

Redovisning av uppdrag om central rättning av nationella prov

U2019/03315/GV (delvis)

U2019/03690/GV

Härmed redovisar Skolverket uppdrag (U2019/03690) om att utreda och lämna förslag på hur central rättning av nationella prov kan införas.

Sammanfattning

Skolverket har haft i uppdrag att utreda hur central rättning av nationella prov kan införas (U2019/03690). I denna rapport redovisas resultatet av Skolverkets utredning med de förslag som myndigheten lämnar för en organisation av en sådan funktion.

De förslag som Skolverket lägger är övergripande planer för hur central bedömning av vissa delprov av nationella prov skulle kunna införas och bedrivas. Förslagen behöver såväl beredas vidare som samordnas med pågående förändringar av provsystemet, men också med andra kommande reformer av systemet för nationella prov.

Om ett system för central bedömning av nationella prov ska införas bör det syfta till att främja en likvärdig bedömning och betygssättning av proven, vilket i förlängningen kan stödja en rättvisande och likvärdig bedömning och betygssättning över landet i skolämnen med nationella prov. Det är också viktigt att systemet utformas så att det vinner legitimitet bland lärare som vid betygssättningen särskilt ska beakta resultatet på nationella prov. Därför bör det utformas så att det stärker lärare i deras arbete med bedömning och betygssättning. Vidare bör ett system för central bedömning utgå från ett läge där proven digitaliserats.

Mot bakgrund av detta föreslår Skolverket – om en sådan funktion ska införas – att ett system för central bedömning utformas på sammanfattningsvis följande sätt:

- Ett nationellt system där centrala bedömare tränas, testas och certifieras av staten.
- De centrala bedömarna är legitimerade och erfarna lärare och föreslås antingen utföra bedömningen som en del av sin ordinarie tjänst eller vara anlitade direkt av Skolverket.
- Skolverket föreslås tillhandahålla särskilda bedömarkurser för de lärare som ska fungera som centrala bedömare. Skolverket föreslås vidare ha ansvar för att testa och certifiera de centrala bedömarna.
- I ett första steg införs central bedömning för de nationella proven i svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9 samt svenska och svenska som andraspråk 1 och svenska och svenska som andraspråk 3 i gymnasieskolan. Den bör enbart omfatta provens essäsvår.
- Bedömningen bör utföras i den digitala provplattformen som kommer att användas för de digitala nationella proven.
- Införandet av central bedömning bör ske stegvis och bör enligt förslagen kunna tillämpas från och med 2027.

Den funktion för central bedömning som Skolverket föreslår ligger i linje med nuvarande prov- och betygssystem, men innebär att delar av proven kommer att

bedömas av en mindre grupp legitimerade och behöriga lärare som särskilt testats och certifierats.

Central bedömning kommer att öka likvärdigheten i bedömningen och betygssättningen av proven vilket kommer att stärka förutsättningarna för en likvärdig betygssättning. Detta under förutsättning att lärare beaktar provresultaten vid betygssättningen.

De förslag för central bedömning som Skolverket lägger fram bedöms därutöver ha flera konsekvenser. Eftersom Skolverkets förslag är av övergripande karaktär går konsekvenserna av dem enbart att analysera på ett övergripande plan. Skolverket beskriver konsekvenser av förslagen i kapitel 5, nedan sammanfattas några väsentliga konsekvenser av förslagen:

- Med central bedömning stärks förutsättningarna för lärare att ge likvärdiga betyg. För elever kan central bedömning samtidigt leda till att de känner mer stress inför de nationella proven.
- Central bedömning riskerar att ta legitimerade och behöriga lärare från undervisningen. Det gör att undervisningen i berörda undervisningsgrupper allmänt sett får sämre förutsättningar att bedrivas med pedagogisk kvalitet.
- Det finns också en risk att sambedömning av nationella prov minskar. Möjligen kan systemet bidra till att höja läraryrkets status och attraktionskraft.
- Systemet bedöms kosta omkring 16 mkr att införa och därefter årligen cirka 62 mkr i drift. Om fler prov ska omfattas av systemet för central bedömning än vad Skolverket föreslår i detta skede kommer kostnaderna att öka.

Rapporten ger förslag på hur central bedömning av proven skulle kunna se ut om en sådan funktion ska införas. Förslagen bör samtidigt ses i ett större sammanhang där Skolverket har i uppdrag att pröva olika varianter av hur bedömning av nationella prov kan göras. Exempelvis kommer extern bedömning och medbedömning under 2021 att testas i försöksverksamheten. Uppdraget att öka andelen automaträttade prov är även detta något som sannolikt kan ha betydelse för likvärdigheten. Att kombinera en ökad automaträttning med anonymiserade prov skulle till exempel kunna visa sig räcka långt och dessutom vara i det närmaste kostnadsneutralt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	3
1. Bakgrund	4
Uppdraget.....	4
De nationella proven	5
Central bedömning av nationella prov har diskuterats under lång tid	8
Exempel på lokala initiativ med sambedömning.....	13
Sverige - ett undantag i ett internationellt perspektiv	16
2. Arbetsprocess	19
Beredning och planering av uppdraget.....	19
Utredningens metodologiska angreppssätt	19
Utredningens material	20
Kvalitetssäkring	21
3. Vägval och avgränsningar	22
Syftet med central bedömning	22
Central bedömning först efter att proven digitaliserats.....	26
Automaträttade provdelar.....	27
Stegvis implementering	27
4. Förslag för införande av central bedömning av nationella prov	29
Ett nationellt system som nyttjar den digitala provplattformen	29
Med början i proven i svenska i årskurs 9 och gymnasieskolan.....	30
Enbart essä- och fritextsvar.....	31
Centrala bedömare bör vara erfarna legitimerade lärare	32
Skolverket bör tillhandahålla bedömarkurser	32
Testning och certifiering	33
Rekryteringen av centrala bedömare på två sätt.....	35
Processen för central bedömning – steg för steg.....	39
Testperiod med ombedömning	41
Tidplan för införande	42
5. Konsekvensanalys av förslagen.....	44
Pedagogiska konsekvenser.....	44
Organisatoriska konsekvenser.....	47
Kostnaderna för förslagen.....	49
Konsekvenser för eleverna	51
Läraryrket och lärarförhållanden samt lärarkyrkans status och attraktionskraft.....	53

1. Bakgrund

Uppdraget

I en ändring av Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Statens skolverk (U2019/03690) anges att Skolverket ska utreda hur central rättning av nationella prov kan införas.

I uppdraget ingår att kartlägga åtgärder som krävs för att central rättning ska kunna införas och att föreslå en organisation för en sådan funktion, inom en befintlig statlig myndighet eller som ett självständigt organ, samt en tidplan för ett införande.

Skolverket ska redovisa förutsättningarna för ett sådant införande samt pedagogiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser, inklusive kostnader för införande och drift. Uppdraget bygger på en sakpolitisk överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna om att central rättning av nationella prov ska införas.

I denna rapport redovisar Skolverket myndighetens förslag till organisation för central rättning av nationella prov (kapitel 4) och en konsekvensanalys av förslagen (kapitel 5). I rapportens inledande delar redovisar Skolverket den arbetsprocess som lett fram till förslagen (kapitel 2) och de vägval och de avgränsningar som gjorts i utredningsarbetet (kapitel 3).

Centrala begrepp

Central rättning kommer att benämnas central bedömning i denna utredning. Eftersom systemet föreslås enbart omfatta essä- och fritextsvar, som till sin natur kräver en ingående holistisk bedömning och inte kan rättas mekaniskt, är central bedömning ett mer adekvat begrepp i sammanhanget än central rättning.

- Central bedömning: Elevlösningar i proven bedöms av särskilt tränade bedömare på nationell nivå.
- Extern bedömning: En lärare som inte är elevens undervisande lärare bedömer elevens lösning av ett nationellt prov.
- Sambedömning: Lärare bedömer elevlösningar i proven tillsammans med kollegor, till exempel inom skolenheten eller huvudmannen.
- Medbedömning: Två lärare bedömer samma elevlösning oberoende av varandra. Det ska finnas en huvudansvarig bedömare.
- Ombedömning: Varje år samlar Skolinspektionen in ett antal delprov från nationella prov som genomförts av elever runt om i landet för ombedömning. Syftet med ombedömningen är att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning av proven
- Automaträttning: Elevlösningar rättas maskinellt.

Källor:

- Förordning (2017:1106) om en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning, 3 §, definition av extern bedömning och medbedömning;
- SOU 2016:25 Likvärdigt, rättssäkert och effektivt - ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning, definition av sambedömning s. 115;
- Skolinspektionen (2019). Ombedömning av nationella prov 2018 – Samma prov, olika bedömningar. Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2017/05038/GV, definition av ombedömning s. 8.

De nationella proven¹

Det nationella provsystemet är omfattande, spänner över flera skolformer och årskurser samt inbegriper en rad olika ämnen. Nationella prov genomförs i grundskolans årskurs 3, 6 och 9, i sameskolans årskurs 6, i specialskolans årskurs 4, 7 och 10, i gymnasieskolan samt i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och i svenska för invandrare, sfi.

Proven ska vara ett stöd för en likvärdig och rättvisande betygssättning av en elevs kunskaper. Syftet med proven i årskurs 6 och 9, (årskurs 7 och 10 i specialskolan), gymnasieskolan och vuxenutbildningen, är att stödja betygssättningen.² Resultatet på nationella prov ska särskilt beaktas vid betygssättningen.³ I årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan) är syftet att stödja bedömningen av uppnådda kunskapskrav.⁴ Proven konstrueras på uppdrag av Skolverket i samarbete med flera av landets universitet och högskolor. De konstrueras utifrån analyser av läroplan och kurs- och ämnesplaner och ska täcka så stora delar av kursplanen/ämnesplanen som möjligt, även om de av praktiska skäl inte kan göras så omfattande att allt innehåll behandlas.

Årskurs 3

Nationella prov i årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan) har funnits sedan läsåret 2008/09. Eleverna genomför prov i ämnena svenska/svenska som andraspråk och i matematik.

I årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan) beskriver kunskapskraven i kursplanerna den lägsta godtagbara kunskapsnivån för en elev. Proven består av flera kortare delprov där resultaten bedöms utifrån om eleverna uppnått eller inte uppnått kravnivån på delprovet. Proven är inte konstruerade för en sammantagen bedömning, alltså att eleven ska ha klarat ett visst antal delprov eller poäng för att anses ha klarat provet. Resultaten på delproven redovisas därför separat.

Årskurs 6 och 9

Nationella prov i årskurs 6 (årskurs 7 i specialskolan) har funnits sedan läsåret 2011/12 och i årskurs 9 (årskurs 10 i specialskolan) sedan läsåret 1997/98. De nationella proven i årskurs 6 (7) och 9 (10) liknar varandra till stor del. I båda årskurserna genomför eleverna prov i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik. I årskurs 9 (10) genomförs även prov i naturorienterande respektive samhällsorienterande ämnen. Inom SO- respektive NO-blocket sker en

¹ Utöver de nationella proven finns en rad olika bedömningsstöd i olika ämnen för olika stadier i grundskolan, gymnasieskolan och för vuxenutbildningen. Detta material ingår inte i denna utredning.

² 9 kap. 20 §, 11 kap. 10 § och 12 kap. 10 § skolförordningen (2011:185), 8 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039), 4 kap. 10 § förordning om vuxenutbildning (2011:1108)

³ 10 kap. 20 a §, 12 kap. 20 a §, 13 kap. 21 a §, 15 kap. 25 a §, 20 kap. 37 a § skollagen (2010:800)

⁴ 9 kap. 20 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 10 § sameskolans skolförordningen (2011:185)

lottning inför varje år där slumpen avgör vilket ämne som tilldelas den specifika skolenheten.

De nationella proven i årskurs 6 och 9 (årskurs 7 och 10 i specialskolan) består av två till fem delprov. Eleverna erhåller ett provbetyg i respektive ämne och i svenska/svenska som andraspråk och engelska även delprovsbetyg.

Delprovsbetygen ges utifrån de förmågor som respektive delprov prövar. I matematik, naturorienterande- och samhällsorienterande ämnen prövas de olika förmågorna i flera delprov och därmed ges inga delprovsbetyg, utan enbart provbetyg. För att få ett provbetyg i de olika ämnena måste eleven ha genomfört alla delprov i ämnet.

Både delprovsbetyg och provbetyg i årskurs 6 (7) och 9 (10) sätts enligt betygsskalan F-A, men provbetygen ska inte förväxlas med det betyg som sätts i slutet av varje termin från och med årskurs 6 (7). Som tidigare nämnts ska resultaten på de nationella proven särskilt beaktas vid betygssättningen, men provet ska inte helt styra betyget och resultatet på ett nationellt prov kan inte vara lärarens enda underlag vid betygssättningen.⁵

I de nationella proven i årskurs 6 (7) och 9 (10) står provbetyg E-A för att eleven uppnått kravnivån för provet och F står för att eleven inte nått kravnivån för provet.

Gymnasieskolan

Nationella prov i gymnasieskolan är obligatoriska att genomföra i den högsta avslutande kursen på programmet och, i förekommande fall, inriktningen, i ämnena engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk, med undantag av svenska 2 och svenska som andraspråk 2.⁶ Det är dock inte obligatoriskt att använda nationella prov på gymnasieskolans introduktionsprogram.

Syftet med de nationella proven i gymnasieskolan är att stödja en rättvisande och likvärdig betygssättning. Nationella prov baseras därför på de förmågor och kunskapskrav som respektive ämnesplan omfattar. Nationella prov är obligatoriska i gymnasieskolan och detta gäller oavsett vilken studieväg eleven har valt. En elev kan behöva göra flera nationella prov under sin utbildning. Proven är inte examensprov, utan ett av flera underlag som används vid betygssättning av elevens kunskaper. Vid betygssättningen ska resultatet på nationella prov särskilt beaktas. Provresultatet har alltså en särskild betydelse vid betygssättningen och det har en större betydelse än andra enskilda underlag. Men provet ska inte helt styra betyget och resultatet på ett nationellt prov kan inte vara det enda underlaget vid betygssättningen.

⁵ Skolverket (2018). *Betyg och betygssättning*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer. (SKOLFS 2018:247), sid 37

⁶ 8 kap. 3 b § gymnasieförordningen (2010:2039)

Nationella prov är konstruerade, noga utprovade och har utvecklats just för att vara ett stöd vid betygssättningen. Provresultatet ger information om kvaliteten på elevens kunskaper i förhållande till det som provet har prövat och denna information sammanfattas i ett provbetyg. I ett nationellt prov är det av tidsskäl och andra skäl inte möjligt att utvärdera elevernas kunskaper i förhållande till hela kursens syfte, centrala innehåll och kunskapskrav.

Nationella prov i komvux på gymnasial nivå⁷

I kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå genomförs nationella prov i engelska, matematik och svenska eller svenska som andraspråk. De nationella proven är även här ett stöd för betygssättningen och de är obligatoriska.⁸

Komvux har andra förutsättningar än gymnasieskola

och grundskola, bland annat då här inte finns fasta provdatum för de nationella proven och då komvuxutbildning ofta bedrivs av en annan anordnare än hemkommunen. En utredning om upprättandet av en så kallad provbank för de nationella proven inom komvux pågår för närvarande.⁹ Ett eventuellt införande av en sådan provuppgiftsbank skulle innebära förändringar av proven inom denna skolform. Av denna anledning har proven inom kommunal vuxenutbildning inte närmare undersökts i denna utredning.

Nationella prov i svenska för invandrare (sfi)

De nationella proven är också inom sfi ett stöd för att betygsättande lärare likvärdigt och rättvisande ska kunna betygssätta en elevs kunskaper. Elever inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) genomför prov i slutet av kurserna B, C och D. Proven är obligatoriska.¹⁰ Kommunalt vuxenutbildning i svenska för invandrare är en flexibel utbildning och proven genomförs när det är lämpligt.

Proven i sfi ingår inte i det nuvarande uppdraget att digitalisera nationella prov. Skolverket har dock i uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av en framtida digitalisering av nationella prov i svenska för invandrare (sfi).¹¹

Möjligheten att införa central bedömning av prov i svenska för invandrare har inte undersökts i denna utredning.

⁷ Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå genomförs inte nationella prov.

⁸ Förordning (2011:1108) 4 kap. 10 §

⁹ Utbildningsdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk. U2017/02303/S (delvis), U2019/00162/S, U2019/01553/S m.fl.

¹⁰ Förordning (2011:1108) 4 kap. 10 §

¹¹ Utbildningsdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk. U2017/02303/S (delvis), U2019/00162/S, U2019/01553/S m.fl.

Central bedömning av nationella prov har diskuterats under lång tid

De nationella proven bedöms idag ofta av elevens lärare. Huruvida detta är en lämplig lösning har återkommande diskuterats. I detta avsnitt sammanfattas några tidigare utredningar och initiativ kring frågan om vem som ska bedöma proven och på vilket sätt.

Skolverket utredde central bedömning 2008

År 2008 lade Skolverket fram en rapport där myndigheten redovisade slutsatserna från en egeninitierad utredning avseende konsekvenserna av att införa central bedömning av nationella prov.¹² I rapporten framhölls att det i Sverige under lång tid har gällt att lärare själva bedömt centralt tillhandahållna prov som studentexamensprov, realexamensprov, standardprov, centrala prov och nationella prov.

