

Handläggare
Björn Ljung
Telefon: 08-508 33 736

Till
Utbildningsnämnden
2022-05-19

Utredning av möjligheten att införa extern rättning av nationella prov i Stockholms stad

Redovisning av budgetuppdrag

Förvaltningens förslag till beslut

Utbildningsnämnden godkänner redovisningen av uppdraget om att utreda möjligheten till extern rättning av nationella prov, enligt utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Niclas Westin
Avdelningschef

Sammanfattning

I budgeten för år 2022 gav kommunfullmäktige utbildningsnämnden i uppdrag att ”utreda möjligheten till extern rättning av nationella prov samt hur fristående skolor skulle kunna inkluderas i ett sådant projekt”.

På nationell nivå pågår ett arbete med att digitalisera de nationella proven. Övergången börjar 2024 och innebär att proven då både genomförs och bedöms digitalt i Skolverkets nationella digitala provtjänst. Skolverket har även i uppdrag att ta fram en modell för central bedömning av nationella prov. Utbildningsförvaltningens bedömning är att det därför inte är lämpligt att nu avsätta resurser för införande av ett kommunalt system för extern rättning, då risken är stor att ett sådant system blir överspelat eller oanvändbart. Förvaltningen vill också värna skolornas resurser under en period då övergången till digitala nationella prov kommer att kräva ett omfattande förändrings- och utvecklingsarbete.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner redovisningen av uppdraget om att utreda möjligheten till extern rättning av nationella prov.

Bakgrund

Utbildningsnämnden har i kommunfullmäktiges budget för år 2022 fått i uppdrag att till 2022-06-30 ”utreda möjligheten till extern rättning av nationella prov samt hur fristående skolor skulle kunna inkluderas i ett sådant projekt”.

Detta tjänsteutlåtande är förvaltningens redovisning av uppdraget. En kort redovisning av uppdraget lämnas också i utbildningsnämndens tertialrapport 2.

Ärendet

Frågan om likvärdighet i bedömningen av nationella prov
Till stöd för likvärdighet i betygssättningen genomförs i vissa ämnen och årskurser standardiserade nationella prov. Om proven ska tjäna sitt syfte att stödja en likvärdig betygssättning krävs att proven i sig bedöms på ett likvärdigt sätt. Flera studier har dock visat att likvärdiga elevprestationer ofta bedöms olika av olika bedömare, eller av samma bedömare vid olika tidpunkt. Svårigheten att uppnå en fullt ut likvärdig bedömning är störst för prov där svaren avges på ett öppet format, till exempel en muntlig redogörelsen eller ett längre skriftligt svar.

Provbetygens relation till ämnes- och kursbetygen

Sedan 2018 anger skollagen att resultaten på de nationella proven ska ”särskilt beaktas” vid betygssättningen. Samtidigt utgör proven endast ett av flera underlag: läraren ska göra en sammantagen bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de betygskriterier som gäller för ämnet och sätta det betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper.¹ Statistiken visar att avvikelser mellan betyg på nationellt prov och motsvarande ämnes- eller kursbetyg är vanligt förekommande.

Hur bedöms proven idag?

Under åren 2009–2019 hade Skolinspektionen årligen i uppdrag av regeringen att samla in och omdöma ett stort antal nationella prov, i syfte att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning. De prov som omfattades av omdömmingen var uppsatsdelen av respektive prov, det vill säga den del av provet som är mest känsligt för olikvärdighet i bedömningen. Som ett stöd för analysen samlade Skolinspektionen i samband med omdömmingen även in information om skolans bedömningsprocesser. Det insamlade materialet ger en bra överblick över vilka bedömningsprocesser som tillämpades i landets skolor fram till och med 2019, det sista år som

ombedömningen genomfördes (2020 och 2021 genomfördes inga nationella prov på grund av Coronapandemin, med undantag för årskurs 3 som inte ingår i ombedömningen).

Från och med höstterminen 2018 är det reglerat att uppsatsdelarna av de nationella proven i svenska, svenska som andraspråk och engelska för årskurs 9 och gymnasieskolan ska skrivas på en digital enhet samt vara avidentifierade vid bedömningen. Detta avspeglar sig också i Skolinspektionens insamling: 2019 var runt 9 av 10 insamlade prov i dessa ämnen och årskurser enligt skolans uppgift avidentifierade vid bedömningen. Även för prov som inte omfattas av regleringen syntes en tydlig ökning i andelen avidentifierade prov 2019.²

Vidare visar resultaten att två av tre prov hade sambedömts inom ramen för en organiserad process för sambedömning, och ytterligare 8 % sambedömdes mer informellt. 15 % av proven bedömdes utan något inslag av sambedömning.³

Det är ovanligt att någon utanför den egna skolan bedömer provet. Endast 6 % av de ombedömda proven under 2019 hade bedömts på detta sätt. 35 % av proven bedömdes av annan lärare på skolan än elevens ordinarie lärare, medan 59 % bedömdes av ordinarie lärare.

