av den juridiska formen av bemanning. En bemanning kan antingen ske i form av en anställning eller i form av ett uppdrag. Karaktären av de arbetsuppgifter som ska utföras när det gäller central rättning och det sätt de kommer att utföras på bedömer Skolverket ryms inom regelverket för uppdragstagare. Detta är även det bemanningsförfarande som Skolinspektionen använt sig av i tidigare liknande uppdrag avseende ombedömning av nationella prov.

Skolverket saknar i dag erfarenhet av och kunskap om att via uppdrag anlita och arvodera personal i den här omfattningen. Arvode från Skolverket utgår endast i enstaka fall exempelvis till externa föreläsare. I det här fallet handlar det om tusentals bedömare som ska anlitas varje år. Skolverket har undersökt vilka möjligheter myndigheten har att arvodera ett stort antal personer inom ett och samma uppdrag och samtidigt behålla kontroll över vilka personer som åtar sig ett uppdrag. Skolverket bedömer att det finns stora utmaningar och hinder för myndigheten att själva ansvara för bemanning och arvodering av bedömare som ligger inom ett och samma uppdrag. Detta, och en alternativ lösning, redovisas i nästa avsnitt.

Lagen om offentlig upphandling och bemanningen av central rättning

Om Skolverket skulle anlita och arvodera de lärare som ska utföra uppdraget om central rättning av nationella prov kommer värdet på arvoderingen vida att överstiga direktupphandlingsgränsen, som i dag ligger på 700 000 kronor.

Tjänsten måste därför upphandlas i en så kallad öppen upphandling. För denna situation, där man måste kunna lägga till och ta bort lärare löpande, skulle man behöva använda sig av en metod som kallas för dynamiskt inköpssystem (DIS). Det är ett flexibelt system som är öppet för nya leverantörer under hela giltighetstiden och antalet leverantörer får inte begränsas. Systemet innebär dock en stor mängd avtal som ska kontrolleras och myndigheten kan inte påverka vilka som lämnar anbud. Skolverket kan till exempel inte bestämma att varje lärare själv ska ansluta sig som arvodist. Alla juridiska personer måste tillåtas delta och därför kommer det sannolikt att bli en blandning av enskilda lärare (med registrerade företag eller utan) och stora bolag som ansluter sig.

Ett sådant system bygger på tillit och det finns således ingen möjlighet att till exempel kontrollera om personer som lämnar anbud varit dömda för brott. Det kan också bli alltför komplicerat för den enskilda läraren att ta på sig uppdrag som central bedömare med detta förfarande. Till exempel måste en lärare antingen starta ett eget företag för att kunna komma i fråga inom ett dynamiskt inköpssystem, eller bli anställd hos ett bolag som är anslutet. Det finns ingen möjlighet att begränsa antalet företag som ansluter sig och det kan därför i praktiken bli tal om terminsvisa avrop med hundratals eller till och med tusentals företag som Skolverket behöver både teckna nya kontrakt med och följa upp avtalstrohet och fakturering med.

För att hantera ett DIS skulle uppskattningsvis minst sex till åtta heltidstjänster behövas under de intensiva perioderna, och mellan en halv till två heltidstjänster under tiden däremellan för administrativ hantering av systemet och kontroll av ansökningar. För varje provtillfälle måste sedan uppdragen att bedöma avropas från dem som är anslutna till systemet och det blir Skolverkets ansvar att se till att alla prov blir bedömda och kommer tillbaka till skolorna i tid för betygssättning. Varje avrop från ett DIS kan även överprövas, och vid framgång kan skadestånd utkrävas, vilket innebär löpande juridiska risker under avtalets löptid.

På grund av betänkligheterna ovan lämnar vi nu förslag på en reviderad modell med en organisation där bedömare och huvudbedömare anlitas av ett eller flera bemanningsföretag på uppdrag av Skolverket.

Upphandling

Med en sådan modell skulle Skolverket genomföra en sedvanlig upphandling i form av antingen ett ramavtal eller ett leveransavtal där Skolverket köper in tjänsten att samordna hela eller delar av uppdragets omfattning.

Bemanningsföretag får då i uppdrag att anlita och arvoda alla bedömare och exempelvis hantera sjukfrånvaro, vikarier och löneutbetalningar, vilket är deras kärnverksamhet. Myndigheten kan köpa in tjänsten att samordna all bemanning och arvodesutbetalning till lärare och betala en part för detta. Vi kan även dela upp bemanningen av bedömare så att ett bemanningsföretag ansvarar för och anställer huvudbedömare och ett annat ansvarar för bedömare. Även vid detta förfarande behöver vi dock ta höjd för överprövning.