I rapporten konstaterade Skolverket samtidigt att frågan om central bedömning vid olika tillfällen väckts i Sverige, ofta med mer eller mindre tydlig hänvisning till risken för att den undervisande lärarens bedömning inte skulle vara opartisk och att den på ett otillbörligt sätt skulle gynna de egna eleverna. Skolverkets slutsats i utredningen var dock att värdet av central bedömning knappast motsvarar de kostnader den skulle innebära. Myndigheten framhöll samtidigt att det finns andra åtgärder, t.ex. krav på kollegiala medbedömare från den egna eller någon närliggande skola, som myndigheten då förordade före central bedömning.

Skolinspektionens uppdrag att ombedöma

År 2007 föreslog Utbildningsinspektionsutredningen att en verksamhet med en nationell bedömning av rättningen av nationella prov borde genomföras.¹³ Motivet var att ge utbildningsinspektionen ökade möjligheter att granska bedömningen av proven och betygsättningen.

Bakgrunden till förslaget var utredarens konstaterande att lärarna själva rättar de nationella proven efter bedömningssanvisningar från provkonstruktörerna och att erfarenheter visar på stora skillnader mellan provbetyg och betyg. Det fanns enligt utredningen därför skäl att i vissa fall kontrollera hur betygsättningen sker och hur de nationella proven bedöms.¹⁴ Omfattningen av kontrollverksamheten borde enligt betänkandet vara högst en tiondel av mängden nationella prov och urvalet skulle grunda sig på inspektionsmyndighetens prioriteringar. Verksamheten skulle utvärderas efter tre år för att regeringen skulle få erfarenheter och underlag för att kunna bedöma hur granskningen borde se ut på sikt. Kostnaderna för verksamheten bedömdes i betänkandet till uppskattningsvis 20 mkr per år.

Regeringen valde att gå vidare med förslaget och år 2009 fick Skolinspektionen i uppdrag att ansvara för viss ombedömning av genomförda och redan bedömda

¹² Skolverket (2008). Central rättning av nationella prov. Dnr 64-2008:258.

¹³ Betänkandet SOU 2007:101. Tydlig och öppen - Förslag till en stärkt skolinspektion, s. 16.

¹⁴ Olika termer har över tid använts för att beteckna uppgiften i Skolinspektionens uppdrag: "central rättning", "kontrollrättning" och "bedömning".

prov inom grundskolan och gymnasieskolan.¹⁵ Myndigheten har därefter löpande haft i uppdrag att genomföra en omdömning av vissa delar av de nationella proven.¹⁶ För att genomföra uppdraget samlar Skolinspektionen in kopior på elevlösningar från nationella delprov från ett urval skolor.¹⁷ (Detta urval är inte representativt utan grundar sig på andra överväganden.¹⁸) De insamlade provkopiorna avidentifieras och maskeras från tidigare bedömares kommentarer, anteckningar och dylikt. Därefter bedöms elevlösningarna på nytt av legitimerade och erfarna ämneslärare som anlitas på uppdrag av Skolinspektionen. Dessa bedömningar görs enskilt. De ursprungliga bedömningarna av elevsvaren jämförs sedan med omdömarens bedömningar. Jämförelserna sammanställs både på skolenhetsnivå och nationell nivå.

I Skolinspektionens uppdrag ingår att omdöma de delprov där risken för avvikelser är störst. Alla delprov i de nationella proven omdöms därför inte, utan endast ett urval av de delprov som till stor del består av fritextsvar. Ett återkommande resultat är att det är vanligt att omdömare gör en annan bedömning än ursprungsbedömare.¹⁹

I 2018 års omdömning ingick delprov från de nationella proven i svenska, svenska som andraspråk och engelska för årskurs 6, årskurs 9, gymna och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå, samt i NO (biologi, fysik och kemi) för årskurs 9.²⁰ I 2018 års omdömning hade omdömare gjort en annan bedömning än skolans lärare i 57 procent av fallen. Det var dubbelt så vanligt att skolorna satte mer generösa betyg jämfört med omdömare än vice versa. I 38 procent av fallen hade skolan gjort en mer generös bedömning och i 19 procent av fallen hade skolan gjort en mer strikt bedömning än omdömare. Denna tendens återfanns i alla omdömda ämnen, årskurser och kurser, både för delprov skrivna av flickor respektive pojkar samt på fristående respektive kommunala skolor.

Utöver att Skolinspektionen kontinuerligt redovisat resultaten från sina omdömningar i rapporter, har statistik över provresultat och betyg tidigare också publicerats i Skolverkets databas med resultatinformation (Siris).²¹

¹⁵ Uppdrag till Statens skolinspektion om viss central rättning av nationella prov, U2009/4877/G.

¹⁶ Utbildningsdepartementet (2013). Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolinspektion. U2013/7499/GV. U2013/7073/GV.

¹⁷ Skolinspektionen (2019). Omdömning av nationella prov 2018 – Samma prov, olika bedömningar. Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2017/05038/GV

¹⁸ Se t ex: Skolinspektionen (2018). Omdömning av nationella prov 2017 – Fortsatt stora skillnader. Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2014/7535/GV, U2017/05038/GV, sid 8

¹⁹ Skolinspektionen (2019). Omdömning av nationella prov 2018 – Samma prov, olika bedömningar. Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2017/05038/GV, sid. 5

²⁰ Ibid

²¹ Skolverket publicerar från den 1 september 2020 enbart statistik på riksnivå. Skolverket genomför denna förändring som en konsekvens av att Statistikmyndigheten SCB beslutat om en reviderad sekretesspolicy som innebär att uppgifter om fristående skolor omfattas av sekretess.

Digitalisering, extern bedömning, medbedömning och automaträttning av nationella prov

Frågan om vem som ska bedöma de nationella proven aktualiserades även i betänkandet från den senaste utredningen av de nationella proven.²² I betänkandet lades det fram flera förslag kring förändringar av systemet för nationella prov. Bland annat föreslogs att såväl syftet med proven, som hur proven ska användas vid betygssättning ska förtydligas. Vidare föreslogs att de nationella proven digitaliseras och att extern bedömning införs.

I den proposition som följde på betänkandet bedömde regeringen att de nationella proven och bedömningsstöden bör digitaliseras och att elevlösningar av nationella prov ska bedömas av någon annan än den lärare som undervisat eleven, så kallad extern bedömning²³

Regeringen gav sedermera i uppdrag till Skolverket att utveckla och tillhandahålla digitaliserade nationella prov och bedömningsstöd i grundskolan och på gymnasial nivå. Skolverket fick även i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med digitaliserade prov, extern bedömning och medbedömning som ska pågå från och med höstterminen 2018 till och med höstterminen 2021.²⁴

I en ändring av det ursprungliga uppdraget gavs Skolverket år 2019 i uppgift att sträva efter att en så stor andel av de digitala proven som möjligt ska automaträttas.²⁵

En förändring i riktning mot digitaliserade prov och mot att proven bedöms på annat sätt har skett genom att det sedan den 29 juni 2018 är obligatoriskt att genomföra proven i svenska, svenska som andraspråk och engelska i årskurs 9, i gymnasieskolan och inom komvux på gymnasial nivå på dator. Dessa prov avidentifieras före bedömning, så att den bedömande läraren inte ska känna till vems prov han eller hon bedömer.²⁶ (Alla prov eller delprov som genomförs digitalt ska avidentifieras före bedömningen). Ännu har ingen utvärdering av effekten av denna förändring kunnat göras. Under 2021 kommer extern bedömning och medbedömning att testas i försöksverksamheten.

Analys av relationen betyg – provbetyg

Skolverket har nyligen presenterat resultat av analyser av hur betygen sätts i relation till resultaten på de nationella proven i årskurs 9 respektive i

²² SOU 2016:25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt - ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning

²³ Prop. 2017/18:14. Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala

²⁴ Uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m. U2017/03739/GV; Förordning (2017:1106) om en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning

²⁵ U2019/03788/GV. Ändring av uppdraget till Statens skolverk att digitalisera de nationella proven m.m.

²⁶ 9 kap. 21a § och 22 § skolförordningen. 8 kap. 3c, 3d och 3e § i gymnasieförordningen, 4 kap 10b och 10c § i förordningen för vuxenutbildning

gymnasieskolan.²⁷ I både grundskolan och gymnasieskolan visade analyserna att det råder små skillnader i betygssättning mellan olika elevgrupper – lärarna betygssätter på det stora hela, i de undersökta ämnena och gymnasiekurserna, utan att gynna eller missgynna någon elevgrupp.

Däremot är det stora skillnader i betygssättning mellan olika skolor, både när det gäller årskurs 9 och de undersökta gymnasiekurserna. Analysen visade också att betygssättningen i hög grad är relativ, det vill säga att den relateras till den genomsnittliga prestationsnivån hos eleverna på skolorna. Vidare är det en stor variation i betygssättning i relation till de nationella proven mellan såväl olika kommunala skolor som mellan olika fristående skolor, men i genomsnitt har fristående skolor en mer generös betygssättning. Men skillnaden i betygssättning mellan kommunala och fristående skolor kan endast förklara en mycket liten del: omkring 1,5 procent, av de totala skillnaderna i betygssättning mellan skolor i årskurs 9 respektive omkring 0,5–1 procent, av de totala skillnaderna i betygssättning i relation till de nationella proven mellan skolor i matematik, svenska och engelska i gymnasieskolan.

Skolverket påpekade att resultatet av analyserna visar på ett grundläggande problem med betygssystemet. Att betygssättningen i relation till ämnesproven/kursproven varierar så mycket mellan olika skolor generellt samt det tydliga inslaget av relativ betygssättning, visar på en grundläggande problematik i betygssystemet när det gäller att åstadkomma en nationellt likvärdig betygssättning. En förklaring till den bristande likvärdigheten är svårigheterna för lärare på olika skolor att finna en samsyn i bedömningen. Betygssättningen av elevernas prestationer sker utifrån en tolkning av ämnenas och kursernas kunskapskrav och de värdeord som finns för att särskilja de olika betygsstegen. Det kan synas vara en orimlig uppgift för lärare att åstadkomma en samstämmig tolkning som leder till en nationellt likvärdig betygssättning av elevers kunskaper. De grundläggande problemen är inbyggda i betygssystemet och kan inte tillskrivas lärarkollektivet.

Skolverket påpekade också att för att nå en markant ökad likvärdighet i betygssättningen krävs systemförändringar i betygssystemet, exempelvis att de nationella proven på något vis styr betygssättningen på skolnivå. Samtidigt framhöll Skolverket att sådana systemförändringar behöver utredas noggrant och vägas mot tänkbara negativa effekter som förändringarna kan få. Mot denna bakgrund genomför Skolverket under 2019-2020 ett egeninitierat projekt vars syfte är att försöka ge svar på vilken slags relation mellan nationella prov och betyg som bäst kan stärka betygens och meritvärdenas likvärdighet.²⁸

²⁷ Skolverket (2019). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9*. Rapport 475; Skolverket (2020). *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*.

²⁸ Dnr. 2019:01256

Förslag i Betygsutredningen

Regeringen beslutade den 26 april 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå hur ämnesbetyg kan införas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt utreda och lämna förslag på justeringar i betygssystemet för alla skolformer.²⁹ Betygsutredningen har bland annat haft i uppdrag att analysera behovet av insatser för att undvika betygsinflation. I augusti 2020 överlämnade utredningen sitt betänkande till regeringen.³⁰

Inom den del av uppdraget som handlar om att undvika betygsinflation pekar utredningen på ett antal möjliga insatser. Flera av dem har bäring på nuvarande system för nationella prov. En del av dessa insatser pågår redan, såsom försöksverksamheten med extern bedömning och medbedömning av digitala nationella prov. Utredningen skriver att den instämmer i att avidentifiering av proven (vilket alltså sedan höstterminen 2018 sker före bedömningen av skrivproven i svenska/svenska som andrapråk och engelska i årskurs 9, i gymnasieskolan och inom komvux på gymnasial nivå), extern bedömning och central bedömning kan vara åtgärder för att öka likvärdigheten i bedömningarna. Åtgärderna är enligt utredningen angelägna, eftersom provresultatet sedan hösten 2018 särskilt ska beaktas av läraren vid betygssättningen. Utredningen påpekar att försöksverksamheten med extern bedömning och medbedömning ännu inte är avslutad och inga beslut är fattade om ett införande. Flera av de lärare som utredarna har träffat arbetar dock redan nu med varianter av extern bedömning/sambedömning.

Utredarna menar att bestämmelsen om att särskilt beakta det nationella provresultatet inte har haft effekt. När det gäller andra möjliga insatser för att motverka betygsinflation och olikvärdig betygssättning anser utredningen därför att följande bör utredas vidare av regeringen.

- Ankring³¹ av elevernas betyg i de nationella proven i de obligatoriska skolformerna,
- införande av examensprov i gymnasieskolan, och
- statistisk moderering³² av betyg med hjälp av nationella prov.

²⁹ Direktiv 2018:3. Utredningen antog namnet Betygsutredningen 2018 (U 2018:03). Regeringen beslutade 19 09 26 om tilläggsdirektiv (dir. 2019:66) och en förlängning till 20 05 29. Regeringen beslutade 20 04 16 om en ytterligare förlängning av uppdraget till 20 08 17 (dir. 2020:41).

³⁰ SOU 2020:43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper

³¹ ”En sådan ankring innebär att elevernas betyg på de nationella proven ska utgöra en referens för skolan som läraren måste förhålla sig till vid betygssättningen. På detta sätt modereras betygssättningen och betygsinflationen kan hållas tillbaka.” (SOU 2020:43, sid 613)

³² ”Statistik moderering innebär i korthet att läraren först sätter ett självständigt, Lokalt Betyg i sitt ämne, ett så kallat LB. Betyget sätts utifrån det underlag läraren samlat in i undervisningen.

Eleverna genomför efter detta ett nationellt slutprov i ämnet som rättas centralt av oberoende bedömare, helt utom lärarens insyn och kontroll. Det lärarsatta betyget modereras (justeras) sedan i efterhand enligt en statistisk modell utifrån elevgruppens (skolans) genomsnittliga prestation på slutprovet i ämnet. Utfallet av denna moderering blir ett Modererat Betyg, MB. I ett sista steg vägs

Utredningen framhåller potentialen i central bedömning både i förhållande till ankring av betyg och införande av examensprov. I den intervjustudie med forskare och företrädare för organisationer inom skolektorn som betygsutredningen genomfört framkommer att flera respondenter menar att de nationella proven måste fungera som något slags ankare i betygssystemet, exempelvis genom modeller som anger rimlig avvikelse mellan provresultat och betyg. Respondenterna anger att proven behöver utvecklas så att de är stabila över tid och att extern bedömning eller central bedömning bör införas.

När det gäller examensprov skriver utredningen att dessa bör bedömas externt. Utredningen pekar på att bedömningen kan organiseras så att det inrättas särskilda funktioner med bedömare som bedömer samtliga examensprov i en årskull, vilket utredningen benämner central rättning. Detta är dock kostsamt enligt utredningen. Central rättning kan samtidigt, enligt utredningen, också organiseras så att genomförda skriftliga prov distribueras till alla undervisande lärare i årskullen för extern bedömning. En sådan organisation skulle vara effektiv och möjlig att genomföra. Den innebär dock samtidigt att prov också kommer att bedömas och betygssättas av icke behöriga lärare, givet hur situationen ser ut i dag. Därför menar betygsutredningen att central bedömning av välutbildade lärare skulle vara den form av extern bedömning som, trots att den är dyr, skulle ha högst legitimitet i ett system med examensprov.

Exempel på lokala initiativ med sambedömning

Det finns flera huvudmän som valt att samordna bedömningen av nationella prov inom sin organisation. I denna utredning har Skolverket inhämtat erfarenheter från några sådana huvudmän. Det rör sig emellertid inte om någon nationell kartläggning, utan enstaka nedslag som exempel.

Mariestads kommun

Mariestads kommun har organiserat sambedömning av nationella prov sedan 2012. Först ut var proven i matematik och svenska i åk 3 och åk 6, men systemet har sedan utökats till att numera omfatta alla prov i grundskolan. Idag finns även sambedömning inom gymnasieskolan. Bakgrunden till att sambedömningen initierades var att det fanns ett etablerat samarbete mellan lärare i matematik som kommunen ville behålla. Det fanns också ett upplevt behov av att diskutera bedömning av proven mot bakgrund av den förändrade läroplanen. Kommunen framhåller också att systemet är tidseffektivt och gör att den enskilde lärarens arbete blir enklare och går snabbare.³³

elevens modererade betyg ihop med elevens individuella resultat på slutprovet till en nationell Intagningspoäng, IP. Detta genomsnitt kan viktas på olika sätt, till exempel så att elevens modererade betyg utgör 70 procent och elevens individuella resultat på provet utgör 30 procent av IP.” (SOU 2020:43, sid 620)

³³ Mariestads kommun (2019). *Rätta matte med många ger mersmak - sambedömning av NP ÅR kompetensutveckling!* Arbetet med grundskolans nationella prov i Mariestads kommun. Underlag till presentation vid Matematikbiennalen i Växjö 2019.

I grundskolan deltar alla lärare som undervisar i ämnen som har nationella prov i sambedömningen, även obehöriga. Det förekommer också att lärare som är behöriga i det ämne som provet gäller deltar, även om läraren för tillfället inte undervisar i det aktuella ämnet. Även lärarstudenter medverkar i sambedömningen. Fram till förra året (2019) sambedömdes alla delar av proven. Vid tidsbrist har det förekommit att undervisande lärare eller annan personal bedömt provuppgifter med fastare svarsalternativ, och att enbart fritextsvar och essädelar sambedömts.

Bedömningen utförs i grupper som organiseras av två förstelärare i kommunen. De ansvarar för gruppindelningen och beslutar vilken provdel som ska bedömas av respektive grupp. De tar också fram en lathund som uppmärksammar bedömarna på svårigheter i proven. I varje ämne finns ämnesansvariga som organiserar bedömningen med stöd av förstelärarna.