16 kommunala skolor i Stockholm var inkluderade i 2019 års ombedömning. I denna grupp av skolor var andelen sambedömda prov högre än i riket: endast 5 % av de insamlade proven bedömdes enligt skolornas uppgifter utan något inslag av sambedömning.⁴ Det var i denna grupp även mycket vanligt att provet bedömts av annan personal på skolan än elevens ordinarie ämneslärare (71 %).

Pågående utvecklingsarbete på nationell nivå: införande av digitala nationella prov

Regeringen gav 2017 Skolverket i uppdrag att digitalisera de nationella proven. Övergången till digitala prov börjar 2024. Från och med 2026 ska, enligt nuvarande tidplan, samtliga nationella prov genomföras och bedömas digitalt i Skolverkets digitala provtjänst. För närvarande pågår en försöksverksamhet omfattande 100 skolor som ska löpa fram till utgången av 2023.⁵

När de nationella proven från 2024 successivt digitaliseras kommer såväl genomförande som rättning av proven att ske i en nationell provtjänst upphandlad och utvecklad av Skolverket. Detta system

² Skolinspektionen: Ombedömning av nationella prov 2019

³ För 13 % av proven uppgav skolan att man inte minns hur bedömningen gick till

⁴ Statistik beställd från Skolinspektionen av Stockholms stad. För 14 % av proven uppgav skolan att man inte minns hur bedömningen gick till

⁵ Skolverket: Redovisning av uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m., Dnr 2021:63

kommer i sin första version att möjliggöra automaträttning av vissa uppgifter samt avidentifierad bedömning och delning av prov mellan skolor inom samma huvudman, dock inte mellan olika huvudmän.⁶

Pågående utvecklingsarbete på nationell nivå: uppdrag om central rättning av nationella prov

I Skolverkets uppdrag från 2017 att digitalisera de nationella proven ingick även att inom ramen för försöksverksamheten med digitala prov undersöka tekniska förutsättningar för och effekter av extern bedömning samt medbedömning av proven. 2021 beslutade regeringen om en ändring av uppdraget, till att nu även omfatta ett uppdrag till Skolverket att ta fram ett förslag om hur central rättning av nationella prov kan utformas. Utredningen ska enligt uppdraget ta hänsyn till att central rättning av betygsstödjande nationella prov i ämnena svenska, svenska som andra språk och engelska ska införas. Skolverket delredovisade denna del av uppdraget i februari 2022.⁷

Enligt Skolverkets förslag ska bedömningen av uppsatsdelarna av de nationella proven i årskurs 9 och gymnasiet från och med 2027 successivt övergå till en central bedömargrupp rekryterad av Skolverket. Förslaget till central rättning omfattar i nuläget gymnasieproven i svenska och svenska som andraspråk kurs 3 och engelska kurs 6, samt proven i svenska, svenska som andraspråk och engelska i grundskolans årskurs 9. Om regeringen så beslutar kan även gymnasieproven i svenska och svenska som andraspråk kurs 1 och engelska kurs 5, samt proven i svenska, svenska som andraspråk och engelska i grundskolans årskurs 6 komma att omfattas.

Bedömning av vinster, kostnader och risker med införande av ett kommunalt system för extern rättning

Det finns flera olika sätt att utforma ett system för extern rättning. En viktig skiljelinje är om man tänker sig att alla prov ska rättas av en särskild central bedömargrupp ("central rättning"), eller om systemet bygger på att olika skolor byter prov med varandra. I en utredning från 2019 belyste utbildningsförvaltningen för- och nackdelar med bägge dessa modeller. Slutsatsen blev i korthet att en central bedömargrupp sannolikt skulle kunna bidra till ökad likvärdighet i bedömningen, men att det skulle vara mycket kostsamt att utveckla och driva en sådan modell, och att det även skulle riskera att påverka skolornas tillgång till behörig personal negativt. Ett centralt administrerat system för provbyte mellan skolor bedömdes som mindre kostsamt att införa, och även ha den

⁶ Ibid, s. 18

⁷ Skolverket: Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov, Dnr 2021:1559

fördelen att man inte riskerar en situation där huvudman och skolor konkurrerar om samma personal. Den här utredningen fokuserar därför på denna senare uttolkning av extern rättning.