Skolverket har inhämtat erfarenheter från Skolinspektionen som använde ett liknande förfaringssätt när man anlidade bedömare till sitt tidigare uppdrag om omdömnings av nationella prov. Skolinspektionens erfarenheter av att anlita ett bemanningsföretag var mycket positiva.

Sammanfattningsvis är det viktigt att påpeka att Skolverket också med dessa förändringar av organisationen fortfarande ansvarar för den centrala rättningen och dess kvalitet. Jämfört med förslaget till organisation i 2022 års redovisning överlåter Skolverket som sagt ansvaret för bemanning av bedömare och huvudbedömare på ett eller flera bemanningsföretag. Företaget eller företagen som anlitas ska också hantera annan administration som följer av uppdraget. Till exempel kan de följa upp att bedömarna har lärarlegitimation. De ansvarar också för arvoderingen av bedömarna. Skolverkets ansvar omfattar till exempel kommunikation, support, kvalitetskontroll, uppföljning och utbildning av bedömarna. Vi föreslår inga stora förändringar inom de delarna. Tidigare-läggningen innebär dock att arbetet med att planera kommunikations- och utbildningsinsatser påbörjas redan under hösten 2023.

4.3. Förslag till utbildning av centrala bedömare och huvudbedömare

I 2022 års redovisning föreslog Skolverket att myndigheten skulle åta sig att tillhandahålla utbildningar i bedömning av de delprov som omfattas av central rättning. Webbkurser skulle utformas i samarbete med de lärosäten som har expertis när det gäller proven i de aktuella ämnena.

Under 2023 förbereder Skolverket på olika sätt uppdraget att införa central rättning. Myndigheten har konkretiserat förslaget efter samråd med de aktuella lärosätena. Skolverket föreslår att utbildningen består av följande fyra delar:

- En första del som riktar sig till alla som är intresserade av att åta sig ett uppdrag som central bedömare. Delen består av en film som fokuserar på de principer som allmänt gäller för bedömningen av elevprestationer i de delprov som bedöms centralt. Utbildningen visar vilka bedömningsprinciper som är nödvändiga för läraren att fokusera på vid bedömning av det aktuella nationella provet.
- En andra del som riktar sig till huvudbedömare och bland annat fokuserar på vilket stöd som kan ges för förbättrad bedömaröverensstämmelse i det enskilda delprovet. Denna del av utbildningen utgår från exempel på expertbedömningar av elevprestationer. Den tar även upp hur kvalitetssäkring kan åstadkommas och hur teamen ska ledas och administreras av huvudbedömarna. Under utbildningen kommer även huvudbedömarna att få möjlighet att bilda nätverk för att vid behov kunna lyfta olika problem som uppstår i bedömarteamen.
- En tredje del som riktar sig till samtliga centrala bedömare och fokuserar på de specifika funktioner i Skolverkets provplattform som rör central

rättning. Det kan exempelvis handla om hur en svårbedömd elevtext kan flaggas för sambedömning i teamet.

- En fjärde del av utbildningen – en bedömarträning – som är avsedd för de centrala bedömarna och genomförs i samband med att ett team påbörjar bedömningen av delproven. Innan bedömarna kan starta bedömningen av elevprestationerna ska de träna på ett antal redan bedömda elevprestationer i provplattformen. Denna del leds av huvudbedömarna för respektive team. Huvudbedömarna har själva precis genomgått denna utbildning tillsammans med övriga huvudbedömare i den andra delen ovan, innan de själva alltså håller utbildningen med bedömarna i sina team.

Detta upplägg innebär att Skolverket träffar överenskommelser om material och underlag till de olika delarna av utbildningen med de lärosäten som konstruerar proven i svenska, svenska som andraspråk och engelska.

5. En reviderad tidsplan med aktiviteter

I arbetet med att planera för ett tidigarelagt införande av central rättning redovisar Skolverket en översiktlig och preliminär tidsplan för olika förberedelser och aktiviteter. Tidsplanen bygger på att Skolverket får uppdraget av regeringen under hösten 2023 och att medel för att genomföra arbetet tillförs myndigheten från och med 2024.