I grupperna bedömer lärarna både enskilt och tillsammans. Först bedömer gruppen några uppgifter, sedan bedömer lärarna enskilt, men markerar uppkomna oklarheter. Dessa oklarheter behandlas gemensamt i gruppen och besluten dokumenteras i underlag som sprids till berörda lärare. Totalt sambedöms cirka 250 prov i varje årskurs i grundskolan, totalt omkring 1500 prov. Proven avidentifieras så att elevernas namn och skolenhet inte framgår. Alla prov läggs i en gemensam korg och slumpen avgör vem som rättar respektive prov – det är alltså möjligt att lärare bedömer prov genomförda av de egna eleverna. Bedömningen tar olika lång tid bland annat beroende på provens konstruktion och elevantalet, men ofta mellan 1 och 4 dagar.

Enligt företrädare för kommunen fanns bland lärarna till en början en viss tveksamhet till systemet med sambedömning - det uppfattades bland annat som problematiskt att det inte skulle vara läraren som känner eleven och som kan tolka vad eleven kan, som bedömer proven. Efterhand har systemet dock vunnit legitimitet och tveksamheten har avtagit. Idag uppges lärare i kommunen anse att sambedömningen är en givande kompetensutveckling. Man menar vidare att sambedömningen utgör ett underlag för diskussioner om hur undervisningen kan utvecklas.

Västerås kommun

I Västerås kommun har proven i matematik i åk 6 bedömts gemensamt i så kallad sambedömning under ett antal år. Syftet med systemet är att öka likvärdighet i bedömningen och betygsättningen av proven men också att bidra till att öka lärares bedömarkompetens. Enbart legitimerade lärare med behörighet i matematik som undervisar i årskurs 6 eller på högstadiet deltar i bedömningsarbetet.

Arbetet leds av en projektledare i nära dialog med rektorerna. Bedömningen sker under två studiedagar à cirka 7 timmar och lärarna bedömer proven inom ramen för sina ordinarie tjänster. Hur många lärare som behövs varierar med elevantalet. Kommunen räknar med att varje prov i matematik för årskurs 6 tar cirka 40 minuter att bedöma - i senaste omgången bedömde cirka 55 lärare ungefär 1170 prov. Lärarna organiseras i grupper som har ansvar att bedöma olika delar av

provet. De bedömer proven enskilt, men i dialog med övriga lärare i gruppen. Varje grupp leds av en gruppleddare som bland annat har ansvar för att leda samtalen i gruppen och se till att alla kommer till tals. Elevernas namn och skola anonymiseras och undervisande lärare rättar inte sina egna elevers prov.

Under 2019 hade Barn- och utbildningsförvaltningen i Västerås i uppdrag att ta fram ett system för sambedömning av nationella prov i större skala. Förvaltningen föreslog att gemensam bedömning av nationella prov skulle utvidgas i enlighet med den modell kommunen redan använder för provet i matematik i årskurs 6. För grundskolan föreslog förvaltningen att sambedömning av nationella prov skulle genomföras i samtliga prov i årskurserna 3 och 6.³⁴ För gymnasieskolan föreslog förvaltningen att kommunen skulle införa sambedömning i begränsad skala.³⁵ Tanken var att starta systemet under vårterminen 2020. På grund av att de nationella proven delvis ställdes in har dock den planerade utvidgningen inte kommit till stånd.

Enköpings kommun

I Enköping har sambedömning, av kommunen benämnt central rättning, organiserats i kommunens skolor de senaste fem åren. Även de fristående skolorna i kommunen bjuds in att delta. Motivet bakom att införa sambedömning var att stärka rättssäkerheten i bedömningen och betygssättningen av proven. Sambedömningen infördes i ett första steg i matematik i årskurs 9 och har utökats efter hand och omfattar idag proven i svenska, matematik och engelska i årskurs 3, 6 och 9. Bortsett från de muntliga delarna omfattas alla delar av proven. Bedömningen görs av legitimerade lärare som är behöriga i de aktuella årskurserna och ämnena. Det förekommer att lärarstudenter deltar och bedömer under överinseende av legitimerade lärare. Totalt sambedöms cirka 1500 elevers prov av cirka 70 lärare.

Sambedömningen organiseras av en samordnare som inför bedömningsdagarna bland annat ansvarar för att beräkna hur många bedömare som behövs, föra dialog med rektorerna kring rekryteringen av lärare, arrangera informationstillfällen för lärarna och dela in dem i bedömningsgrupper. Rektorerna avgör vilka lärare som ska delta och samordnaren säkerställer att bedömarna får information inför bedömningstillfället.

Upplägget skiljer sig i viss mån åt mellan proven, men övergripande gäller att elevlösningarna skickas till kommunens utbildningskontor. De utsedda bedömarna kommer till kontoret och gör bedömningen vid särskilda dagar avsedda för bedömningsarbetet. Samordnaren fördelar proven så att varje lärare får omkring 20 prov att bedöma. Det säkerställs att lärarna som regel inte bedömer prov från den egna skolenheten.³⁶ Lärarna kan se vilken skolenhets prov de bedömer, men

³⁴ Västerås stad (2019) Återrapportering - Central rättning av nationella prov. Dnr: GSN 2018/03691-1.3.6

³⁵ Ibid

³⁶ I exempelvis svenska som andraspråk är detta inte möjligt att ordna, men samordnaren ser till att svenska-som-andraspråks-lärarna inte bedömer sina egna elevers prov.

inte namnen på eleverna. Alla lärare bedömer alla delar i det ämne de ansvarar för. Arbetet inleds med en gemensam genomgång. Lärarna arbetar sedan enskilt med bedömningen av proven, men sitter tillsammans i bedömningsgrupperna och kan löpande diskutera med varandra. Alla elevlösningar som bedöms inte nå kunskapskraven granskas av minst ytterligare en bedömare.

I slutet av bedömningsdagarna ansvarar bedömarna för inrapportering av provresultaten i kommunens systemstöd. Den undervisande läraren förväntas inte bedöma provet själv. Om denne har synpunkter på bedömningen ska hen inte vända sig till bedömaren, utan till kommunens samordnare för ytterligare granskning av det aktuella provet.

Sambedömning på central nivå var till en början inte allmänt omtyckt bland kommunens lärare - de ville bedöma sina egna elevers prov, och sambedömningen uppfattades som ett kontrollsystem. Enligt företrädare för kommunen uppskattar rektorer och lärare idag systemet då det utgör bra kompetensutveckling. Vissa effekter av systemet har noterats: Analyser som kommunen gjort visar att provbetygen överlag sjönk vid införandet av sambedömningen. Kommunen ser samtidigt en starkare korrelation mellan provbetyg och betyg efter införandet. Men sambandet varierar mellan ämnen - exempelvis är det lägre för prov i svenska än i matematik. Detta är enligt företrädare för kommunen det väntade mönstret, eftersom proven i svenska ligger tidigare på terminen.

Sverige - ett undantag i ett internationellt perspektiv

I en internationell och nordisk jämförelse är den svenska modellen för nationella prov ett undantag, och Sverige är ett av få länder i Europa där lärare bedömer sina elevers prestationer på nationella prov utan krav på externa bedömare eller sambedömning. En internationell utblick³⁷ visar att även i de länder där undervisande lärare bedömer sina elevers prov, finns oftast krav på sambedömning samt en möjlighet att vid alltför stora avvikelser mellan olika bedömningar få till stånd en efterkontroll eller ny bedömning av provet eller provfrågan. Sverige sticker också ut i en nordisk jämförelse genom att de danska, finska och norska nationella proven i grundskolan inte i samma grad är betygsstödjande som de svenska proven, utan de används för utvärdering och som stöd för formativ bedömning³⁸. För att uppnå mer rättvis betygsättning används istället examensprov eller intagningsprov.

I flertalet länder i Norden och i stora delar av världen tillämpar man någon form av bedömning med externa och oberoende bedömare. Detta gäller oavsett om det handlar om ett examensprov av stor vikt för individen eller om provet, liksom i Sverige, är regelbundet återkommande och framförallt är riktninggivande i

³⁷ The Office of Qualifications and Examinations Regulation (2014), Review of marking internationally,
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/605662/2014-02-14-review-of-marking-internationally.pdf

³⁸ SOU 2016:25

relation till processen med bedömning och betygssättning. Gemensamt för flera länder är att frågan om rättssäkerhet och opartiskhet spelar stor roll när man valt modell för bedömning av prov. Lärarna känner inte till resultaten på examensproven vid betygssättningen utan sätter betyg oberoende av dessa resultat. Examensresultatet förs på olika vis in automatiskt i elevens slutbetyg.

I många länder organiseras den externa bedömningen genom särskilda bedömningscentrum eller institut³⁹. Tydligt är också att det ofta finns ett samband mellan den vikt som ett prov tillmätts och den typ av bedömning som görs. Modeller med två eller flera bedömningssteg används oftare när provet i fråga är av stor betydelse, till exempel examensprov eller liknande⁴⁰. I de flesta länder är bedömarna erfarna lärare som har såväl ämneskunskaper som stor erfarenhet av undervisning.

I såväl Danmark och Island som Finland finns någon form av central bedömning av examensprov.

Finland har valt en mellanväg med mycket lång tradition för sina studentexamensprov, där ansvariga lärare gör en så kallad preliminär bedömning av proven. Därefter görs en granskning av en oberoende myndighet, Studentexamensnämnden. Denna blandform ger lärarna en möjlighet till bedömning, som dock kan omprövas i ett nästa steg.

Danmark har examensprov i slutet av årskurs nio och i gymnasieskolan som består av såväl flervalsfrågor som essäfrågor och som bedöms av externa bedömare. Modellen med externa bedömare har varit i bruk sedan 2016. Tidigare hade Danmark en modell där den ansvariga läraren tillsammans med en extern bedömare bedömde proven⁴¹.

I Danmark är bedömarna vanligtvis lärare som utses av Danmarks motsvarighet till Skolverket (Børne- og undervisningsministeriet). För att bli extern bedömare måste läraren först utses av sin skolas rektor.

Det nuvarande bedömningssystemet i Danmark följdes av en grupp forskare från 2016 till 2018⁴². Bland de viktigaste slutsatserna från forskargruppen och utvärderingen var att lärare, skolledare och bedömare skulle vilja ha ett system för att få *feedback* från bedömare till läraren/skolan om klassresultaten och att skolledare och lärare är bekymrade över bedömningarnas tillförlitlighet när det bara finns en bedömare. Byrån för utbildning och kvalitet arbetar för närvarande med olika initiativ för att utveckla bedömningssystemet mot bakgrund av dessa slutsatser.

³⁹ The Office of Qualifications and Examinations Regulation (2014), Review of marking internationally

⁴⁰ SOU 2016:25

⁴¹ Mailkontakt 2020-07-21 med Mette Borg Frees, Ministry of Children and Education, National Agency for Education and quality.

⁴² <https://www.uvm.dk/publikationer/2019/190924-evaluering-af-ordningen-med-en-bedoemmer-ved-folkeskolens-skriftlige-proever>

I Norge genomförs examensprov i årskurs 10 och i gymnasieskolan. Proven bedöms av externa censorer som nomineras av rektorer och väljs ut och tränas av de regionala fylkena.

Island hade tidigare ett system med bedömare, men har nu övergått helt till flervalfrågeprov som automaträttas för årskurs fyra, sju och nio. Därmed undviker man helt frågan om bedömare. Tidigare hade man ett system där oberoende lärare fungerade som externa bedömare och där ett flertal olika steg i sambedömning var tänkta att garantera rättssäkerhet och objektivitet.⁴³

Utöver Norden finns i flera länder ett än mer utbyggt system där man gör stora ansträngningar för att öka graden av rättssäkerhet och opartiskhet i bedömningen av prov. Ett sådant exempel är delstaten New South Wales i Australien som använder två bedömare som oberoende av varandra bedömer elevens svar på en provfråga.⁴⁴ Bedömarna bedömer med utgångspunkt i en bedömningsguide. Slutpoängen på en fråga utgörs av ett genomsnitt av de två bedömningarna. Om bedömningarna skiljer sig mer än vad som anses acceptabelt i modellen, finns möjligheten till en tredje och till och med fjärde bedömning.

⁴³ Mailkontakt 2020-06-23 med Sverrir Óskarsson, Executive for testing and evaluation, Directorate of education in Iceland

⁴⁴ The Office of Qualifications and Examinations Regulation (2014), Review of marking internationally.

2. Arbetsprocess

I detta kapitel redovisar Skolverket huvuddragen i utredningens arbetsprocess. Utredningen har genomförts i en analysprocess i tre steg (se figur 1).

Figur 1. Schematisk beskrivning av Skolverkets arbetsprocess i uppdraget



Beredning och planering av uppdraget

I den inledande beredningen av uppdraget har Skolverket tolkat uppdraget, fördelat arbetet inom myndigheten samt tilldelat personalresurser. Beredningen av uppdraget har dokumenterats i ett internt uppdragsdirektiv som preciserar uppdragets omfattning och konkretiserar de frågor som skulle beredas. I utredningen har i huvudsak följande frågeställningar undersökts:

- Vad kan vara syftet med centralt bedömda nationella prov?
- Hur kan central bedömning organiseras och genomföras?
- Hur bör central bedömning organiseras och genomföras?
- Vilka är konsekvenserna av olika förslag?

Läroplansavdelningen och enheten för nationella prov har varit ansvariga för genomförandet. Som stöd i arbetet har uppdragsledaren haft en arbetsgrupp med representanter för Skolverkets skolutvecklingsavdelning, analysavdelning och avdelningen för verksamhetsstöd.

Utredningens metodologiska angreppssätt

Metodologiskt bygger utredningen på fyra olika angreppssätt: verksamhetslogik, omvärldsanalys, förslagsgenerering och konsekvensanalys. Dessa angreppssätt beskrivs kortfattat nedan.

Verksamhetslogik

I uppdraget har Skolverket använt verksamhetslogik för att initialt i utredningen kartlägga vilka möjliga syften som finns med central bedömning av nationella prov.⁴⁵ Kartläggningen har myndigheten använt för att internt och externt stämma av och styra inriktningen i uppdraget.

⁴⁵ Verksamhetslogik är ett arbetssätt som Ekonomistyrningsverket (ESV) rekommenderar myndigheter att använda för att på ett systematiskt sätt beskriva en verksamhets förutsättningar, genomförande och förväntade resultat (se ESV (2016). Vägledning Verksamhetslogik. ESV 2016:31). ESV framhåller att verksamhetslogik kan användas både på förhand för planering och verksamhetsutveckling och i efterhand för uppföljning och utvärdering av en verksamhet eller insats. Styrkan med att arbeta med verksamhetslogik är att det ger överblick över en verksamhet

Omvärldsanalys

Ambitionen i uppdraget har varit att bygga vidare på de erfarenheter kring central bedömning som redan finns. För att få en bild av hur ett system för central bedömning av nationella prov skulle kunna utformas har Skolverket genomfört en omvärldsanalys. I omvärldsanalysen har erfarenheter från andra system som har inslag av central bedömning, bland annat våra nordiska grannländer, samlats in. Vidare har myndigheten också tagit del av rapporter som beskriver central bedömning på huvudmannanivå, exempelvis inom kommuner.

Förslagsgenerering

Med utgångspunkt i de resultat som framkommit genom verksamhetslogiken och omvärldsanalysen har Skolverket identifierat möjliga sätt att organisera central bedömning av nationella prov som successivt har konkretiserats. Ett flertal skissartade idéer har tagits fram och diskuterats. Slutligen har Skolverket beslutat att skriva fram två av förslagen, medolika modeller för att anlita de centrala bedömarna. I kapitel 4 redovisas förslagen. Förslagen är av övergripande karaktär och behöver bearbetas och konkretiseras ytterligare inför ett eventuellt genomförande.

Konsekvensanalys

I utredningens senare del har Skolverket genomfört en konsekvensanalys av de förslag för central bedömning som myndigheten identifierat. Konsekvensanalysen har genomförts med stöd av experter på styrning, juridik och ekonomi inom myndigheten.

Utredningens material

För att erhålla svar på de frågeställningar som utredningen undersökt har Skolverket löpande under arbetets gång inhämtat underlag och kunskap. Utredningen bygger på i huvudsak tre typer av material: tidigare rapporter och underlag, intervjuer med sakkunniga och arbetsmöten.

Tidigare rapporter och underlag

Skolverket har tagit del av tidigare dokumenterade erfarenheter kring central bedömning av nationella prov i Sverige och i andra länder. Myndigheten har bland annat använt underlag och betänkanden från pågående och tidigare offentliga utredningar samt Skolverkets tidigare rapporter och interna promemorior med bäring på området. Genomgången av tidigare rapporter och underlag har legat till grund för omvärldsanalysen, men också beskrivningen av de förslag som Skolverket lägger fram och analysen av konsekvenserna av dessa förslag.

och dess förväntade resultat. Den kan illustrera hur saker och ting antas hänga ihop och vara en utgångspunkt för prioriteringar, analys och justeringar i verksamheten.

Intervjuer med sakkunniga och företrädare för huvudmän

Inom ramen för utredningen har Skolverket intervjuat drygt 20 experter inom området betyg och bedömning och nationella prov. Experterna är tjänstepersoner vid skolmyndigheterna, forskare eller företrädare för lärar- respektive elevorganisationer.

Syftet med intervjuerna med de sakkunniga var bland annat att ta fram verksamhetslogiken för central bedömning, men de utgör också en viktig del i omvärldsanalysen. Intervjuerna har även varit betydelsefulla dels för att identifiera möjliga sätt att utveckla och organisera ett system för central bedömning, dels för att ringa in områden att belysa i konsekvensanalysen.