Olikvärdighet i bedömningen av nationella prov kan uppstå av flera olika skäl. Extern rättning genom provbyte kan antas vara verksamt mot vissa typer av olikvärdighet, men inte mot andra. Extern rättning i sig är till exempel inte verksamt vad gäller att minska den olikvärdighet som kommer av bristande konsekvens i den enskilda lärarens bedömningar, eller av att olika bedömare i god tro uttolkar bedömningsanvisningarna på olika sätt. Här brukar sambedömning framhållas som mer verksamt.

Extern rättning kan däremot antas minska risken att lärare låter sig påverkas i sin bedömning som en följd av upplevd press från ledning eller vårdnadshavare att sätta höga betyg, särskilt om proven byts mellan olika huvudmän. Det finns undersökningar som indikerar att sådan upplevd press förekommer.⁸ Dessa fokuserar dock på ämnes- och kursbetygen, snarare än bedömningen av de nationella proven i sig. I den mån lärare upplever en extern påverkan vid betygssättningen torde denna inte försvinna även om det nationella provet bedömts av en extern part, eftersom ämnesbetyget kan avvika från provbetyget. Det är alltså inte säkert att en ökad likvärdighet i bedömningen av de nationella proven även slår igenom i form av ökad likvärdighet i betygssättningen av ämnen och kurser.

Oavsett de konkreta likvärdighetsvinster som skulle kunna uppnås med ett införande av extern rättning genom provbyte, så skulle ett sådant system även kunna bidra till ökad legitimitet för bedömningsprocessen hos elever, vårdnadshavare och allmänhet.

Ett system för extern rättning av nationella prov medför dock även kostnader och risker. Till riskerna hör bristande möjlighet till återkoppling kring satt betyg för den enskilde eleven, om läraren som gjort bedömningen befinner sig på en annan skola.

Provbetygets vikt vid betygssättningen kan även minska om betygssättande lärare inte varit delaktig i bedömningen av provet och inte delar bilden av elevens prestation.

Flera källor till olikvärdighet i bedömningen kommer som nämnts att kvarstå även i ett system med provdelning mellan skolor, och olika externa bedömare kommer att bedöma proven på olika sätt. Det innebär då en risk för minskad likvärdighet mellan elever i

⁸ Se exempelvis Dagens arena (2016). "[Lärare pressas att sätta högre betyg](#)". Publicerad 2016-10-12 och Skolvärlden (2016). "7 av 10 lärare utsätts för press av föräldrar". Publicerad 2016-12-14.

samma klass eller skola om deras prov hamnar hos olika externa bedömare.

Om provdelningen ska omfatta annat än svar som eleven avgett digitalt (exempelvis de elevsvar som avges för hand i provhäftet) skulle proven behöva transporteras fysiskt från skolan till den externa bedömaren och sedan tillbaka igen. Detta då det inte är tillåtet att överföra nationella prov till digitalt format.⁹ Det innebär en risk att prov tappas bort eller hamnar i orätta händer. Nationella prov ska enligt regelverket förvaras säkert och är belagda med sekretess även efter att de är genomförda.

Kostnader i form av tid och pengar för införande av ett kommunalt system för extern rättning av nationella prov är svåra att skatta med någon exakthet. Ett större utredningsarbete skulle behöva ske för att specificera den modell enligt vilken proven ska omfördelas och hur det ska fungera i praktiken. Med tanke på att eleverna i Stockholms stads kommunala skolor skriver ca 100 000 nationella prov per år, många av dem dessutom uppdelade i flera olika delprov, är det en omfattande logistik som behöver hanteras. Systemet behöver ta hänsyn till att tillgången till specifik bedömarkompetens ser mycket olika ut på olika skolor, och dessutom varierar över tid. Det skulle även behöva utvecklas mekanismer för att ekonomiskt kompensera skolor som får fler prov att rätta än de har elever och vice versa. Om man vill möjliggöra att den externa bedömaren sätter probbetyget direkt i Skolplattformen krävs utveckling av IT-systemen.

Den löpande kostnaden skulle dels innefatta förvaltningens kostnader för att fortlöpande hantera resursallokering och fördelning av prov utifrån modellen och stödja skolor i implementeringen, dels kostnader i form av den tid som skolorna lägger ned på att distribuera och återinsamla proven utifrån modellen samt i övrigt anpassa organisationen på respektive skola för att svara upp mot de krav som den externa bedömningen ställer.