Hösten 2023

- Skolverket färdigställer ett förfrågningsunderlag för upphandling av tjänsten att bemanna uppdraget med bedömare och huvudbedömare.
- Skolverket gör en informationssäkerhetsanalys.
- Skolverket tar fram en kommunikationsplan för införandet av central rättning, som sträcker sig fram till dess att systemet för central rättning är i drift. Årliga aktivitetsplaner för stöd- och kommunikationsinsatser kommer att tas fram från 2024 till 2027. Insatser kommer att göras även åren efter att central rättning är införd.
- Skolverket fördjupar samråd med övriga nordiska länder om hur central rättning bäst kan organiseras.
- Skolverket för dialog främst med lärare om hur uppdraget som central bedömare kan göras attraktivt.
- Skolverket fortsätter arbetet med upphandling av en webbkurs för bedömare.
- Skolverket träffar en överenskommelse om att leverera underlag till de olika utbildningsinsatser som ingår i uppdraget med aktuella lärosäten.
- Uppdraget om att utreda om fler ämnen eller årskurser/kurser ska ingå i systemet med central rättning påbörjas.
- Behov och krav på funktionalitet i Skolverkets provplattform och för övrigt it-stöd formuleras.
- Skolverket påbörjar arbetet med att skapa en hållbar process för systemet med central rättning när det är i drift där alla aktiviteter kartläggs i ett flöde.

2024

- Utredningen om central rättning i fler ämnen och planen för införandet redovisas till regeringen senast den 15 mars 2024.
- Skolverket förbereder en organisation för teknisk och administrativ support.
- Skolverket genomför en offentlig upphandling av uppdraget att bemanna den centrala rättningen.

- Skolverket påbörjar arbetet med kommunikations- och stödinsatser enligt kommunikationsplanen.
- Skolverket beställer eventuell ny funktionalitet i provplattformen av berörda leverantörer.

2025

- Underlag till utbildningar för bedömare och huvudbedömare levereras.
- Skolverket beställer produktion av utbildningsmaterial.
- Skolverket fortsätter arbetet med kommunikations- och stödinsatser enligt kommunikationsplanen.
- Utbildningsmaterialet i sin första version färdigställs.
- Bemanning av bedömare inför höstens testverksamhet genomförs.
- Skolverket har en organisation för teknisk och administrativ support på plats som kommer att byggas ut allteftersom behovet ökar.
- Testomgång 1 med cirka 30 bedömare är genomförd i november 2025.

2026

- 50 bedömare och 5 huvudbedömare är anlitade och utbildade i februari inför testomgång 2 i gymnasieskolan.
- Testomgång 2 med cirka 2 500 centralt rättade uppsatser är genomförd i juni.
- Alla uppsatser som genomförs digitalt under höstterminen är rättade av cirka 63 bedömare och 6 huvudbedömare i december 2026.
- Skolverket fortsätter arbetet med kommunikations- och stödinsatser enligt kommunikationsplanen.

2027

- Skolverket fortsätter arbetet med kommunikations- och stödinsatser enligt kommunikationsplanen.
- Inför testomgång 3 är 333 bedömare i svenska och svenska som andraspråk och 250 i engelska samt 33 respektive 25 huvudbedömare i grundskolan utbildade och anlitade i januari.
- Testomgång 3 med totalt 25 000 uppsatser är rättade centralt i grundskolan och genomförd i juni.
- Bemanningen av 1 900 bedömare samt 190 huvudbedömare i gymnasieskolan är klar i februari 2027.
- Central rättning av samtliga uppsatser i gymnasieskolan är genomförd i juni.
- Central rättning i gymnasieskolan är genomförd och pågår varje höst och vår.

2028

- Samtliga bedömare och huvudbedömare för både grundskolan och gymnasieskolan är anlitade, det vill säga cirka 200 huvudbedömare samt cirka 2 500 bedömare till grundskolans bedömning och cirka 1 900 till gymnasieskolans. Systemet är fullt utbyggt och i drift.
- Skolverket tar fram en ny kommunikationsplan med aktiviteter för förvaltningen av systemet för central rättning.

6. Konsekvensanalys av en tidigareläggning

Konsekvensanalysen som presenteras i kapitlet omfattar de områden som främst påverkas av en tidigareläggning av införandet av central rättning enligt regeringsuppdraget.