Utöver intervjuer med sakkunniga har Skolverket också fört dialoger med företrädare för huvudmän som har system för centraliserad bedömning inom sin organisation.

Arbetsmöten

Inom ramen för uppdraget har Skolverket anordnat två längre arbetsmöten (workshops). Det huvudsakliga syftet med arbetsmötena har varit att tillsammans och utifrån olika perspektiv utveckla förslag för central bedömning samt ringa in och analysera konsekvenserna av dessa förslag. Deltagarna i arbetsmötena har varit experter på olika för uppdraget relevanta frågor inom myndigheten. Vid ett av arbetsmötena deltog även projektledaren för arbetet med ombedömning av nationella prov vid Skolinspektionen.

Kvalitetssäkring

I uppdraget har det löpande skett en kvalitetssäkring genom att utredningen bedrivits i en nära dialog mellan myndighetens avdelningar. Olika infallsvinklar på problemområdet har också löpande inhämtats från aktörer utanför myndigheten, bland annat genom intervjuerna med de sakkunniga och vid avstämningar med tjänstemän vid Regeringskansliet (den 8 april 2020 respektive den 27 maj 2020). I arbetets slutskede har kvalitetssäkring skett genom Skolverkets interna kvalitetssäkringsrutiner.

3. Vägval och avgränsningar

Att utreda central bedömning av nationella prov kan inte göras förutsättningslöst. I utredningsarbetets beredningsfas har Skolverket därför gjort ett antal vägval och avgränsningar. I detta kapitel redogörs för de huvudsakliga vägval och avgränsningar som myndigheten gjort i utredningsarbetet.

Syftet med central bedömning

Central bedömning kan införas av olika anledningar och mot bakgrund av skilda problembilder i nuvarande system. För att kunna ta fram relevanta förslag på hur central bedömning kan utformas var det väsentligt att tidigt i utredningsarbetet ringa in de problembilder som föreligger och de förväntningar som finns på central bedömning i förhållande till dessa.

Central bedömning av nationella prov tillskrivs flera syften

I framtagandet av den verksamhetslogik för central bedömning som gjordes i utredningens inledning, framkom att det finns olika förväntningar hos politiker, forskare, lärare och andra intressenter på central bedömning av nationella prov; det vill säga vad som kan vara syftet med att införa central bedömning. Sammantaget framträder i första hand tre olika förväntningar på vad central bedömning ska bidra till.

- Likvärdighet i betyg och bedömning
- Förbättrade betygsunderlag som stärker lärarrollen
- Resurser frigörs för undervisning när lärare avlastas

För det första antas central bedömning kunna bidra till att främja en likvärdig bedömning av proven, vilket i sin tur kan stärka förutsättningarna för en likvärdighet i betygssättningen. Att det finns brister i likvärdigheten i betygssättningen har framkommit i flera undersökningar, bland annat i Skolverkets analyser av skillnader mellan provbetyg och betyg.⁴⁶ Att det behövs en ökad likvärdighet i bedömningen av proven indikeras också av att Skolinspektionens ombedömning av nationella prov återkommande visat på skillnader i bedömning mellan myndighetens ombedömare och ursprungsbedömaren.⁴⁷ Denna tendens återfinns som nämnts i alla ombedömda ämnen, (om än i olika grad), i alla årskurser och kurser, både för delprov skrivna av såväl flickor som pojkar samt på såväl fristående respektive kommunala skolor.

Antagandet att en likvärdig bedömning av proven främjas av central bedömning bygger på att någon annan än den undervisande läraren bedömer elevens prov,

⁴⁶ Se t.ex. Skolverket (2019). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor*. Rapport 475; Skolverket (2020). *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*.

⁴⁷ Skolinspektionen (2019). *Ombedömning av nationella prov 2018 – Samma prov, olika bedömningar*. Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2017/05038/GV, s. 5.

vilket antas innebära att subjektiviteten i bedömningen minskar.⁴⁸ Att centralisera bedömningen till en avgränsad grupp med bedömare antas vidare göra att samstämmigheten i bedömningarna av proven har förutsättningar att öka. Det framhålls också i intervjuerna med de sakkunniga att central bedömning kan organiseras så att bedömarna tränas och testas, vilket kan stärka likvärdigheten i bedömningen av proven ytterligare.

En mer likvärdig bedömning av proven antas i sin tur, om betygssättande lärare använder den information om elevernas kunskapsresultat som central bedömning ger, kunna bidra till ökad likvärdighet i betygssättningen. Flera sakkunniga som Skolverket talat med konstaterar samtidigt att nuvarande bestämmelse om att proven särskilt ska beaktas vid betygssättningen visserligen är en skärpning jämfört med tidigare, men att lärare fortfarande har en viss handlingsfrihet vad gäller att beakta provresultatet vid betygssättningen. Med nuvarande reglering kommer således inte central bedömning och den ökade samstämmigheten i bedömningen av proven som det kan ge, per automatik bidra till ökad likvärdighet i betygssättningen.

För det andra förväntas central bedömning kunna bidra till att stärka lärarna i deras arbete med bedömning och betygssättning av proven, så att de känner en större trygghet i denna del av sitt arbete. Synpunkten att lärarna kan behöva stärkas i arbetet med bedömning och betygssättning hänger samman med att det konstateras att lärare idag ofta känner oro och press i bedömnings- och betygssättningssituationer. Förväntningar på höga provbetyg eller betyg kan vara svåra att hantera. Att lärare upplever en sådan press kan enligt de sakkunniga i sin tur sättas i samband med exempelvis ökad konkurrens om elever skolor emellan, belöningsystem för lärare kopplade till elevers resultat eller ökat föräldrtryck.⁴⁹

Centralt bedömda prov antas kunna stärka lärare i deras arbete med bedömning och betygssättning på olika sätt. Av vikt är att central bedömning kan ge lärare en ökad trygghet i bedömningen av enskilda elevers kunskaper. Central bedömning ger ett externt underlag som läraren kan använda som stöd vid betygssättningen. Det erbjuder både en möjlighet till ökad trygghet i den egna bedömningen och kan ge bättre förutsättningar att hävda riktigheten i ett visst betyg gentemot exempelvis elever, vårdnadshavare, kollegor eller rektor. Genom ett centralt bedömt delprov som styrker den egna bedömningen, får läraren ett relativt tungt vägande underlag för riktigheten i den egna bedömningen av kunskapsnivån.

Men central bedömning förväntas också kunna stärka lärarna i arbetet med bedömning och betygssättning på en mer kollektiv nivå, genom att uppmärksamma lärare på eventuella systematiska variationer i bedömning och

⁴⁸ Se SOU 2016:25, s. 303; Skolinspektionen (2017). Ombedömning av nationella prov 2016 – Bedömningsprocessernas betydelse för likvärdigheten. Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2014/7535/GV, s. 6, 32.

⁴⁹ Se t.ex. Skolverket (2016). *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*, s. 88; IFAU (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014:25, s. 300–301.

betygsättning inom exempelvis en skolenhet eller inom en huvudmans organisation. Genom att jämföra lärares bedömning och betygsättning med resultaten från de centralt bedömda delarna av nationella prov finns en förhoppning om att lärares bedömarkompetens ska öka, men också att behovet av kollegiala betygs- och bedömningsamtal synliggörs och därmed prioriteras. I detta sätt att se på potentialen i central bedömning och den återkoppling lärare får genom den, betonas att bedömning bör ske tillsammans och i dialog mellan lärare – en slags sambedömning. Det betonas också att så många lärare som möjligt bör ges möjlighet att delta i bedömningsarbetet så att bedömningen kan fungera som kompetensutveckling i bedömning och betygsättning av proven och även stärka arbetet med bedömning och betygsättning mer generellt.

Vid intervjuerna med de sakkunniga framkommer att det bör vara legitimerade lärare som utför bedömningen, om central bedömning ska kunna bidra till att stärka lärarna i arbetet med bedömning och betygsättning av proven. Det är en utbredd uppfattning bland de intervjuade att om det inte är legitimerade lärare som är bedömare, kommer lärare inte att ha tillit till den centrala bedömningen. Detta skulle kunna leda till att provresultatet inte särskilt beaktas vid betygsättningen.

För det tredje finns det en förhoppning om att central bedömning ska minska lärares arbetsbelastning och öka möjligheten för lärare att lägga tid på undervisningen. Genomförandet av de nationella proven tar mycket tid i anspråk enligt många lärare.⁵⁰ Genom att någon annan än den undervisande läraren bedömer elevens prov kan, enligt detta sätt att tänka, läraren frigöra tid för undervisning.⁵¹ Önskan att minska lärares arbete med proven är synlig även i andra sammanhang: Flera andra aktuella reformer av provsystemet har syftet att minska tiden som lärare använder till proven. Detta lyfts exempelvis fram som argument för att införa digitala nationella prov⁵² och att öka automatisk bedömning av nationella prov⁵³.

Att någon annan än den undervisande läraren bedömer provet kan dock leda till dubbelarbete istället för minskad arbetsbelastning, om den centrala bedömningen inte finner legitimitet. I ett sådant scenario kan den undervisande läraren vilja göra en egen bedömning av redan centralt bedömda prov. Detta skulle då istället kunna leda till en ökad arbetsbelastning.

Syftet med proven är att stödja betygsättningen

Syftet med att införa central bedömning av proven kan ställas i relation till syftet med provsystemet i sin helhet. Historiskt sett har de nationella proven haft flera olika syften.⁵⁴ Under ett antal år angavs upp till fem syften för de nationella proven; att bidra till ökad måluppfyllelse för eleverna, förtydliga målen och visa

⁵⁰ Se SOU 2016:25, s. 355.

⁵¹ Se exempelvis Utbildningsutskottets betänkande 2014/15:UbU11, s 37 ff.

⁵² Se SOU 2016:25, s. 464.

⁵³ Regeringen (2019). Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet. Automatisk rättning av nationella prov ska minska lärarnas administrationsbörda.

⁵⁴ Se tex. Gustafsson, Jan-Eric & Erickson, Gudrun (2018). Nationella prov i Sverige – tradition, utmaning, förändring. *Acta Didactica Norge*. Vol. 12, Nr. 4, Art. 2.

elevens starka och svaga sidor, konkretisera kursmål och betygskriterier, stödja en rättvisande och likvärdig bedömning och betygssättning samt ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapsmålen nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.⁵⁵

Över tid har antalet syften med proven minskat. Regeringen angav år 2008 att provens syfte är dels att stödja en likvärdig bedömning av elevernas kunskapsutveckling och en rättvis betygssättning, dels att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.⁵⁶

Mot bakgrund av att proven givits flera olika syften hade Utredningen om nationella prov⁵⁷ bland annat i uppgift att analysera och vid behov föreslå förändringar av de nationella provens dåvarande syften. Utredningen föreslog att syftena skulle renodlas. För att stärka en likvärdig betygssättning och elevernas rättssäkerhet föreslog utredningen att de nationella provens syfte ska vara att stödja betygssättningen. Utredningen konstaterade att likvärdigheten och rättssäkerheten är viktiga eftersom betygen har så stor betydelse för individen, särskilt i årskurs 9 och i gymnasieskolan där de ofta kan vara avgörande för framtida studiemöjligheter och yrkesval.

Sedan 1 januari 2018 är syftet med de nationella proven att stödja betygssättningen, förutom i årskurs 3 där syftet är att stödja bedömningen av uppnådda kunskapskrav. Trots att syftet renodlats lever en del av de tidigare syftena med nationella prov kvar i termer av förväntningarna på det nationella provsystemet, såväl bland skolans personal som bland företrädare för myndigheter, bland forskare, med flera. Detta framkommer i intervjuerna med de sakkunniga som Skolverket gjort inom ramen för utredningen.

Fokus på att främja en likvärdig bedömning av proven

Enligt Skolverkets uppfattning kan ett system för central bedömning inte fullt ut svara mot alla de olika förväntningar som föreligger i förhållande till ett sådant system. Om exempelvis det huvudsakliga syftet med central bedömning är att minska lärares arbetsbelastning med proven, bör ett bedömningssystem inte involvera undervisande lärare. Om ambitionen istället är att bidra till att stärka lärarna i deras arbete med bedömning och betygssättning är det snarare av vikt att undervisande lärare engageras i den centrala bedömningen.

Eftersom ett system inte kan svara mot alla förväntningar har det varit nödvändigt för Skolverket att välja riktning i fråga om vad som ska vara det huvudsakliga syftet med att införa centralt bedömda prov. Skolverket har valt att fokusera på att ta

⁵⁵ Jan-Eric Gustafsson, Christina Cliffordson och Gudrun Erickson (2014) *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*, s. 23. SNS.

⁵⁶ Propositionen Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan (prop. 2008/09:87); SOU 2016:25, s. 102.

⁵⁷ SOU 2016:25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt - ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning

fram förslag för central bedömning som i första hand syftar till att främja en likvärdig bedömning av proven. Detta ligger i linje med det syfte som det nationella provsystemet har i sin helhet, det vill säga att stödja likvärdig betygssättning. Det är således viktigt att ett system för central bedömning av proven stödjer det övergripande syftet med proven.

Samtidigt anser Skolverket att det är väsentligt att ett system för central bedömning vinner legitimitet bland de lärare som ska använda proven som stöd i betygssättningen. Om lärare inte anser att den centrala bedömningen är av god kvalitet, kommer de sannolikt att endast i begränsad grad beakta den vid betygssättningen. Att resultatet från det nationella provet ska särskilt beaktas ger fortfarande ett visst utrymme för lärares individuella tolkning av provresultatet vid betygssättningen. Detta begränsar i viss mån möjligheten för central bedömning att öka likvärdigheten i betygssättningen. Därför har Skolverket, vid sidan av att den centrala bedömningen ska främja likvärdiga bedömningar av proven också valt att inrikta utredningsarbetet mot att central bedömning ska bidra till att stärka lärare i deras arbete med betygssättning.

Central bedömning först efter att proven digitaliserats

För att kunna lämna konkreta förslag på hur central bedömning skulle kunna utformas har Skolverket i utgångsläget haft tre alternativ. Att utforma förslag för central bedömning som bygger på:

- dagens provsystem med pappersprov,
- det planerade provsystemet där proven är digitaliserade och i högre grad automaträttade eller
- ett eventuellt framtida provsystem, exempelvis som följd av förändringar som föreslås i Betygsutredningens betänkande.

Skolverket har valt att ta sikte på ett läge där de digitala nationella proven är införda, men där provsystemet i övrigt ser ut som i dag. Skälen till detta är att det nuvarande provsystemet med pappersprov är på väg att fasas ut och övergå i ett digitalt provsystem. En försöksverksamhet med digitala prov, extern bedömning och medbedömning genomförs just nu.

Samtidigt kan nuvarande provsystem komma att ändras, exempelvis om regeringen väljer att gå vidare med några av de förslag som Betygsutredningen föreslår. Betygsutredningens betänkande är nu lämnat till regeringen och det är inte möjligt för Skolverket att i dagsläget bedöma hur ett eventuellt framtida provsystem baserat på exempelvis Betygsutredningens förslag kan komma att se ut.

Att Skolverket tagit sikte på ett läge där de digitala nationella proven är införda, men där provsystemet i övrigt ser ut som i dag, betyder att Skolverket i denna utredning utgår ifrån att följande aspekter förblir oförändrade:

- Antalet obligatoriska nationella prov och när under året proven ges.
- Årskurser, ämnen och kurser där prov ges.

- Provens betydelse vid betygssättningen.
- Möjligheter till anpassningar vid nationella prov (på grund av till exempel funktionsnedsättning eller läs- och skrivsvårigheter).

Att Skolverket i utredningen utgår från att proven är digitaliserade har samtidigt vissa konsekvenser:

För det första pågår ett utvecklingsarbete kring de digitala proven. Det är just nu inte klart exakt hur de digitala nationella proven kommer att se ut och hur de kommer att genomföras. Exempelprov tas nu fram för försöksverksamheten. Arbete med att ta fram det regelverk som kommer att behövas för att hantera de digitala nationella proven har också påbörjats.

För det andra har Skolverket utgått ifrån att det kommer att finnas en digital provplattform på plats som i olika avseenden stödjer arbetet med de nationella proven och som Skolverket bedömer kan stödja central bedömning. Hur provplattformen kommer att fungera är dock inte helt klart i nuläget. Beroende på hur central bedömning organiseras kan plattformen komma att behöva vidareutvecklas.

För det tredje har Skolverket utgått ifrån att införandet av central bedömning behöver anpassas till den tidplan som föreligger för digitaliseringen av proven. Proven kommer att genomföras digitalt med början 2023.⁵⁸

Automatrerade provdelar

Skolverket har som tidigare nämnts ett pågående uppdrag att sträva efter att en så stor andel av proven som möjligt ska automatreras. I den här aktuella utredningen har Skolverket utgått från att automatrereringen kommer att öka, men inte ersätta manuell bedömning av delar av de nationella proven. Vissa provdelar, såsom uppsatser, kommer enligt Skolverkets bedömning inte kunna automatreras alls i de första generationerna digitala prov.