Möjligheten att inkludera fristående huvudmän i ett system för extern rättning

Stockholms stad har som kommunal huvudman inte några möjligheter att ålägga enskilda huvudmän att delta i ett kommunalt system för extern bedömning. All sådan medverkan skulle behöva ske på frivillig basis. Det kan antas att vissa huvudmän skulle vara intresserade av en sådan samverkan, men lika sannolikt skulle flera inte vara det. Större aktörer kan exempelvis ha egna centrala riktlinjer och processer som omfattar verksamhet i flera delar av

landet, vilket ökar tröskeln för deltagande i ett kommunalt administrerat system i Stockholm.

Inkludering av fristående aktörer i ett system för extern rättning väcker även flera praktiska och principiella frågor kring exempelvis ansvarsutkrävande, skydd för personuppgifter och ekonomiska transaktioner mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen för utveckling och samordning i samverkan med grundskoleavdelningen och gymnasieavdelningen.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 10 maj 2022. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 11 maj 2022.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utredningen visar att ett centralt administrerat system för provbyte mellan skolor sannolikt skulle kunna öka likvärdigheten i bedömningen av den nationella proven ur vissa aspekter. Samtidigt finns även risker och kostnader förknippat med ett sådant system, även i likvärdighetshänseende, vilka måste vägas mot nyttan. Frågan om möjligheten och lämpligheten i att införa ett kommunalt system för extern rättning av nationella prov kan dock i dagsläget inte besvaras isolerat från det arbete som bedrivs på nationell nivå med att digitalisera de nationella proven, samt de uppdrag om extern bedömning respektive central bedömning av proven som Skolverket fått av regeringen.

Från och med 2024 ska både genomförande och bedömning av proven successivt flyttas över till den av Skolverket upphandlade digitala plattformen. Skolverket anger att denna plattform i sin första version inte kommer att erbjuda möjlighet att dela prov mellan huvudmän. Ett kommunalt system för extern rättning som även innefattar fristående huvudmän förefaller alltså inte vara kompatibelt med denna planerade nationella plattform.

Från 2027 och framåt är den nationella planen att gå över till central bedömning av proven, vilket ytterligare minskar nyttan av att nu göra stora investeringar i utveckling av kommunala bedömningssystem. Det är även viktigt att värna skolornas resurser under en period då övergången till digitala nationella prov enligt Skolverkets bedömning kommer att kräva ett omfattande förändrings- och utvecklingsarbete hos huvudmän och skolor¹⁰, så

att de kan fokusera på att svara upp mot de nationella kraven. Detta är ett arbete som redan påbörjats och som kommer att intensifieras under de kommande två åren.

Sammantaget bedömer utbildningsförvaltningen, givet de planer som finns på nationell nivå avseende genomförande och bedömning av de nationella proven, att det inte är lämpligt att nu avsätta resurser för införande av ett kommunalt system för extern rättning. Risken är stor att ett sådant system blir överspelat eller delvis oanvändbart i samma stund som det står färdigt.

Utbildningsförvaltningen vill även framhålla att flera av de insatser som av forskning och erfarenhet framhålls som mest effektiva för att reducera olikvärdighet i bedömningen av proven, bland dem organiserad sambedömning samt avidentifiering av prov, redan tillämpas i stor utsträckning vid bedömningen. Avidentifiering av uppsatsdelar är sedan 2018 obligatoriskt, och sambedömning på skolan sker i de allra flesta fall. Det, liksom det förhållande att provbetyget inte är ensamt styrande för betygssättningen, gör att det är osäkert om någon betydande likvärdighetsvinst skulle uppnås om ett system för extern rättning inom kommunen upprättades. Till det kommer att de eventuella vinsterna i form av ökad likvärdighet i bedömningen måste vägas mot de kostnader och risker ett sådant system skulle medföra, och som redogjorts för ovan.

Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt för jämställdhet

De nationella proven är ett viktigt underlag för den myndighetsutövning som betygssättning utgör. Det är därför angeläget att proven bedöms på ett sakligt och rättssäkert sätt, och att inga ovidkommande faktorer tillåts påverka bedömningen. Såväl avidentifiering som sambedömning och extern bedömning av proven kan bidra till denna målsättning, och används i stor utsträckning i stadens skolor. Frågan om likvärdighet i bedömning är dock komplex och det går inte att avgöra exakt vilken eventuell effekt ett införande av ett kommunalt system för provbyte mellan skolor skulle ha ur likvärdighetssynpunkt, inklusive ur ett jämställdhetsperspektiv. Utbildningsförvaltningen har i utlåtandet redogjort för både potentiella vinster och potentiella risker ur likvärdighetshänseende med att införa ett sådant system. Oavsett vägval bedöms dock inte konsekvenserna ur ett barnrätts- eller jämställdhetsperspektiv bli betydande.

Förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens redovisning av uppdraget om att utreda

möjligheten till extern rättning av nationella prov, enligt
förvaltningens tjänsteutlåtande.