6.1. Organisatoriska konsekvenser

Som beskrivits ovan i kapitel 3 bedömer Skolverket nu att bemanningen av bedömare bör ske via ett eller flera bemanningsföretag. Samtidigt är det viktigt att Skolverket behåller kontrollen över uppdraget och dess organisation. Det innebär i sin tur ett omfattande arbete med att specificera behov och krav till det eller de bemanningsföretag som får uppdraget att bemanna den centrala rättningen. Den totala summan för central rättning kan komma att bli högre. Uppskattningen av kostnaderna beror på resultat av upphandling av bemanningstjänster. Därför är nuvarande beräkningar som kostnader för arvode till centrala bedömare osäkra. För att kunna rekrytera bedömare behöver ansvarig myndighet kunna erbjuda goda villkor och det är önskvärt att formen för rekrytering inte påverkar arvodet negativt.

Skolverket bedömer att de 10–15 tjänster som vi räknade med skulle behöva inrättas för att administrera systemet i 2022 års redovisning också kommer att behövas i med ett års tidigareläggning.¹¹ Men det är mycket svårt att, i detta tidiga skede, beräkna omfattningen av exempelvis hur mycket teknisk support som systemet kommer att kräva.

6.2. Konsekvenser för implementeringen av digitala nationella prov

En viktig utgångspunkt för beskrivningen av tidigareläggning av central rättning har varit att undvika att tidsplanen påverkar implementeringen av digitala nationella prov negativt. Men det går inte att bortse från att en tidigareläggning med ett år kan få konsekvenser för färdigställandet av Skolverkets provplattform. Den centrala rättningen kommer att äga rum i Skolverkets provplattform eftersom det är där elevernas texter ligger. Plattformen är visserligen konfigurerad för att kunna hantera detta, men det finns en stor risk att central rättning kommer att innebära nya tekniska behov som Skolverkets provplattform inte stöder. Dessa nya behov tar dels tid att formulera och kravställa, dels tar det tid att utveckla den nya funktionaliteten. Men det största problemet är att med ett tidigare införande av central rättning kommer dessa krav nu under 2024, det vill säga under det år som provplattformen för digitala nationella prov ska färdigställas och tas i bruk.

¹¹ Skolverket (2022). Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov. Dnr 2021:1559, s. 44.

Det innebär att nya krav konkurrerar med målen i den leveransplan som leverantörerna av provplattformens olika delar arbetar efter i dag. Leverantörens kapacitet att utveckla provplattformen är begränsad. Det kan eventuellt leda till att behov för digitaliseringen av de nationella proven behöver prioriteras ned.

6.3. Ekonomiska konsekvenser av tidigareläggandet

I 2022 års redovisning gjordes kostnadsberäkningar för central rättning utifrån antagandet att ett införande skulle ske med start 2027. När införandet ska tidigareläggas behöver kostnaderna för införandet revideras. Det handlar i första hand om att kostnader disponeras om och flyttas till tidigare budgetår, såsom kostnader för teknisk utveckling som inkluderar systemutveckling. Alla kostnader är beräknade med dagens penningvärde. De kan komma att behöva revideras om den inflation Sverige har haft under det senaste året fortsätter.

Kostnader för det stegvisa införandet redovisades inte per år eller termin i 2022 års redovisning utan de redovisades dels som kostnader för införandet, dels som kostnader för driften när systemet var fullt utbyggt. Nu redovisar Skolverket i tabell 1 en terminsvis uppskattning av kostnader för det antal huvudbedömare och bedömare som behövs både för att genomföra tester och för ett stegvist införande av central rättning fram till dess att systemet är fullt utbyggt vårterminen 2028. När systemet är fullt utbyggt beräknas kostnaderna för bedömningen av de nationella proven uppgå till drygt 78 miljoner kronor per år (se tabell 2).

Utveckla och genomföra bedömarutbildningar och webbkurser för bedömare och huvudbedömare

Skolverket behöver ta fram både utbildningar för bedömare och huvudbedömare, se ovan i kapitel 3. I 2022 års redovisning uppskattade myndigheten kostnaderna för dessa till 6 miljoner kronor baserat på kostnader som Skolverket haft för tidigare webbutbildningar. Summan påverkas inte av tidigareläggningen av central rättning men utbildningarna behöver vara klara till de större testerna som genomförs våren 2026. Därför har posten fördelats på åren 2024 och 2025 med 3 miljoner kronor per år (se tabell 2 nedan). Ett visst underhåll och uppdatering av utbildningarna kommer att krävas när systemet är i full drift från och med 2028. Vi har beräknat 500 000 kronor per år för det.