Stegvis implementering

Skolverket har vidare valt att ta fram förslag som kan implementeras försiktigt och stegvis. Den svenska skolan har under en längre tid varit föremål för ett starkt förändringstryck från politisk nivå.⁵⁹ Erfarenheterna från tidigare reformer visar att det finns risker med att snabbt genomföra omfattande reformer i skolan. Skolverkets utvärdering av 2011 års skolreformer visar exempelvis att en del lärare

⁵⁸ När det gäller tidplan för digitaliseringen av de nationella proven bedömer Skolverket i dagsläget att det är möjligt att ge målgrupperna tillgång till provtjänsten under 2023. Skolverket avser att utarbeta en införandeplan i takt med erfarenheter från den försöksverksamhet med digitala nationella prov som genomförs med 100 skolor under 2018–2021. Skolverkets bedömning är att vissa betygsgivande nationella bedömningsstöd kan genomföras digitalt under senare hälften av 2022 och att en del ordinarie nationella prov enligt Skolverkets bedömning tidigast kan börja genomföras digitalt 2023 - se vidare Skolverket (2020). Redovisning av uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m.

⁵⁹ Skolverket (2019) *Skolreformer i praktiken - Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*.

ansåg att reformtakten var för snabb och att de fick för lite information.⁶⁰ Tiden är en viktig förutsättning för en lyckad implementering. Förändringar har bättre förutsättningar att lyckas om skolans personal både kan förverkliga en reform, förstår hur de ska göra och också är villiga att delta i arbetet med reformen.

Mot bakgrund av detta bedömer Skolverket att ett eventuellt införande av central bedömning bör göras varligt och etappvis. Det innebär att central bedömning dels bör införas på ett sätt som gör det möjligt att testa systemet innan det används i skarpt läge, dels att implementera det i en takt som möjliggör för skolans personal, men också för skolans olika intressenter (t ex elever och vårdnadshavare) att förstå och lära sig systemet. Central bedömning bör också införas successivt i olika ämnen, snarare än samtidigt över hela provsystemet.

En fördel med en försiktig och succesiv implementering är att erfarenheterna löpande kan användas när genomförandet skalas upp. Om det visar sig att central bedömning inte fungerar som tänkt, kan systemet då justeras med begränsade kostnader.

⁶⁰ Skolverket (2019) *Skolreformer i praktiken - Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*, s. 199.

4. Förslag för införande av central bedömning av nationella prov

Skolverket har haft i uppdrag att utreda hur central rättning av nationella prov kan införas och föreslå en organisation för en sådan funktion. I detta kapitel redovisas resultatet av utredningen varvid myndighetens förslag samt motiven för dessa beskrivs. I nästa kapitel återfinns konsekvensanalysen av förslagen.

Den funktion för central bedömning Skolverket föreslår är den som myndigheten bedömer vara den mest rimliga, om regeringen vill införa central bedömning inom ramen för nuvarande betygs- och provsystem. Men om nuvarande betygs- eller provsystem ska reformeras, exempelvis med utgångspunkt i de förslag som Betygsutredningen nyligen lagt, behöver systemet för central bedömning anpassas till dessa reformer.

Ett nationellt system som nyttjar den digitala provplattformen

Om central bedömning ska införas föreslår Skolverket att det görs inom ramen för ett nationellt system. Med det avses att staten dels bör ta ansvar för att skapa förutsättningar för den centrala bedömningen, dels bör organisera densamma. Exempelvis bör de centrala bedömnarna samordnas på nationell nivå samt tränas, testas och certifieras av staten.

Skäl för ett nationellt system

Central bedömning skulle kunna organiseras på andra nivåer än den nationella. Som nämnts tidigare finns det huvudmän som på olika sätt har samlat bedömningen av de nationella proven på huvudmannanivå. Sambedömning av prov inom en skola eller delar av en skola är också vanligt förekommande. Men central bedömning på huvudmannanivå eller lokal nivå har begränsad potential att skapa förutsättningar för nationell likvärdighet i bedömningen av proven. Att skapa samsyn i bedömningen av proven inom en skolenhet eller en huvudman innebär inte att samsyn skapas bland lärare i landet totalt sett.

Mot bakgrund av att huvudsyftet med att införa central bedömning är att främja en likvärdig bedömning av proven över landet, med sikte på att stärka förutsättningarna för en likvärdig betygssättning, är det rimligast att den centrala bedömningen samordnas nationellt.

Skäl för att använda den digitala provplattformen

De centrala bedömnarna föreslås utföra bedömningsarbetet i den digitala provplattform som Skolverket upphandlat för digitaliseringen av de nationella proven. I provplattformen kommer provkonstruktion, genomförande, bedömning och sammanställning av resultat att kunna ske.⁶¹ Detaljerna kring hur den centrala bedömningen bäst kan göras i provplattformen behöver behandlas ytterligare.

⁶¹ Skolverket (2019). Redovisning av uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m. Dnr 2019:96, s. 4.

Eftersom syftet är att central bedömning ska stärka likvärdigheten i bedömningen och betygssättningen av proven, vore det önskvärt att utforma bedömningen i provplattformen så att olika delar av en elevs prov bedöms av olika centrala bedömare. Det är också värdefullt att undersöka hur provplattformen skulle kunna användas för att testa kvaliteten i bedömarnas bedömningar.

Att som stöd för processen använda den provplattform som Skolverket upphandlat för digitala nationella prov är rimligt, dels för att plattformen utvecklats för prov och bedömning, dels för att det underlättar för skolans personal att kunna använda en och samma plattform för genomförande av prov, för bedömning och central bedömning av prov. Skolverket ser också att det är mer kostnadseffektivt att nyttja den plattform som redan är upphandlad.

Med början i proven i svenska i årskurs 9 och gymnasieskolan

Skolverket föreslår att central bedömning i ett första steg införs för de nationella proven i svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9, svenska och svenska som andraspråk 1, samt svenska och svenska som andraspråk 3 i gymnasieskolan (men inte i vuxenutbildningen). Ambitionen bör vara att efter hand utvidga den centrala bedömningen till att omfatta fler ämnen i dessa skolformer och årskurser. Först i ett senare skede bör möjligheten att inkludera nationella prov i exempelvis årskurs 6 i grundskolan övervägas.

Skäl för att börja med central bedömning i årskurs 9 och gymnasieskolan

Central bedömning är relevant för prov och delar av prov som inte kan automaträttas och där det är svårt att uppnå samstämmighet i bedömningarna. Skolinspektionens ombedömning visar att samstämmigheten mellan bedömningarna är större i årskurs 6 än i årskurs 9 och i gymnasieskolan.⁶²

Samtidigt är betygen från årskurs 9 och gymnasieskolan särskilt viktiga för eleverna, då dessa betyg påverkar möjligheten att söka och komma in på utbildningar i såväl gymnasieskolan som på högskolan. Det är därför av vikt att lärare har goda förutsättningar att sätta likvärdiga betyg från årskurs 9 och gymnasieskolan. Mot bakgrund av detta är det sammantaget lämpligt att i ett första steg införa central bedömning i årskurs 9 och gymnasieskolan.

Skäl för att börja med svenska och svenska som andra språk

Med utgångspunkt från ambitionen att införa ett system för central bedömning stegvis och försiktigt, förordar Skolverket att i en första etapp införa central bedömning i två närbesläktade ämnen, snarare än flera olika ämnen. Efterhand kan systemet med central bedömning utvidgas till fler ämnen.

I vilket eller vilka ämnen som central bedömning först ska införas är inte självklart. Skolinspektionens ombedömning av utvalda delprov visar emellertid att andelen avvikelser mellan lärarnas ursprungsbedömning och Skolinspektionens

⁶² Skolverket (2019). Redovisning av uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m. Dnr 2019:96, s. 11.

ombedömning varierar mellan olika ämnen.⁶³ Det torde av den anledningen vara näraliggande att först införa central bedömning i de ämnen där avvikelserna är stora.

Enligt Skolinspektionen är det vanligt att skolans lärare gör mer generösa bedömningar i just svenska.⁶⁴ I 2018 års ombedömning har, som nämnts tidigare, ombedömaren gjort en annan bedömning än ursprungsbedömaren för merparten av de ombedömda delproven i svenska.

Efter att central bedömning införts i svenska och svenska som andraspråk bör delprov i andra ämnen i primärt årskurs 9 och gymnasieskolan komma ifråga. Ett alternativ kan vara skrivproven i engelska, som liknar proven i svenska och svenska som andraspråk till sin uppbyggnad.

Vissa prov är dock mindre lämpliga att i dagsläget införa central bedömning i. Exempelvis är matematik mindre lämpligt, eftersom det fortfarande saknas tekniska lösningar för att hantera alla delar av proven i matematik digitalt. Detta gäller särskilt uppgifter där utförliga svar fordras, vilket också är de uppgifter där central bedömning vore mest påkallat mot bakgrund av syftet att stärka förutsättningarna för en likvärdig bedömning och betygssättning av proven.

Enbart essä- och fritextsvar

Provens essä- och fritextsvar föreslås omfattas av central bedömning. Det betyder att enbart svaren på de frågor där eleven fritt ska formulera sig utifrån en öppen frågeställning bör omfattas av den centrala bedömningen.

Frågor med fastare svarsalternativ, där det finns tydliga rätt eller fel svar på frågorna, bör inte ingå. För sådana svarsalternativ finns istället förutsättningar för automaträttning. Varken laborativa eller muntliga delar, eller uppgifter som genomförs i grupp, bör ingå.

Skäl för att inkludera enbart essä- och fritextsvar

Skolinspektionens erfarenheter från ombedömningen av nationella prov är att skillnaderna mellan bedömare har varit som störst för delprov där eleven lämnar fritextsvar.⁶⁵ Med utgångspunkt från en strävan att främja en likvärdig bedömning av proven är det således särskilt relevant att inkludera essä- och fritextsvar i den centrala bedömningen.

Delprov som omfattar laborativa eller muntliga element, och uppgifter som genomförs i grupp lämpar sig sämre för att bedöma centralt av praktiska skäl. Det skulle kräva exempelvis att censorer⁶⁶ kommer till skolorna för att lyssna på eller se elevernas arbete, eller att ljud- och bildupptagningar görs som sedan kan bedömas

⁶³ Skolinspektionen (2019). Ombedömning av nationella prov 2018 – Samma prov, olika bedömningar. Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2017/05038/GV.

⁶⁴ Ibid, s. 10.

⁶⁵ Ibid, s. 7.

⁶⁶ Med censorer avses här bedömare som kommer utifrån till skolan för att bedöma elevers prov.

centralt. Frågor med fastare svarsalternativ, där det finns tydliga rätt eller fel svar på frågorna, kommer på sikt i hög grad kunna omfattas av automaträttning, vilket gör att dessa uppgifter inte behöver omfattas av central bedömning.

Centrala bedömare bör vara erfarna legitimerade lärare

Den centrala bedömningen bör, om ett sådant system genomförs, utföras av en grupp lärare som är legitimerade och behöriga i det ämne och för den årskurs som de ska bedöma prov i. De bör även ha aktuell erfarenhet av undervisning i ämnet och årskursen. De centrala bedömarna bör också vara särskilt utbildade och testade för att utföra den centrala bedömningen.

Skäl för att central bedömning bör göras av legitimerade lärare

Skolverket bedömer att det av legitimitetsskäl är närmast nödvändigt att ett system för central bedömning bygger på att bedömningen görs av legitimerade och erfarna lärare som är behöriga för aktuellt ämne och årskurs och skolform. Det är viktigt för att både lärare, elever och vårdnadshavare ska känna tillit till systemet.

I Skolverkets utredning underströk flera sakkunniga att central bedömning, för att vinna legitimitet, bör utföras av behöriga, erfarna och legitimerade lärare. Flera menar att det är otänkbart att lärare skulle lita till och använda bedömningar som görs av icke behöriga lärare.

Till liknande slutsatser kommer Barn- och utbildningsförvaltningen i Västerås stad, som har utrett ett system för en centraliserad bedömning i kommunen. Kommunen anger att ett grundkrav för att kunna komma ifråga för anställning som bedömare, är en lärarlegitimation som avser såväl aktuellt ämne som nivå. Detta för att bedömningen ska bli rättssäker och för att lärare på skolorna ska lita på bedömningen.⁶⁷

Skolverket bör tillhandahålla bedömarkurser

Skolverket föreslår att myndigheten inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram åtar sig att tillhandahålla särskilda kurser i bedömning av de nationella prov och de provdelar som omfattas av central bedömning. Kurserna bör vara ämnesspecifika och årskursadekvata och kan inordnas i det nationella skolutvecklingsprogrammet ”Bedömning och betyg”.

Ämnesspecifika och årskursadekvata bedömarkurser

Hur kurserna bör se ut och vad de mer i detalj bör omfatta behöver undersökas vidare. Skolverket bedömer att kurserna med fördel kan utvecklas i samarbete med lärosäten som har expertis när det gäller proven i de aktuella ämnena. Även samarbete med de nordiska systemmyndigheterna som har erfarenhet av olika slags centraliserad bedömning skulle kunna gagna utvecklingsarbetet.

⁶⁷ Västerås stad (2019). Återrapportering - Central rättning av nationella prov. Dnr: UAN 2018/02592-1.3.6, s. 11.

Vidare bör Skolverkets erfarenheter från befintliga webbaserade kurser riktade till skolans personal vara utgångspunkten vid utvecklingen av bedömarkurserna.⁶⁸ Det bör undersökas om det i kurserna bör finnas möjlighet att skapa forum för digitala kollegiala samtal under handledning.

Följande aspekter bör beaktas vid utvecklingen av innehållet i bedömarkurserna:

- Kurserna bör motsvara de kvalitetskrav som Skolverket anger för centrala bedömare av proven i fråga.
- Kurserna bör lägga särskilt fokus på att utveckla lärares förmåga till reliabla bedömningar i förhållande till skolans styrdokument och provens bedömningsanvisningar.

Hur en löpande uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av kurserna kan organiseras behöver beredas vidare.

Skäl för att tillhandahålla bedömarkurser

Skolverket tillhandahåller redan idag ett antal stödmaterial och webbkurser som syftar till att stärka lärares kompetens inom bedömning och betygssättning. Kurserna behandlar och stödjer betygssättning i olika årskurser och skolformer, pedagogisk dokumentation, återkoppling till elever, likvärdighet i bedömning och betygssättning och undervisningsutvecklande bedömning. I dagsläget finns dock, utöver bedömningsanvisningarna, ingen specifik kurs kring bedömning av nationella prov.

Mot bakgrund av betydelsen av att lärare, elever, vårdnadshavare och andra kan lita på kvaliteten i den centrala bedömningen, finns det starka skäl för att ge de centrala bedömarna en särskild utbildning inför arbetet med central bedömning. Genom att Skolverket tillhandahåller bedömarkurser ökar förutsättningarna för de presumtiva bedömarna att kunna bedöma aktuella delar av proven på ett likvärdigt sätt.

Innehållet i bedömarkurserna bör i första hand ge stöd åt lärare som ska fungera som centrala bedömare. Möjligen kan det dock vara värdefullt för andra lärare i berörda ämnen att ta del av kurserna. Skolverket ser inga hinder för att kurserna görs tillgänglig för alla lärare som vill att ta del av dem.

Testning och certifiering

Skolverket föreslår att de centrala bedömarna, efter avslutad bedömarkurs, testas och certifieras innan de ges möjlighet att delta i arbetet som centrala bedömare. Testningen bör ske löpande. Både nya centrala bedömare och redan certifierade bedömare bör kontinuerligt testas för certifiering och fortsatt certifiering. Skolverket bör ha ansvar för att utveckla rutiner för att testa och certifiera de centrala bedömarna. Myndigheten föreslås också fatta beslut om certifieringen av bedömare.

⁶⁸ Skolverket tillhandahåller 6 webbkurser kopplat till betyg och bedömning. Se länk: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram>

Utveckla och uppdatera kvalitetskrav för certifiering av centrala bedömare

Ett grundkrav för att komma i fråga för att bli certifierad central bedömare är att läraren är legitimerad, erfaren och behörig i det ämne och för den årskurs som det aktuella delprovet gäller. Dessutom bör de centrala bedömarna ha aktuell erfarenhet av arbete med bedömning av prov från skolan. Vad som är en rimlig erfarenhet, exempelvis i termer av antal yrkesverksamma år, bör Skolverket ta ställning till.

Inom ramen för dessa grundkrav bör det finnas vissa ytterligare kvalitetskrav avseende de centrala bedömarnas kunskaper för att de ska bli certifierade som centrala bedömare. Skolverket föreslår att myndigheten ansvarar för att utveckla och löpande tillhandahålla kvalitetskrav för certifieringen. Kraven bör ange lämpliga nivåer i bedömarnas förmåga till reliabla bedömningar i förhållande till skolans styrdokument och provens bedömningsanvisningar. De bör också omfatta krav på intern bedömarreliabilitet, det vill säga att bedömaren bedömer liknande elevlösningar på liknande sätt.

Om bedömarna lever upp till kvalitetskraven ska de kunna bli certifierande centrala bedömare. Det bör finnas en certifiering för respektive ämne och prov som ingår i systemet för central bedömning. Om systemet för central bedömning införs, behöver Skolverket klarlägga hur kvalitetskraven ska se ut mer i detalj.

Utveckla och tillhandahålla test för certifiering av centrala bedömare

Skolverket bör, på basis av de beslutade kvalitetskraven, också utveckla och tillhandahålla provspecifika test för certifiering av de centrala bedömarna för respektive prov. Särskilt fokus bör läggas på att testa bedömarnas förmåga till reliabla bedömningar i förhållande till skolans styrdokument och därmed provens bedömningsanvisningar.

Testen bör vara digitala och av två slag. De bör dels bestå av test inför certifiering av de centrala bedömarna, dels av löpande test för att följa upp kvaliteten i de centrala bedömarnas bedömningar i den provplattform som Skolverket tillhandahåller för proven.