När systemet är fullt utbyggt ska cirka 200 huvudbedömare utbildas varje år. Varje huvudbedömare arvoderas med 2 400 kronor, inklusive skatt och avgifter, för förlorad arbetsinkomst under utbildningen. Det innebär en kostnad på 480 000 kronor per år när systemet är i drift fullt ut. Under åren 2026 och 2027 beräknar vi en kostnad på 240 000 kronor per år. I tabell 2 har utvecklandet och genomförandet av utbildningar för huvudbedömare slagits ihop, med en totalkostnad om 980 000 kronor årligen när systemet är i drift.

Stöd- och kommunikationsinsatser i samband med införandet och driften

Baserat på tidigare erfarenheter bedömde Skolverket i 2022 års redovisning att kostnaderna för stöd- och kommunikationsinsatser kan komma att uppgå till omkring 2 miljoner kronor i samband med införandet och sedan ytterligare 1 miljon kronor per år när systemet är i drift. När systemet tidigareläggs bedömer myndigheten dock att åtgärderna kommer att behöva intensifieras framför allt under 2024 och 2025. Myndigheten kan behöva göra större kommunikationsinsatser för att nå fram till lärare, rektorer och skolchefer eftersom alla tre yrkesgrupperna berörs av reformen på olika sätt. Därför föreslår myndigheten nu en kostnad på 500 000 kronor för 2024, 2 miljoner kronor för 2025 och 1 miljon kronor per år från och med 2026 (se tabell 2).

Tester och stegvis införande av central rättning

Om central rättning tidigareläggs bedömer Skolverket att det som i 2022 års redovisning kallas test i mindre skala¹² kommer att behöva bli mer omfattande eftersom de ska genomföras under en kortare tidsperiod. Till testverksamheten kommer Skolverket dessutom att bygga upp support och förvaltning av systemet redan under 2026.

Under hösten 2025 påbörjas testverksamheten i mindre skala (se tabell 1). Testerna genomförs inom gymnasieskolan och omfattar ett tiotal bedömare i engelska och svenska som bedömer ett tjugotal uppsatser var. Svenska som andraspråk ingår inte i testerna under hösten eftersom antalet prov som genomförs bara är drygt 100 enligt Skolverkets officiella statistik över provresultat i gymnasieskolan 2022.¹³ Kostnaderna blir därmed små, cirka 150 000 kronor totalt. Men redan våren 2026 ökar volymerna. Då planerar Skolverket att cirka 1 000 uppsatser i engelska och 1 000 i svenska samt 500 i svenska som andraspråk i gymnasieskolan ska bedömas av runt 50 bedömare, som leds av fem huvudbedömare i engelska, svenska och svenska som andraspråk. Varje lärare bedömer 50 uppsatser till ett arvode om 10 000 kronor, vilket innebär en kostnad på 500 000 kronor totalt. Dessutom tillkommer ett arvode till huvudbedömarna om 75 000 kronor. Bedömarna bör lämpligen anlitas och arvoderas via ett bemanningsföretag för att vi ska få möjlighet att testa hur det systemet fungerar.

Under hösten 2026 genomförs central rättning av samtliga uppsatser i de aktuella ämnena och kurserna som har genomförts digitalt i Skolverkets provplattform, totalt cirka 3 000 uppsatser, 63 bedömare och 6 huvudbedömare till en beräknad totalkostnad om cirka 720 000 kronor.

Under våren 2027 genomförs tester i grundskolan. På grund av tidigareläggningen kan Skolverket bara genomföra ett test i grundskolan. Det behöver därför bli omfattande och så likt ett skarpt genomförande som möjligt. Vi planerar för

¹² Skolverket (2022). Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov. Dnr 2021:1559, s. 47.

¹³ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik>

central rättning av 10 000 uppsatser per ämne i engelska och svenska och cirka 5 000 i svenska som andraspråk. Det innebär att cirka 125 bedömare i engelska bedömer ett paket vardera om 80 uppsatser och cirka 200 bedömare i svenska och svenska som andraspråk bedömer ett paket om 50 uppsatser vardera till en kostnad av 2 000 000 kronor i engelska respektive svenska (inklusive svenska som andraspråk). Till det kommer 33 huvudbedömare som genomgår utbildning och arvoderas till en kostnad av 845 000 kronor. Sammanlagd kostnad för testet är cirka 4 845 000 kronor.

Tabell 1. Antal prov för bedömning i förhållande till antalet genomförda prov med tester och ett stegvist införande under 2025–2027

	Antal prov en	Antal prov sv	Antal prov sva	Bedömare	Huvudbedömare	Kostnad tkr	Kommentar
HT 2025	100	100		10	1	150	Test 1
VT 2026	1 000	1 000	500	50	5	575	Test 2
HT 2026	1 500	1 500		63	6	720	Central rättning påbörjas i gymnasieskolan
VT 2027	82 000	50 000	21 000	1 570	95	32 835	Central rättning införd i gymnasieskolan
HT 2027	1 500	1 500		63	6	720	Central rättning införd i gymnasieskolan
VT 2028	10 000	10 000	5 000	325	33	4 845	Test 3 grundskolan

Kostnader för bedömning av delproven när systemet är i drift

Kostnader för bedömning av delproven när systemet är i drift framgår i 2022 års redovisning.¹⁴ Summan för bedömning när systemet är i drift beräknas fortfarande

¹⁴ Skolverket (2022). Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov. Dnr 2021:1559, s. 44.

uppgå till drygt 78 miljoner kronor per år. Men den kostnaden uppnås nu 2028 i stället för 2029.

Lönekostnad för organisation av central rättning

Enligt förslaget i 2022 års redovisning ska Skolverket inrätta en verksamhet som bland annat ansvarar för urval och utbildning av huvudbedömare. Skolverket behöver också hantera handläggning och beslut i samband med bemanning av bedömare. Uppskattningsvis behöver 10–15 tjänstepersoner vara knutna till Skolverket för att utföra dessa uppgifter.

Baserat på en uppskattad lön på mellan 45 000 och 55 000 kronor per månad per tjänsteperson och ett genomsnitt på det uppskattade antalet personer skulle lönekostnaden för dem uppgå till cirka 11,5 miljoner kronor. Skolverket bedömer alltså inte att tidigare beräkningar av kostnaderna för löner i samband med införandet och drift av central rättning påverkas av tidigareläggningen.

Sammanställning av kostnader

Skolverket bedömer att systemet med central rättning med tidigareläggning kommer att kosta cirka 26 miljoner kronor att utveckla och testa 2024 till 2026. Under 2027 när central rättning av gymnasieskolans elevprestationer är i drift medan det i grundskolan fortfarande genomförs test bedöms kostnaden ligga på drygt 50 miljoner kronor. När central rättning införs i full skala från och med våren 2028 uppskattas den årliga kostnaden i dagens penningvärde till knappt 93 miljoner kronor. I tabell 2 redovisas dels kostnaderna för att införa organisationen för central rättning, dels den årliga kostnaden för ett fullt uppbyggt system.

Tabell 2. Sammanställning av kostnader för central rättning

Belopp i tkr	Införande 2024	Införande 2025	Införande 2026	Införande 2027	Drift (årligen fr.o.m. 2028)
Utveckla och genomföra bedömarutbildningar	3 000	3 000	240	240	980
Stöd- och kommunikationsinsatser	500	2 000	1 000	1 000	1 000
Bedömning av prov – tester		150	1 295	4 845	
Bedömning av prov				32 835	78 504
Lönekostnad på Skolverket	4 000	4 000	4 000	11 500	11 500
Teknisk utveckling	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
SUMMA	8 500	10 150	7 535	51 420	92 984

6.4. Konsekvenser för eleverna

Skolverket bedömer inte att tidigareläggningen av central rättning i sig bör få några större konsekvenser för eleverna. I 2022 års utredning konstaterade Skolverket att många elever känner sig stressade av de nationella proven.¹⁵ Ju större betydelse provet har för eleven, och i förlängningen för elevens framtida möjligheter, desto mer stress skapar det. Elevernas riksförbund anser dock i sitt skolpolitiska program att central rättning av nationella prov är en nödvändig insats för att stärka betygssättningens rättssäkerhet.¹⁶

¹⁵ SOU 2016:25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt. Ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning, s. 355.

¹⁶ Elevernas riksförbund. Skolpolitiskt program, 2021, punkt 34 och 52.

7. En tidigareläggning medför risker

Som tidigare nämnts bedömde Skolverket, både i 2020 års och 2022 års redovisning av uppdraget om central rättning, att central rättning bör införas stegvis och med försiktighet.¹⁷ Om central tidigareläggs med ett år ser Skolverket flera risker.

7.1. Risker för organisationen av tidigareläggning av central rättning

Ett försiktigt och stegvist införande med möjlighet att modifiera organisationen skulle öka sannolikheten för att reformen ska lyckas. Det skulle också öka möjligheten att nå det prioriterade målet med införandet av digitala nationella prov; att öka likvärdigheten i bedömningen. En tidigareläggning av central rättning innebär att Skolverket inte hinner genomföra tester i samma omfattning som vi föreslagit tidigare. Det kan också medföra att erfarenheterna av testerna riskerar att inte fullt ut kunna användas för att genomföra förändringar av systemet.