Syftet med den första typen av test är att säkerställa att de certifierade centrala bedömarna lever upp till de kvalitetskrav som Skolverket slagit fast innan de börjar bedöma elevlösningar. Syftet med den andra typen är att kontrollera att de centrala bedömarna över tid gör bedömningar av god kvalitet och exempelvis inte börjar avvika från anvisningarna efter hand.

I Skolverkets upphandlade provplattform bör finnas funktioner som möjliggör för myndigheten att löpande testa de centrala bedömarnas bedömningsarbete.

I uppgiften att tillhandahålla test bör Skolverket också utveckla och upprätthålla rutiner för att löpande ta emot anmälningar från lärare som efter avslutad bedömarkurs avser att testa sin bedömarkompetens för att bli centrala bedömare. De personer som blivit certifierade centrala bedömare, ger Skolverket behörighet

att kunna ta emot och bedöma aktuella delar av de prov som ska ingå i central bedömning i Skolverkets provplattform.

Skäl för att använda testning och certifiering

Att testa och certifiera de centrala bedömarna är ett sätt att stärka förutsättningarna för bedömarna att göra likvärdiga bedömningar av de delar av proven som omfattas av central bedömning. Testning och certifiering är också viktigt ur legitimitetshänseende. För att central bedömning ska vinna legitimitet behöver det finnas en tillit till kvaliteten i de centrala bedömningarna hos berörda parter.

Skolverket bör avgöra vilka uppgifter som ska bedömas centralt

Utöver att utbilda, testa och certifiera de centrala bedömarna bör Skolverket också årligen avgöra vilka delar av proven som ska bedömas centralt. Detta är ett beslut som bedöms kunna ha stor påverkan på arbetsmängden, vilket i sin tur påverkar både kostnader och organisering av den centrala bedömningen. Därför behöver frågan hur och på vilken nivå beslutet bör fattas inom Skolverket bearbetas vidare.

Rekryteringen av centrala bedömare på två sätt

Med förslagen kommer delar av cirka 248 000 prov att bedömas centralt. Skolverket föreslår att de centrala bedömarna ska bedöma delar av maximalt 400 prov var per termin. Att Skolverket föreslår maximalt 400 prov beror på att det är det antal som Skolinspektionens ombedömare maximalt ombedömer per omgång i Skolinspektionens ombedömning, vilket har visat sig fungera hittills.

Med utgångspunkt i Skolinspektionens erfarenheter betyder det att det årligen kommer att behövas minst 620 centrala bedömare. Exakt hur många bedömare som kommer att behövas beror på hur lång tid det i praktiken kommer att ta att bedöma aktuella delar av proven.

Vidare ser förutsättningarna att rekrytera behöriga lärare delvis olika ut i olika ämnen. Svenska är ett ämne med förhållandevis stor andel behöriga lärare i såväl grund- som gymnasieskolan, i svenska som andraspråk är andelen behöriga lärare lägre.⁶⁹ Vad som är ett lämpligt antal bedömare att rekrytera i förhållande exempelvis arbetsbelastningen, behöver utforskas vidare.

Möjligheten att rekrytera bedömare är avgörande för det föreslagna systemet för central bedömning. Skolverket ser två möjliga modeller för att anlita de centrala bedömarna. I den ena modellen är de centrala bedömarna anställda av huvudmannen och utför bedömningen inom ramen för sin ordinarie lärartjänst. I den andra modellen anlitas bedömarna direkt av Skolverket. I övrigt fungerar den centrala bedömningen på samma sätt i båda modellerna.

⁶⁹ Skolverket (2019). Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2018/19. Dnr: 5.1.1–2019:46

I båda modellerna utbildas, testas och certifieras bedömarna av Skolverket. Bedömarna utför också i båda fallen bedömningsarbetet i den plattform som Skolverket tillhandahåller för de digitala nationella proven.

Inom ramen för ordinarie lärartjänst (modell 1)

I modell 1 är de centrala bedömarna anställda av skolans huvudman och arbetar med central bedömning inom ramen för sin ordinarie lärartjänst. Tanken i modellen är att huvudmannen enligt vissa kriterier (exempelvis lärarlegitimation) identifierar och i dialog med rektorer, anvisar lärare som bedöms lämpliga att vara centrala bedömare till Skolverkets kurser för bedömning av nationella prov.

De lärare som genomför kursen och efterföljande test med godkänt resultat erhåller en certifiering. Skolverket ger dem därefter behörighet att bedöma aktuella elevlösningar i provplattformen (under viss tid).

Modell 1 utgår ifrån att de centrala bedömarna i huvudsak arbetar med att planera, genomföra och följa upp undervisningen. Därmed behöver rektor ge dem utrymme i sina tjänster att bedöma de nationella proven centralt. De centrala bedömarna får således ingen extra ersättning för bedömningsarbetet enligt denna modell. Däremot minskar deras tillgänglighet som undervisande lärare vilket huvudmännen måste hantera.

Intresset för central bedömning kan behöva stimuleras genom statsbidrag

Modell 1 bygger på att huvudmän och rektorer vill bidra till systemet för central bedömning genom att stimulera lärare att bli centrala bedömare samt genom att ge utrymme för denna uppgift i lärarnas tjänster. Det är av flera skäl önskvärt att alla huvudmän bidrar med centrala bedömare, dels för att sprida ansvaret för denna uppgift mellan skolans huvudmän, dels för att sprida den kompetens som de centrala bedömarna kommer att ha.

Det bör dock vara frivilligt för huvudmännen att bidra till systemet för central bedömning. Vissa huvudmän har få lärare anställda i de berörda ämnena och behörighetsläget varierar mellan huvudmän. Det gör att vissa huvudmän kommer att kunna bidra i större utsträckning till systemet för central bedömning än andra.

Att enbart certifierade centrala bedömare ska medverka i den centrala bedömningen medför att tiden för bedömning av proven sannolikt kommer att fördelas på ett annat sätt än idag. Huvudmän som kommer att ha förhållandevis många certifierade centrala bedömare kommer således att ta en större del av ansvaret för den centrala bedömningen jämfört med huvudmän som har färre bedömare.

För att skapa incitament för huvudmän att bidra till systemet med central bedömning skulle ett statsbidrag kunna vara främjande. Statsbidraget skulle kunna betalas ut under de första åren av ett införande och över tid ersättas med annan finansiering. En grundprincip skulle vara att staten betalar ett bidrag för varje certifierad central bedömare som huvudmannen har anställd.

Statsbidraget bör kunna användas till kostnader för vikarier för de centrala bedömarna när proven ska bedömas, men möjligen också för att de centrala bedömarna ska kunna medverka i kompetensutveckling av kollegor i bedömning av nationella prov.

Det är också tänkbart att ersätta huvudmännen för den tid som lärare går den bedömarkurs som behövs för att kunna bli central bedömare. Om staten vill stimulera att så många lärare som möjligt går kurserna, skulle statsbidraget även kunna utgå för att anlita vikarier för lärare som deltar, även om lärarna inte avser att certifiera sig och bli centrala bedömare.

Skäl för att genomföra bedömningen inom ramen för lärarnas ordinarie tjänster

Ett skäl till att anlita centrala bedömare i enlighet med modell 1 är att de centrala bedömarna därmed på ett tydligt sätt ges en förankring i skolans verksamhet. Detta kan antas främja legitimiteten i systemet med central bedömning bland såväl lärare som elever och vårdnadshavare.

Ett annat viktigt skäl är att detta skapar en koppling mellan systemet för central bedömning och huvudmännens och rektorernas ansvar för utbildningens och undervisningens kvalitet.⁷⁰

De centrala bedömarna kommer att ha en särskild kompetens vad gäller att bedöma nationella prov. Om denna kompetens aktivt används för att utveckla det lokala arbetet med att bedöma de nationella proven, kan systemet med central bedömning potentiellt bidra till att stärka många lärares kompetens kring bedömning av nationella prov. Det kan ske genom att de centrala bedömarna ges ett ansvar och utrymme att sprida sin kunskap kring bedömning av nationella prov till kollegorna.

En sådan kunskapsspridning skulle kunna ske i enlighet med principerna för kollegialt lärande.⁷¹ De lärare som är centrala bedömare skulle exempelvis kunna fungera som handledare i kollegiala samtal. Sådana samtal skulle kunna ta utgångspunkt i de kurser för bedömning av nationella prov som Skolverket föreslås ta fram.

Skolverket ansvarar för rekryteringen (modell 2)

I modell 2 rekryterar Skolverket de centrala bedömarna. Rekryteringen sker genom att Skolverket marknadsför uppdraget till lärare och bedömarna arvoderas direkt av Skolverket. De centrala bedömarna arvoderas för det antal prov som de bedömer. Ingen ersättning utgår för tiden till att gå bedömarkurs, testning och certifiering.

I övrigt fungerar den centrala bedömningen på samma sätt som i modell 1, men i denna modell anmäler sig de lärare som vill vara centrala bedömare själva till

⁷⁰ 4 kap 3-4 §§ skollagen.

⁷¹ Skolverket (2013). *Forskning för klassrummet. Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i praktiken*, s. 24 ff. Kollegialt lärande är en modell som Skolverket använder i flera utvecklingsinsatser.

bedömarkurs, testning och certifiering till Skolverket. De som uppfyller kraven på behörighet, legitimation, yrkeserfarenhet och klarar testet certifieras av Skolverket och ges sedan behörighet att bedöma aktuella elevlösningar i Skolverkets provplattform. Huvudmännen är inte inblandade utan de centrala bedömarna utför uppdraget som bisyssla, efter avstämning med sin arbetsgivare.⁷²

Att Skolverket anlitar de centrala bedömarna kan sägas ligga mer i linje med syftet att central bedömning ska bidra till en likvärdig bedömning av proven. Genom att de anlitas av Skolverket direkt blir de centrala bedömarna mer självständiga i förhållande till huvudmän och rektorer. Huvudmännen och rektorerna styr i modell 2 inte vem som blir central bedömare. I denna modell är det Skolverket som ansvarar för att inspirera och motivera lärare att gå Skolverkets bedömarkurs samt att välja att testa sig för certifiering till central bedömare.

Modell 2 liknar det upplägg Skolinspektionen har använt vid ombedömning av de nationella proven. På Skolinspektionens uppdrag har ett företag kontrakterat ämnesutbildade och erfarna lärare på visstid för att ombedöma prov. Lärarna har gjort bedömningen i sina hem och kommunikationen har skett i huvudsak digitalt. I avtalet mellan företaget och Skolinspektionen har krav ställts på att lärarna skulle ha relevant lärarexamen och utbildning, enligt skollagens bestämmelser, för att undervisa i aktuellt ämne och årskurs. Lärarna bör också ha haft erfarenhet av att bedöma nationella prov i aktuellt ämne och årskurs.⁷³

Går det att inkludera andra än yrkesverksamma lärare i modell 2?

Merparten av de centrala bedömarna bör vara yrkesverksamma lärare. Men då det råder lärarbrist i flera regioner och inom flera ämnesgrupper, kan det finnas det skäl att i ett system för central bedömning även involvera personer som är legitimerade och erfarna lärare men som nyligen lämnat läraryrket, exempelvis pensionärer. Det skulle vara möjligt om central bedömning organiseras genom att Skolverket anlitar bedömarna (det vill säga enligt modell 2).

Bland landets pensionärer kommer det under de närmaste åren att finnas behöriga och legitimerade lärare som potentiellt skulle kunna ingå i ett system för central bedömning. Exempelvis har Lärarförbundet analyserat åldersfördelningen inom lärarkåren i grundskolan i samtliga kommuner och bland annat fokuserat på hur stor andel av lärarna som närmar sig pension.⁷⁴ Enligt Lärarförbundet är tio procent av lärarna i grundskolan i åldern 60 till 65 år. Möjligen kan det även vara intressant för personer som lämnat läraryrket för andra arbeten att ta uppdrag som centrala bedömare. Hur lång tid det maximalt bör ha gått sedan man undervisade bör undersökas närmare.

⁷² När det gäller kommunalt anställda finns regler om bisyssla i Lag (1994:260) om offentlig anställning.

⁷³ Se Skolinspektionen (2011). Lika eller olika? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan. Dnr: 01–2010:2643, s. 33 ff.

⁷⁴ Lärarförbundet (2018). Stora pensionsavgångar väntar i lärarkåren. (<https://www.lararforbundet.se/artikelsidor/stora-pensionsavgangar-vantar-i-lararkaaren?region=stockholms-kommun>). Hämtad: 2020-06-15.

Går det att kombinera modell 1 och 2?

Skolverket bedömer att de två modellerna för att anlita centrala bedömare inte bör kombineras. Antingen bör staten ge huvudmännen och rektorerna en tydlig roll i arbetet med central bedömning i enlighet med modell 1 eller så bör staten själva ta ansvaret för att anlita de centrala bedömarna. Om modellerna kombineras ser Skolverket en risk att ansvaret för att säkerställa att det finns centrala bedömare blir otydligt. Det finns också en risk att modellerna hamnar i konkurrens med varandra och att det exempelvis blir mer intressant för en lärare att anlitas direkt från Skolverket än via huvudmannen.

Skolverket bedömer emellertid att det finns ett scenario i vilket modellerna skulle kunna kombineras. Om staten väljer modell 1, vilket innebär att centrala bedömare gör bedömningen inom ramen för sina ordinarie lärartjänster, skulle upplägget kunna kombineras med att enligt modell 2 även anlita vissa personer som inte har en anställning hos en skolhuvudman.

Det kan handla om att anlita lärare som är behöriga och legitimerade, men som exempelvis är pensionerade eller arbetar hos andra arbetsgivare. Detta skulle öka rekryteringsbasen. Samtidigt ska fördelar med att kunna anlita personer som inte är anställda hos en huvudman ställas mot riskerna som det skulle kunna innebära: exempelvis lägre legitimitet för systemet bland lärare, elever och vårdnadshavare, eller otydlighet avseende vem som har ansvaret för att säkerställa att det finns centrala bedömare.

Processen för central bedömning – steg för steg

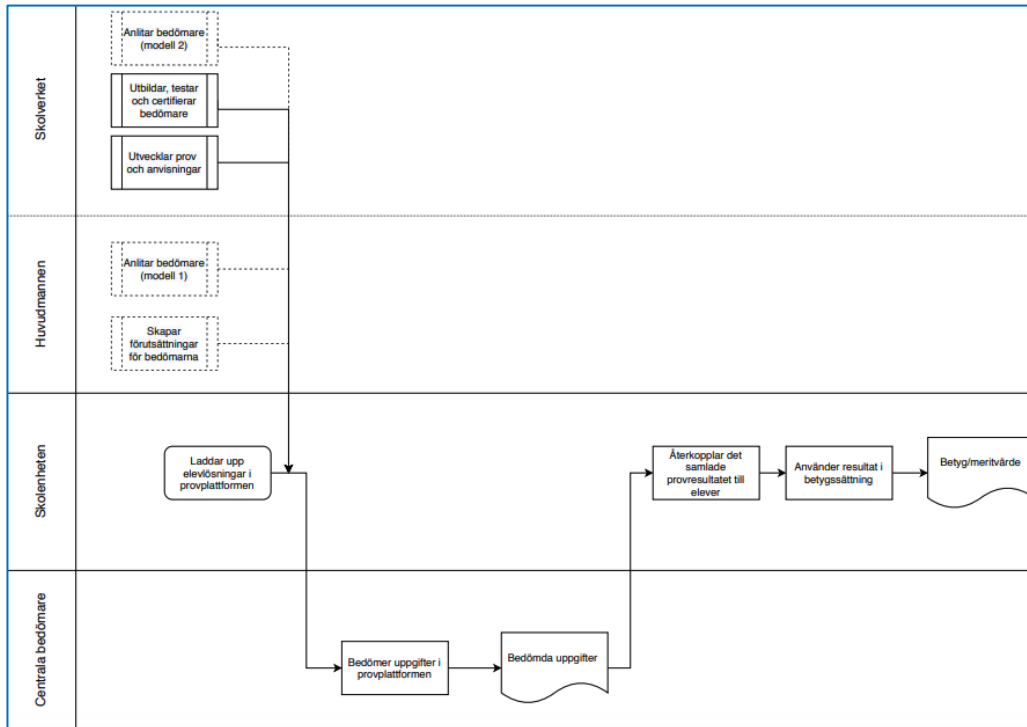
För att provet ska kunna användas som underlag till betygssättningen behöver bedömningen koncentreras till ett par veckor efter provgenomförandet.⁷⁵

Utgångspunkten är att undervisande lärare ska kunna se den centrala bedömningens bedömning i provplattformen för att kunna använda den som underlag för betygssättningen. Hur återkopplingen i provplattformen kan komma att se ut när proven är digitaliserade är inte avgjort ännu. Hur återkopplingen bör se ut behöver bearbetas ytterligare.

Mer konkret beskrivet kommer Skolverket, de lokala skolenheterna och de centrala bedömarnas arbete i processen för central bedömning struktureras på det sätt som framgår i figur 2.

⁷⁵ Skolverket tar fram föreskrifter för detta för varje skolform som reglerar vilken dag/vilken period som proven ska genomföras, exempelvis SKOLFS 2018:261

Figur 1. Processen för central bedömning av nationella prov



- Steg 1: När eleverna genomfört proven kommer elevlösningarna att finnas i provplattformen. De elevlösningar som ska omfattas av central bedömning slumpas ut till de centrala bedömare som Skolverket gett behörighet att bedöma dessa delar av proven i provplattformen.
- Steg 2: De centrala bedömare bedömer de elevlösningar som ska bedömas centralt utifrån de bedömningsanvisningar som också finns i plattformen
- Steg 3: När elevlösningarna är bedömda kan provbetyget avläsas av undervisande lärare. Undervisande lärare har tillgång till sina elevers lösningar och kan analysera provbetyget samt kommunicera elevens samlade resultat på provet till berörd elev och vårdnadshavare (för yngre elever).
- Steg 4: Betygssättande lärare beaktar särskilt resultatet från provet för betygssättningen.