En risk är att Skolverket inte hinner förankra det nya systemet med central rättning tillräckligt för att potentiella centrala bedömare ska känna till och vilja arbeta med central rättning, samt att de faktiskt söker sig till utlysta tjänster som centrala bedömare.

Det finns också en risk att det blir svårt att göra en tillräckligt bra uppskattning av vilken volym en central bedömare kan åta sig att bedöma. Risken kan uppstå eftersom tiden för tester förkortas med ett år vid en tidigareläggning. Möjligheten till justeringar till följd av felaktig uppskattning av arbetsinsatsen för bedömare kommer också att vara begränsad när tiden för tester förkortas. Generellt för central rättning gäller sannolikt att det alltid kommer att finnas lärare som tar mer eller mindre tid på sig än den genomsnittliga uppskattning som Skolverket gjort. Testerna kan visa att storleken på paketen med uppsatser skulle behöva minskas eller ökas för att kunna portioneras ut mer effektivt beroende på olika bedömares möjligheter. Framför allt är det svårt att uppskatta huvudbedömarnas arbetsbelastning eftersom vi inte vet hur stort behovet kommer att bli av handledning eller åtgärder på grund av upptäckta brister i den kontinuerliga bevakningen av bedömarna. Med en tidigareläggning kommer det också att bli svårare att uppskatta omfattningen av behovet av att sätta in extra insatser på grund av att bedömare faller ifrån eller inte hinner med sina kvoter i tid.

Ytterligare en risk med ett tidigareläggande är att lärares erfarenheter av att bedöma nationella prov i Skolverkets provplattform kommer att vara begränsade.

¹⁷ Skolverket (2020). Redovisning av uppdrag om central rättning av nationella prov. Dnr 2019:1900. Skolverket (2022). Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov. Dnr 2021:1559.

Lokal bedömning i provplattformen genomförs bara ett år innan den centrala rättningen påbörjas jämfört med två år i det ursprungliga förslaget. Skolverkets provplattform kräver som de allra flesta digitala tjänster en inlärningsperiod för dem som ska använda den. Det betyder att flera lärare som bedömer i provplattformen kan tycka att det är svårt innan de lärt sig hur systemet fungerar. En negativ eller liten erfarenhet av bedömning i provplattformen kan då få en lärare att tveka inför att anmäla sitt intresse för att bli central bedömare. De skolor som inte är redo för att genomföra digitala nationella prov det första året utan först år två kommer heller inte att hinna med att bedöma själva i provplattformen eftersom central rättning påbörjas redan det andra året med digitala nationella prov. Skolverket bedömer att ju mer erfarenhet lärare har av att bedöma digitalt i provplattformen desto större är sannolikheten för att man ska vilja ta på sig ett uppdrag som central bedömare.

7.2. Risker för implementering av digitala nationella prov

Skolverket bedömer att en risk är att central rättning kommer att innebära nya tekniska behov som Skolverkets provplattform inte stöder. Myndigheten saknar erfarenheter av att organisera central bedömning av nationella prov. Det kan visa sig att helt unika krav uppkommer för provsystemet som Skolverket inte kunnat förutspå. Om omfattande ändringar behöver göras i provplattformen kommer det att konkurrera med målen i den leveransplan som leverantören av provplattformen arbetar efter i dag. Det kan som nämnts ovan eventuellt leda till att behov för digitala nationella prov behöver prioriteras ned.

7.3. Risk för ökade kostnader

Kostnaderna för bedömning av delprov som redovisas ovan är osäkra. Ett skäl till det är att Skolverket har svårt att avgöra vad ämnesbehöriga och legitimerade lärare anser vara en skälig ersättning för att bedöma ett paket med elevtexter med tanke på att bedömningsperioden är kort och att de aktuella nationella proven ligger i slutet av läsåret då arbetsbelastningen för lärare redan är hög. Skolverket har ännu inte fullt ut kunnat utreda om alternativet att bemanna bedömningen med hjälp av bemanningsföretag medför ökade kostnader, se ovan.