Skälen till att utforma processen för central bedömning på detta sätt

Det finns flera skäl till att Skolverket föreslår ovan beskrivna sätt att utforma processen för central bedömning. Som framgått av kapitel 3 har Skolverket valt att utreda och lägga fram förslag för central bedömning som ligger i linje med nuvarande system för de nationella proven, men med siktet inställt på det läge då proven är digitaliserade. Det betyder exempelvis att eftersom resultatet på

nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättningen behöver de centrala bedömarna bedöma proven efter att eleverna skriver proven, men innan betyg sätts.

Testperiod med ombedömning

Skolverket föreslår att systemet för central bedömning införs genom att under en testperiod låta de certifierade centrala bedömarna först göra *ombedömning* av essä- och fritextsvaren i proven i svenska och svenska som andraspråk.

Det betyder att under en övergångsperiod, förslagsvis två år, kommer både skolornas ordinarie lärare och de centrala bedömarna att bedöma en andel av essä- och fritextsvaren i de prov som ska komma att omfattas av central bedömning. Testperioden organiseras av Skolverket som är den myndighet som, om systemet införs i enlighet med förslagen, kommer att ansvara för viss utbildning, testning och certifiering, men också ansvarar för provplattformen där proven kommer att bedömas.

I likhet med Skolinspektionens ombedömning av de nationella proven föreslås de certifierade centrala bedömarna genomföra ombedömningen *efter* att de ordinarie lärarna gjort sin bedömning.⁷⁶ Bedömningen kan ske under en annan del av skolåret.

I likhet med Skolinspektionens hittillsvarande arbete med ombedömning föreslås en andel av proven som ska omfattas av systemet för central bedömning ombedömas under övergångsperioden. Andelen delprov som bedöms i efterhand på detta sätt under testperioden skulle kunna öka, till exempel från 10% under första året till 25% andra året. Ombedömningen (central bedömning i första fasen) ska i detta fall inte påverka elevens resultat.

Skäl för en testperiod

I dagsläget ska nationella prov särskilt beaktas i betygssättningen. För såväl elevernas rättssäkerhet som lärarnas förutsättningar att ge betyg är det viktigt att systemet för central bedömning av delar av proven fungerar väl innan det ersätter det befintliga upplägget med lokal bedömning av proven. Syftet med testperioden är att kalibrera systemet och få alla delar på plats för att säkerställa att systemet fungerar även i stor skala. Det är centralt att elever inte drabbas av en försenad eller utebliven bedömning av ett nationellt prov.

Innan systemet med central bedömning finns på plats och har testats går det inte att fullt ut bedöma hur det kommer att fungera i alla delar. Flera frågor kommer behöva besvaras, exempelvis: Går det att rekrytera centrala bedömare i den omfattning som behövs? Kommer provplattformen att fungera för att hantera central bedömning av stora volymer prov under provperioden? Hur står sig kvaliteten i den centrala bedömningen jämfört med kvaliteten i lokal bedömning?

⁷⁶ Om den centrala bedömningen under testperioden blir en annan än den som den ordinarie läraren gjort kommer den inte att påverka elevens provresultat under testperioden.

Vilka frågor som är viktiga att analysera och hur de bäst analyseras bör undersökas vidare i samband med den mer konkreta planeringen av systemet.

Eftersom det finns flera osäkerhetsfaktorer bedömer Skolverket att det är bra att först testa systemet med central bedömning genom att låta de tränande och certifierade centrala bedömarna ombedöma de undervisande lärarnas redan bedömda prov. Hur detta kan lösas praktiskt återstår att utforska när provplattformen är färdigutvecklad.

Att pröva ut systemet för central bedömning genom att låta de centrala bedömarna först ombedöma de lokalt bedömda proven i en övergångsperiod har också den fördelen att det ger möjligheter för såväl staten, huvudmännen som skolans personal att förbereda sig för central bedömning. Det skapar också en möjlighet att utvärdera arbetsätten och förfina dem innan det slutliga införandet. Om det visar sig att central bedömning inte bidrar till de syften som satts upp skulle det ytterst också gå att avbryta införandet av central bedömning.

Tidplan för införande

Ett eventuellt införande av central bedömning bör tidsmässigt samordnas med andra initiativ på området, exempelvis sådana som bygger på erfarenheterna av bland annat försöksverksamheten med extern bedömning och medbedömning⁷⁷ och Betygsutredningens förslag.⁷⁸ Härtill kommer en del andra aktuella förändringar, som införandet av reviderade kurs- och ämnesplaner⁷⁹, som sammanfaller i tid med ett eventuellt införande av central bedömning.

Ett första steg i införandet av central bedömning är att Skolverket utvecklar och tillhandahåller bedömarkurser i de ämnen och prov som ska omfattas av central bedömning. Först när kurserna finns och personer genomgått dessa och certifierats finns det centrala bedömare som kan verka inom systemet. För att säkra förutsättningarna för implementering föreslår Skolverket som framgått tidigare även en testperiod.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Skolverket att central bedömning kan införas år 2027. Fram till dess behöver bland annat nödvändiga uppdrag till Skolverket ges och myndigheten förbereda och testa systemet. En möjlig tidplan för införandet skulle kunna se ut enligt nedan. Tidplanen ska ses som en möjlig tågordning för genomförande och bygger på att regeringen ger uppdrag och på annat sätt skapar förutsättningar för genomförandet. Om central bedömning införs utan den föreslagna testperioden skulle införandet kunna tidigareläggas.

- Fram till 2022: Fortsatt beredning av införandet av ett system för central bedömning.
- 2022: Skolverket utvecklar provspecifika bedömarkurser.

⁷⁷ Förordning (2017:1106) om en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning.

⁷⁸ SOU 2020:43

⁷⁹ SKOLFS 2020:93, SKOLFS 2020:94

- 2022: Skolverkets instruktion ändras så att myndigheten ges i uppdrag att ansvara för central bedömning av nationella prov.
- 2023: Skolverket tillhandahåller kurser i bedömning av nationella prov.
- 2024: Skolverket testar och certifierar de första centrala bedömarna.
- 2024–26: De certifierade bedömarna ombedömer essäsvaren i proven i svenska/svenska som andraspråk i årskurs 9 och svenska/svenska som andraspråk 1 och svenska/svenska som andraspråk 3 i gymnasieskolan.
- 2027: Central bedömning genomförs av essäsvaren i proven i svenska/svenska som andraspråk i årskurs 9 och svenska/svenska som andraspråk 1 och svenska/svenska som andraspråk 3 i gymnasieskolan.

5. Konsekvensanalys av förslagen

I detta kapitel presenterar Skolverket en konsekvensanalys av förslagen. Konsekvensanalysen omfattar dels de områden som regeringen pekat ut i uppdraget (det vill säga pedagogiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser), dels områden som i Skolverkets utredning visat sig vara viktiga att beakta.

Pedagogiska konsekvenser

Reformer som på olika sätt inverkar på lärares förutsättningar att planera, genomföra och följa upp undervisningen har pedagogiska konsekvenser – det vill säga påverkar skolans kapacitet att på olika sätt utgöra ett stöd i elevernas lärande.

Lärarna blir en viktig målgrupp för central bedömning genom att systemet påverkar förutsättningarna att planera, genomföra och följa upp undervisningen för de lärare som undervisar i de kurser och ämnen som föreslås ingå i den centrala bedömningen. Men eftersom Skolverkets förslag till central bedömning ligger inom ramen för nuvarande prov- respektive betygssystem, och är begränsat till enbart vissa årskurser och prov, bedöms konsekvenserna av förslagen för utbildningen och undervisningen totalt sett att bli tämligen begränsade.

Primärt är det lärare i svenska och svenska som andraspråk i högstadiet och gymnasieskolan som kommer att påverkas jämfört med hur nationella proven bedöms idag. Totalt handlar det således om cirka 11 000 lärare som berörs av förslagen. Om systemet för central bedömning byggs ut så att det omfattar delprov i flera ämnen kommer fler lärare att påverkas.

Stärker i viss mån lärares förutsättningar att sätta rättvisande och likvärdiga betyg

Central bedömning kommer att öka likvärdigheten i bedömningen och betygsättningen av proven. Men för att det föreslagna systemet för central bedömning i nästa steg ska leda till att lärare ger mer rättvisande och likvärdiga betyg är det avgörande att lärarna använder provresultaten i betygsättningen. Det finns saker som talar för att lärarna kommer att göra det, men det finns också saker som talar emot.

Med Skolverkets förslag till central bedömning kommer lärare i de ämnen och årskurser som omfattas av central bedömning, till skillnad mot idag, att ha tillgång till ett externt bedömt delprov av ett nationellt prov som underlag för betygsättningen. I kombination med att de nationella proven i ökad grad kommer att automaträttas kommer de nationella prov som omfattas av central bedömning i stora delar att bedömas av andra än de undervisande lärarna. Givet att den centrala bedömningen därtill görs av särskilt tränade och certifierade lärarkollegor, blir de centralt bedömda delproven sammantaget ett stöd som skulle kunna ge lärare bättre förutsättningar att ge rättvisande och likvärdiga betyg i de aktuella ämnena.

Det framkom i Skolverkets intervjuer med sakkunniga att tillgången till ett externt underlag för betygssättningen skulle kunna ha en styrande effekt på lärares betygssättning: Lärare kan komma att vara mer benägna att ta hänsyn till provresultatet vid betygssättningen, om bedömningen är gjord av särskilt tränade och certifierade kollegor.

Det har samtidigt framkommit att det finns en risk att lärare i mindre grad är benägna att beakta centralt bedömda provdelar vid betygssättningen om läraren själv inte gjort bedömningen. Det kan handla om att den undervisande läraren inte förstår eller delar den bedömning som den centrala bedömaren gjort. Det är en risk som föreligger även om de centrala bedömarna är legitimerade, erfarna, utbildade, testade och certifierade.

Förslagen tar som nämnts utgångspunkt i nuvarande prov- och betygssystem. Det innebär inte att det nationella provet ska styra betygssättningen mer jämfört med idag. Förslagen innehåller ingen förändring av bestämmelserna för hur lärarna ska använda resultaten från provet vid betygssättningen – som anger att läraren å ena sidan ska särskilt beakta provresultatet vid betygssättningen.⁸⁰

Provresultatet ska å andra sidan inte helt styra betyget, utan vara just ett stöd vid betygssättningen. Resultatet på ett nationellt prov kan alltså inte vara det enda underlaget för betygssättningen, men det går enligt bestämmelserna inte att bortse från provresultatet, om det inte finns särskilda skäl för det.⁸¹

Sammantaget är det Skolverkets bedömning att det föreslagna systemet för central bedömning kommer att stärka förutsättningarna för likvärdig betygssättning men inte fullt ut lösa den brist på likvärdighet i lärares betygssättning som påvisats i flera studier. För att nå en markant ökad likvärdighet i betygssättningen krävs systemförändringar i betygssystemet, exempelvis att de nationella proven på något vis styr betygssättningen på skolnivå.

Begränsad risk för att proven kommer bli mer styrande för undervisningen

Det är känt att de nationella proven påverkar undervisningen på olika sätt. Så kallade *washback*-effekter handlar om att provens innehåll får effekt för vad som tas upp i undervisningen. Att proven påverkar undervisningen behöver dock inte vara ett problem om de påverkar undervisningen i en riktning som ligger i linje med styrdokumentet. Det finns också en risk att lärare utformar undervisningen utifrån det innehåll som förväntas komma på provet (så kallad *teaching to the test*) istället för utifrån hela innehållet i styrdokumentet.

Förslagen innebär inte att de centralt bedömda provdelarna blir mer styrande eller avgörande för en elevs betyg (såsom examensprov). Men det finns ändå en risk att central bedömning kan öka de så kallade *washback*-effekterna och ge mer av *teaching to the test* eftersom centralt bedömda prov kan uppfattas som viktigare än lokalt

⁸⁰ 10 kap. 20 a § skollagen (2010:800)

⁸¹ Skolverket (2018). *Betyg och betygssättning*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer. (SKOLFS 2018:247), s. 37.

bedömda prov. Eftersom enbart essädelar och fritextsvar enligt förslagen kommer att omfattas av central bedömning, bedömer Skolverket att proven inte kommer att bli mer styrande för undervisningen än idag.

Risk att sambedömningen minskar

Sambedömning handlar om att lärare samarbetar om bedömning eller betygssättning, till exempel genom att bedöma elevers prestationer tillsammans eller genom att diskutera bedömningen av elevprestationer. Det är idag vanligt att lärare på olika sätt sambedömer nationella prov.⁸² Som beskrivits tidigare förekommer inslag av sambedömning hos flera huvudmän. Det är känt att i svenska och svenska som andraspråk används sambedömning framför allt i de delprov som prövar skriftlig framställning.⁸³

Det finns en risk att förslagen till central bedömning kommer att minska sambedömningen av nationella prov i berörda ämnen. Om proven till stora delar automaträttas eller bedöms centralt, blir det enbart mindre delar av provet (och möjligen på sikt inga alls) som ordinarie lärare kommer att bedöma lokalt.

Det finns ingenting i förslagen som hindrar lärare från att fortsätta arbeta med sambedömning. Flera sakkunniga och företrädare för huvudmän som vi talat med framhåller dock, att det är rimligt att tro att lärare i lägre grad kommer ägna sig åt sambedömning, om deras ansvar för att bedöma de nationella proven minskar eller försvinner.

De huvudmän Skolverket varit i kontakt med menar att lärare anser att sambedömning är en mycket bra kompetensutveckling i frågor som rör bedömning och betygssättning. Det uttrycks farhågor för att de didaktiska samtalen om bedömning och betygssättning kommer att minska i omfattning som följd av central bedömning.

Legitimerade och behöriga lärare tas från undervisningen

Förslagen bygger på att behöriga och legitimerade lärare används för att göra den centrala bedömningen. Det innebär att de lärare som idag saknar behörighet inte kommer att delta i bedömningen av de delar av proven som ska omfattas av central bedömning. Alla legitimerade och behöriga lärare kommer inte att fungera som centrala bedömare – totalt räknar Skolverket med att knappt 620 lärare av totalt cirka 10 200 lärare i svenska och svenska som andraspråk kommer att behövas för den centrala bedömningen i de aktuella proven. Jämfört med hur det är idag kommer förslagen dock innebära att de legitimerade och behöriga lärarna kommer att ta ett större ansvar för bedömningen av de nationella proven.

Förslagen innebär att de centrala bedömarna kommer att behöva avsätta uppskattningsvis upp till två veckors arbete för att bedöma elevlösningar under

⁸² SOU (2016:25), s. 115.

⁸³ Skolverket (2014). *Så tycker lärarna om de nationella proven 2013*. Rapport 404.

perioden då proven ska bedömas. Denna uppskattning baseras på Skolinspektionens erfarenheter, som dock gäller bedömning i mindre skala.

Varifrån den tid som kommer att behövas för central bedömning ska tas beror på hur rektor valt att organisera och fördela arbetet på sin skolenhet och vilka arbetsuppgifter som de centrala bedömarna normalt sett har. Men det är inte osannolikt att tid i flera fall kommer att tas från undervisningen och att rektorer eller huvudmän kommer att behöva anlita vikarier för de lärare som utför den centrala bedömningen.

Det är genom ökad kvalitet i undervisningen som resultaten i den svenska skolan ges förutsättningar att förbättras. Lärarna är en viktig resurs för att eleverna ska kunna nå så långt som möjligt i sitt lärande. Behöriga och erfarna lärare är samtidigt en begränsad resurs. Med tanke på lärarbristen är det mycket sannolikt att vikarier kommer att rekryteras bland personer som saknar lärarlegitimation och behörighet. Det gör att undervisningen i berörda undervisningsgrupper allmänt sett får sämre förutsättningar att bedrivas med pedagogisk kvalitet.

I modell 2 ska de centrala bedömarna göra bedömningen utanför sin ordinarie tjänst, på sin fritid. Att vara central bedömare är något som läraren i denna modell själv väljer, på motsvarande sätt som Skolinspektionens ombedömare av nationella prov gör idag. Under förutsättning att lärare som i denna modell blir certifierade bedömare fortsatt arbetar i den omfattning som de tidigare har tjänstgjort, kommer denna modell inte att leda till ökat behov av vikarier. Det finns dock en uppenbar risk att av staten rekryterade certifierade bedömare kommer att sträva efter att gå ner i arbetstid hos sina lokala huvudmän. Effekten blir då den samma som i modell 1.

Organisatoriska konsekvenser

Skolväsendet utgör en sammansatt organisatorisk struktur som omfattar flera olika skolformer. Skolan är också ett flernivåsystem där stat, huvudman och rektor formellt sett har olika roller och ansvar. Vidare är skolan en stor organisation med en mängd enskilda och offentliga huvudmän och utförare samt en stor mängd skolenheter av olika storlek. De organisatoriska konsekvenserna av förslagen kommer att synas på olika nivåer, men kommer att se olika ut beroende på en rad kontextuella faktorer inom varje specifik huvudman, skolenhet, arbetslag och så vidare.

Att uttömmande analysera de organisatoriska konsekvenserna av införandet av central bedömning av nationella prov är mot bakgrund av detta en komplex uppgift. I detta avsnitt pekar Skolverket ut ett antal områden där myndigheten ser organisatoriska eller styrningsmässiga konsekvenser av förslagen.

Centralisering av ansvar

Genom 1990-talets utbildningspolitiska reformer, bland annat kommunaliseringen, skedde en decentralisering av ansvar från staten till underliggande nivåer inom

skolan.⁸⁴ Ansvar för att finansiera skolan åligger i första hand kommunerna och huvudmännen har ett långtgående ansvar att organisera utbildningen. En bärande tanke bakom decentraliseringen var att beslut fattas bäst nära dem som berörs.

Att införa central bedömning inom ramen för ett nationellt system kan stärka likvärdigheten i bedömning och betygsättning av proven men innebär samtidigt att staten övertar ett ansvar som idag ligger på huvudmän, rektorer och skolans personal. Både i modell 1, där alltså lärarna gör bedömningen inom ramen för sina ordinarie tjänster, och modell 2, där bedömarna anlitas direkt av Skolverket, innebär en centralisering. Detta blir dock mer tydligt om bedömarna anlitas direkt av Skolverket (det vill säga modell 2). Att centralisera ansvaret för denna del av lärarnas arbete sänder signaler om att lärare, rektorer och huvudmän inte klarar det ansvar som åligger dem att skapa förutsättningar för och genomföra idag.

Organisatoriska konsekvenser på lokal skolverksamhetsnivå

Utifrån perspektivet rättssäker bedömning innebär modell 1 en förstärkning av stödet för huvudmannens utpekade ansvar för rättssäkerhet. Även ansvarskrävande för detta kan därmed förstärkas med modellen. Modell 2 saknar däremot tydlig koppling till huvudmannansansvaret.

På verksamhetsnivå blir det alltså en skillnad mellan de två modellerna genom att huvudmannen i modell 1 behöver skapa en egen organisation för den centrala bedömningen genom att utse möjliga centrala bedömare, justera deras tjänster samt möjliggöra för kunskapsöverföring. Detta kan leda till kostnader vid införandet och eventuellt även för den fortsatta driften. Vissa huvudmän har redan i dag inrättat en typ av organisation för central bedömning, vilken skulle kunna användas som lärande exempel (se ovan: Lokala initiativ med lokal bedömning).

Lokalt kommer organisationen av lärarnas tid att vara den avgörande faktorn för vilka konsekvenserna blir. Om undervisande lärare ska arbeta med den centrala bedömningen behöver deras tjänster anpassas efter detta. Lärare med kommunalt avtal har normalarbetstid 45 timmar per vecka under terminerna. Att lägga till ytterligare arbetstid ovanpå detta kan stå i strid med arbetsmiljölagstiftning och blir svårt för huvudman och rektor att hantera. Här kan tre varianter ges:

Om bedömningsarbetet organiseras som två veckors heltidsarbete leder det till att $2/40 = 5\%$ av den totala undervisningstiden med den undervisande läraren går bort.⁸⁵ (Om man förlagt tiden jämnt under året.) Ett sätt att motverka detta kan vara att undervisningstiden förläggs under annan tid än bedömningsperioden.

Om bedömningsarbetet organiseras på kortare tid med fler bedömare blir konsekvenserna för undervisningen mindre. Vissa huvudmän med central rättning har idag två till tre dagar som bedömningstid per ämnesprov och årskurs. Varje skola skickar då representanter som bedömer.

⁸⁴ Se tex Jarl, M. och Pierre, J (2018). Decentralisering, styrning och värdekonflikter i skolan I Jarl, M. och Pierre (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

⁸⁵ Ett läsår i gymnasieskolan är 40 veckor, 3 kap. 1 § gymnasieförordning (2010:2039)

Om bedömningen inte sker på heltid, kan lärarens undervisningstid behållas, men övriga arbetsuppgifter minskas under perioden. För att bedömningsperioden inte ska bli längre då den inte görs på heltid, behöver även här fler bedömare engageras.

Kostnaderna för förslagen

Eftersom de förslag som Skolverket lämnar behöver bearbetas mer i detalj inför ett eventuellt införande kan kostnaderna enbart beräknas på ett övergripande plan. Det finns flera osäkerhetsfaktorer. Följande kostnader går i dagsläget att se som följd av förslagen.

Utveckla provplattformen

Den provplattform som Skolverket upphandlat bedöms kunna hantera central bedömning. Att uppskatta kostnaden för denna utveckling av provplattformen är svårt och behöver undersökas närmare. Men som underlag för en uppskattning av denna kostnad går det att konstatera att utvecklingen av nuvarande provplattform uppgår till cirka 2 mkr. Den löpande licenskostnaden för plattformen kommer på sikt att uppgå till cirka 9 mkr årligen. Här uppskattas utvecklingen av plattformen för att hantera central rättning uppgå till 2 mkr i införandet och den extra licenskostnaden för att plattformen även ska kunna hantera central bedömning uppgå till 1 mkr årligen.

Utveckla bedömarkurser

Sex provspecifika bedömarkurser behöver tas fram, eftersom den centrala bedömningen i den här fasen föreslås omfatta tre olika prov i svenska och tre i svenska som andraspråk. Baserat på kostnader som Skolverket haft för webbkurser kan varje kurs uppskattas till omkring 2 mkr vilket innebär 12 mkr för utvecklingen av sex utbildningar. Medlen ska täcka utvecklingen av kurserna i samarbete med lärosäten och omfatta exempelvis texter, filmer och övningar. De ska också täcka den digitala utvecklingen av kurserna. Därutöver tillkommer kostnader för att tillhandahålla och utveckla kurserna.

Implementeringsinsatser i samband med införandet

Förändringar har som tidigare nämnts bättre förutsättningar att lyckas om skolans personal både kan genomföra dem, förstå hur de ska göra och också är villiga att delta i arbetet med förändringarna. I samband med införandet av systemet med central bedömning kan det därför behövas implementeringsinsatser i form av exempelvis konferenser och informationsmaterial. Baserat på tidigare erfarenheter bedömer Skolverket att kostnaderna för dylika insatser kommer att uppgå till omkring 2 mkr i samband med införandet.

Ersättning för bedömning av prov

Med förslagen ska totalt cirka 248 000 prov årligen bedömas. Skolinspektionen ersätter idag den upphandlade leverantören med 175 kr per prov i myndighetens

ombedömning. Baserat på denna ersättning beräknas kostnaden för den centrala bedömningen av prov uppgå till knappt 43 mkr.

Om modell 1 för att anlita bedömare används, föreslår Skolverket att dessa medel fördelas till huvudmännen via statsbidrag. Om modell 2 används, föreslår Skolverket att medlen används av Skolverket för att ersätta de centralt anlitande bedömarna.

Ökade lönekostnader för Skolverket

Enligt förslagen ska Skolverket få ett antal nya uppgifter, bland annat ansvaret att utveckla och tillhandahålla test för certifiering av centrala bedömare. Skolverket behöver också hantera handläggning och beslut i samband med certifieringen av bedömare. Uppskattningsvis behöver 10–15 tjänstemän rekryteras utföra de nya uppgifterna. Baserat på en uppskattad lön mellan 45–55 tkr per månad per tjänsteman skulle lönekostnaden för dem uppgå till cirka 11,5 mkr.

Ersättning för bedömarkurserna

En viktig del av förslagen är att de centrala bedömarna tar del av de bedömarkurser som Skolverket ska tillhandahålla. Om huvudmännen via statsbidrag ersätts för den tid deras lärare går kurserna blir det en ytterligare kostnad. Flera modeller för ersättning är möjliga. Om man utgår från att 620 bedömare årligen går en kurs om 40 timmar med en lönenivå om 38 tkr motsvarar det en kostnad om drygt 6 mkr per år. (Troligtvis behöver dock inte 620 nya bedömare rekryteras och utbildas varje år).

Sammanställning

Skolverket bedömer att systemet – med förslagen omfattning – kommer att kosta 16 mkr att införa och därutöver årligen cirka 62 mkr per år i drift.⁸⁶ Härtill bör också kostnader för implementering läggas. Kostnaden uppskattas bli den samma oavsett vilken av de två modellerna för rekrytering av centrala bedömare som används – i modell 1 betalas ersättningen för tid för bedömning av prov ut som statsbidrag till huvudmännen och i modell 2 betalar Skolverket motsvarande belopp till de centrala bedömarna för nedlagd bedömningstid.

⁸⁶ I sammanställningen har Skolverket inte räknat med kostnadshöjningar.

Tabell 1. Kostnader

	Införande	Drift (årligen)
Utveckla provplattformen	2 000 000	
Utveckla bedömarkurser	12 000 000	
Implementeringsinsatser	2 000 000	
Ersättning tid för bedömning av prov		43 400 000
Lönekostnader på Skolverket		11 500 000
Ersättning tid för bedömarutbildningen		6 000 000
Ökad licenskostnad (per år)		1 000 000
TOTAL	16 000 000	61 900 000

Konsekvenser för eleverna

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt (7 kap. 2 § skollagen). Reformen av skolan har således nästan alltid på ett eller annat sätt konsekvenser för barn och ungdomar. Artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) slår fast att vid alla åtgärder och beslut som rör barn ska vad som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand.⁸⁷ I det ingår att göra en prövning av barnets bästa.

Eftersom i princip alla elever får undervisning i svenska eller svenska som andraspråk i grundskolan, går det att konstatera att alla elever i grundskolan och gymnasieskolan kommer att beröras av förslagen. Ser man till antalet elever, som med det föreslagna upplägget kommer att skriva prov som delvis är centralt bedömda, handlar det om totalt cirka 248 000 elever som kommer att beröras. Nedan beskrivs tänkbara konsekvenser.

Elevernas betyg kan bli mer likvärdiga

En konsekvens av förslagen är att förutsättningarna för lärare att ge likvärdiga betyg stärks. De centrala bedömarna kommer inte på samma sätt som när provet helt bedöms av de ordinarie lärarna kunna (eller behöva) förhålla sig till kontextuella faktorer vid betygssättningen, exempelvis förväntningar från elever på resultatet eller kunskap om dagsformen hos elever som skriver provet etcetera.

Den bedömning som de centrala bedömarna gör kommer således sannolikt vara mer i linje med de kunskapskrav och bedömningsanvisningar som finns för det aktuella delprovet. Det gör att elevlösningar kan förmodas få en mer likartad bedömning än dagens lokalt bedömda prov.

Med förslagen kommer betygssättande lärare alltså att ha tillgång till ett resultat på de nationella proven som delvis baseras på en extern bedömning som gjorts oaktat kontextuella faktorer. Givet att lärare särskilt ska beakta resultaten på de nationella proven kommer förutsättningarna för eleverna att få likvärdiga betyg stärkas.

Att betygssättningen är likvärdig är viktigt av flera skäl, inte minst utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Exempelvis ligger betygen till grund för antagning till

⁸⁷ Barnombudsmannen. *Prövning av barnets bästa*. Ett stödmaterial för beslutsfattare och tjänstepersoner

vidare utbildningar, vilket gör det viktigt att eleverna har bedömts på ett likvärdigt sätt.

Elever kan också komma att påverkas, om deras ordinarie lärare ersätts med obehöriga lärare som vikarier under bedömningsperioderna. Detta kan vara en negativ konsekvens av förslagen för eleverna.

Delad bild av hur förslagen påverkar elevernas möjlighet till rättvisa betyg

Det finns olika sätt att se på hur det föreslagna systemet för central bedömning kommer att påverka elevernas möjlighet att erhålla rättvisande betyg. Å ena sidan, eftersom förslagen innebär att de centrala bedömarna inte kommer att känna eleverna vars essäer och fritextsvar de bedömer, skapas förutsättningar för en mer objektiv bedömning av elevlösningarna i förhållande till bedömningsanvisningarna. De centrala bedömarna kommer enbart att kunna se och bedöma det eleverna faktiskt har skrivit. De kommer inte kunna väga in kontextuella faktorer i bedömningen. Genom att resultaten på de nationella proven särskilt ska beaktas vid betygssättningen stärks på det sättet elevernas förutsättningar att få ett rättvisande betyg.

Å andra sidan har elever olika förutsättningar och behov i sitt lärande och behov i provsituationen. En elev kan exempelvis förstå ett visst fenomen, men i text uttrycka sig på ett sätt som gör att det inte direkt framgår. Vid provtillfället kan dessutom flera individuella omständigheter spela in och påverka elevens sätt att genomföra provet. En elev kan vid provtillfället känna stark stress eller ha svårt att koncentrera sig. Kunskap om elevers olika förutsättningar och behov är viktiga i undervisningens alla delar – inte minst i bedömningsarbetet. En lärare som känner eleven har andra möjligheter att tolka en elevlösning i förhållande till bedömningsanvisningarna, i ljuset av sin kunskap om elevens förutsättningar och behov. Möjligheten att använda denna kunskap vid bedömningen av berörda provdelar försvinner med föreliggande förslag.

Det kommer dock fortsatt finnas utrymme för den betygssättande läraren att värdera resultat på prov i förhållande till kunskap om elevens förutsättningar och behov i lärandet. Förslagen innebär inte att de centralt bedömda proven ska bli mer styrande för betygssättningen än vad som idag anges i styrdokumenterna när det gäller nationella prov. Lärare har fortsatt i uppgift att vid betygssättningen analysera och värdera kvaliteten i elevens kunnande utifrån insamlade underlag och provresultat och utifrån kunskapskraven avgöra vilket betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper.⁸⁸

Elever kan komma att känna mer stress

Många elever känner sig stressade av de nationella proven.⁸⁹ Ju viktigare ett prov är – det vill säga ju större betydelse provet har för elevens resultat – desto mer

⁸⁸ Skolverket (2018). *Betyg och betygssättning*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer. (SKOLFS 2018:247), s. 22.

⁸⁹ SOU 2016:25, s. 355.

stressande är det. Jämfört med de slutprov eller examensprov som finns i andra länder är de nationella proven i Sverige inte lika avgörande för eleverna. Men i förhållande till andra prov i den svenska skolan, exempelvis lärarnas egna prov eller tester som ingår i internationella studier (såsom PISA, TIMSS och PIRLS), har de nationella proven större betydelse.

Även om förslagen inte innebär att betydelsen av de nationella proven för elevernas betyg kommer att öka, finns det en möjlig risk att centralt bedömda nationella prov kommer uppfattas som viktigare av eleverna. Prov som bedöms av lärare som eleverna inte känner, kan uppfattas viktigare än prov bedömda av lärare som eleverna känner. Det skulle kunna skapa mer stress inför varje provtillfälle.

Skydd av elevernas personuppgifter

Det finns viktiga konsekvenser av införandet av digitala prov för skyddet av elevernas personuppgifter. När digitala nationella prov är införda kommer elevlösningar att finnas i provplattformen tillsammans med vissa uppgifter om eleverna. Hur digitala nationella prov och central bedömning ska organiseras på ett sätt som ligger i linje med GDPR bereds just nu av Skolverket. Den hantering som myndigheten kommer att välja för digitaliseringen av de nationella proven och försöken med extern bedömning bedöms vara tillämplig även för central bedömning av nationella prov.

Lärförsörjning samt läraryrkets status och attraktionskraft

Det råder idag brist på behöriga lärare.⁹⁰ För att motverka lärarbristen och stärka skolans kompetensförsörjning är det viktigt att höja lärarnas status och läraryrkets attraktionskraft. Reformen av skolan bör därför särskilt beakta hur de förändringar som görs påverkar lärförsörjningen och läraryrkets status och attraktionskraft.

Begränsade konsekvenser för lärförsörjningen

Förslagen bedöms ha små eller inga konsekvenser för lärförsörjningen i stort, dels för att det totalt sett är en mindre andel av lärarna som berörs, dels eftersom lärarkåren totalt sett kommer att behöva bedöma lika stor mängd elevlösningar som idag.

Om modell 2 används för att anlita centrala bedömare (det vill säga att Skolverket anlitar de centrala bedömarna) kan det på marginalen stärka lärförsörjningen. Den modellen gör att man öppnar för att anlita centrala bedömare som är behöriga och legitimerade men inte arbetar som lärare, det kan exempelvis handla om nyblivna pensionärer, föräldralediga eller studielediga lärare. Om sådana personer delvis används för att göra central bedömning kommer verksamma lärares arbete med nationella prov i de aktuella ämnena att minska.

⁹⁰ Skolverket (2019). Läraryrprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.

Kan möjligen bidra till att höja statusen på läraryrket

För att höja statusen och attraktionskraften för läraryrket gör staten flera satsningar. Exempelvis finns statsbidrag för karriärtjänster för att stärka kompetensförsörjningen inom skolan och öka läraryrkets attraktivitet genom bättre villkor samt utvecklings- och karriärmöjligheter.

Skolverket bedömer att föreliggande förslag skulle kunna bidra till att höja lärarnas status och läraryrkets attraktionskraft, om det organiseras i enlighet med modell 1, det vill säga att de centrala bedömarna gör bedömningen inom ramen för sina ordinarie lärartjänster och ges ett ansvar och utrymme att sprida sin kunskap kring bedömning av nationella prov till kollegorna.

Det är möjligt att det även skulle kunna uppfattas som meriterande att inneha uppdrag som central bedömare om det organiseras enligt modell 2 i vilken de centrala bedömarna anlitas direkt av Skolverket. Skolverket har av norska kollegor erfarit att det i det norska systemet med centrala censorer uppfattas det som meriterande och statushöjande att inneha rollen som central censor.

Genom att förslagen bygger på att det enbart kommer att vara legitimerade och behöriga lärare som kommer att anlitas för den centrala bedömningen undviks det som flera sakkunniga som Skolverket intervjuat ser som det största hotet med central bedömning mot läraryrkets status – att det skulle vara icke behöriga lärare som utför den centrala bedömningen.