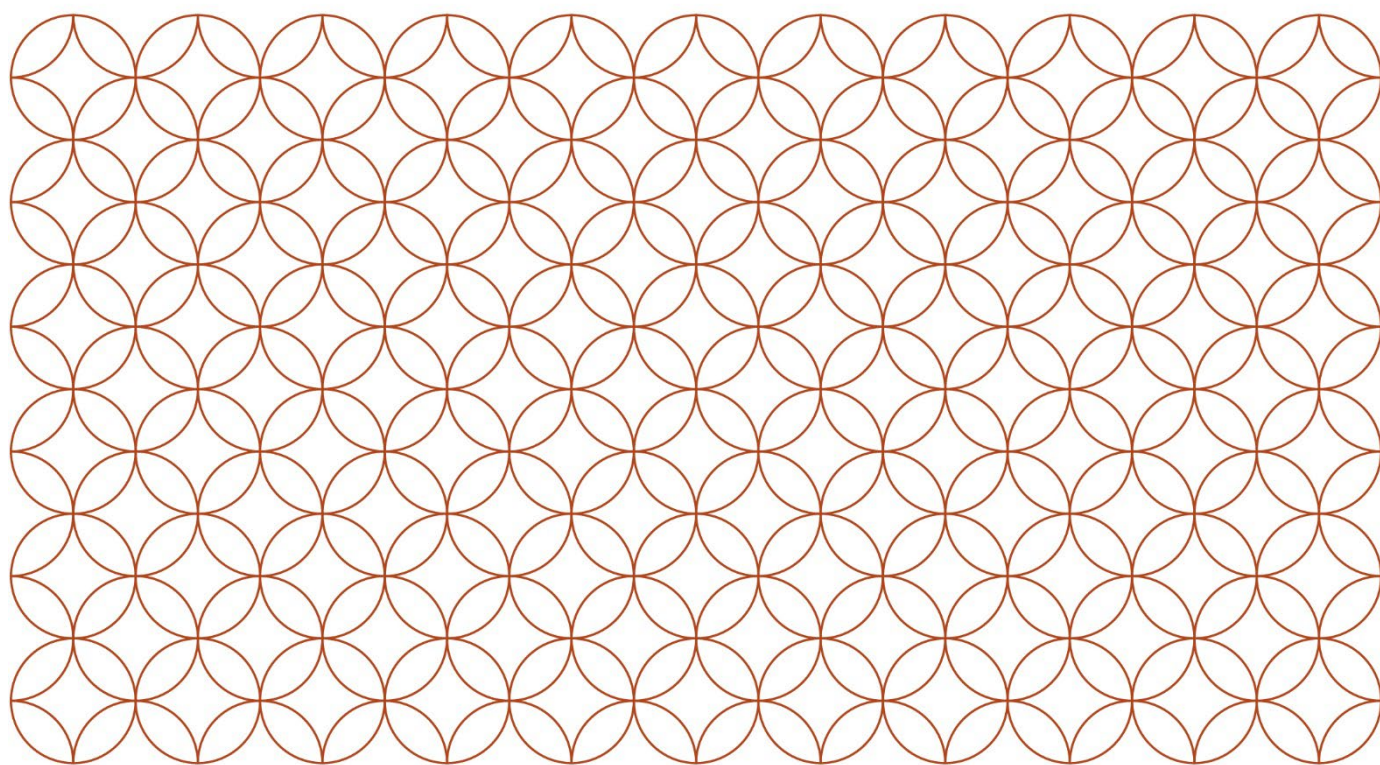
7.4. Risker för skolornas verksamhet

Skolverket har redan flera gånger påpekat att bemanningen av bedömare är den svagaste länken i hela organisationen runt central rättning, bland annat eftersom de lärare som bedömer gör det frivilligt som en arvoderad bisyssla. Om det visar sig att Skolverket inte kommer att kunna bemanna med tillräckligt många

bedömare så behöver alla skolor bedöma sina elevers uppsatser lokalt. Det är en arbetsuppgift de då inte kommer att ha planerat för. Om det saknas bedömare behöver detta alltså klargöras för skolorna tidigt så att de kan planera om sin verksamhet. Om skolor behöver planera om i ett sent skede kan det inverka negativt på kvaliteten i undervisningen.

8. Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis menar Skolverket att en tidigareläggning av central rättning med högst ett läsår är möjlig. Även en sådan tidigareläggning medför dock risker då myndigheten har kortare tid för att bygga upp organisationen och säkerställa att kvaliteten på systemet blir god. Det beror bland annat på att möjligheten till tester minskar och tiden för att bygga upp ett stabilt system för bemanning blir ett år kortare.



Skolverket

www.skolverket.se