

PM: Från haveri till hållbarhet, ett omtag för nationella prov och tester

Efter flera år av utveckling, förseningar, problem och nu återigen ett nationellt driftstopp och en pausad upphandling, står Skolsverige inför ett vägval. Ett omtag behövs för att säkra att kommande lösning är en hållbar sådan och adresserar de flera tillkomna behov som inte fanns med när projektet startade för snart tio år sen.

Att digitalisera nationella prov, föreslagna tester och bedömningar ser vi som nödvändigt för att öka rättssäkerheten och minska arbetsbördan. Digitala prov genomförs av hundratusentals elever varje vecka i Sverige. Det går alldeles utmärkt.

Med det sagt, har vi stor respekt för komplexiteten i nationella omfattande projekt av den här karaktären, i ett landskap där vi saknar en sammanhållen och interoperabel digital infrastruktur.

Hur gick vi från ambitionerna i regeringsuppdraget för snart tio år sen till en monolitisk provplattform som ännu inte tagits i bruk? Hur står vi rustade framåt med flera statliga utredningar som sammantagna föreslår en fördubbling av nationella tester, prov och bedömningar? Och framför allt, hur tar vi tillvara på all den tid och kostnader som investerats?

Enligt Skolverket tar det 2-3 år att konstruera ett nationellt prov, vilket görs av flera olika lärosäten på uppdrag av myndigheten. 2028 går avtalet med nuvarande provplattform ut och flera reformer som innefattar ett ökat antal digitala prov, tester och obligatoriska kartläggningar i skolan, ska träda i kraft.

Det är 2026 nu.

Innehåll

Vad vi vill se framåt: tydligare uppdrag och samverkan	3
Kort om problembilden och varför ett omtag behövs	4
Kravställningen i upphandlingen "en affärsrisk"	4
Vad som faktiskt fungerar och bör tas tillvara	5
Krav på digitala skrivprov sedan 2018- de flesta har redan en provplattform	5
Genomförda bedömningsstöd i plattformen	5
Kostnader och investering i grundläggande infrastruktur	6
Vägen framåt: Krav på definierad samverkansmodell, helhetsomtag och ökad styrning för interoperabilitet i skolväsendet	7
1. Ge direktiv om en definierad samverkansmodell: Skolverket ska och kan inte själv	7
2. Gör ett omtag av helheten med lyft blick för att säkerställa en hållbar lösning över tid	8
Krav på leverantörsdialoger och marknadsanalys	9
Digital resiliens kräver samverkan för snabb återhämtning vid incidenter	9
SKOLFS 2024:616 §11 får inte vara en bromskloss	10
Bygg vidare på befintliga investeringar hos huvudmännen	11
3. Etablera en nationell styrning av interoperabilitet för skolväsendet	11
Fördjupning: historik, vägval och orsaker till haverierna	12
Varför digitala nationella prov?	12
Skolverkets uppdrag: från prop till paus	12
Skolverkets val som påverkat vägen mot central provplattform	14
Skolverkets valda tekniska lösning: tre komponenter	14
Krav på digitala skrivprov 2018: ett första modulärt byggblock som gick om intet	15
Distribution förbjuds genom Skolverkets föreskrift	15
Skolverkets beslutar om arkivering i sitt e-arkiv istället för huvudmännens	16
Ängslighet vid tolkning av extern samverkan en orsak till dagens haveri	17
SKR höll låg profil flera år	18
Hög beställarkompetens en förutsättning som saknas	18
LOU förordar uppdelad upphandling- det har inte skett	19
Undermåliga leverantörsdialoger gjorde upphandlingen till en affärsrisk	19
Digital resiliens kräver modulär upphandlingsstrategi	20
Lagar och regler förändras även i framtiden	20
Betygsutredningen står och faller med digitala prov- en fördubbling av antalet prov och tester föreslås	21
Vi varnar för en enda plattform	21
Stora brister i infrastrukturen	21

Vad vi vill se framåt: tydligare uppdrag och samverkan

Vi har tagit del av uppdragsbeskrivningar, Skolverkets förstudier, redovisningar och den externa genomlysningen som gjorts av Azet¹ och vi har också vårt eget arbete genom åren. Med detta PM vill vi ge vår syn på vad som nu behövs framåt: ett nytt och förtydligande uppdrag till Skolverket som bland annat inkluderar en tydlig instruktion för extern samverkan. I den fördjupande delen finns mer bakgrund och resonemang beskrivet utifrån den insyn vi har haft i arbetet.

Mycket tid, resurser och prestige har plöjts ner i arbetet och vi menar att det nu är avgörande att tillsammans se skogen för alla träd. Att se över infrastrukturen och ta tillvara på den draghjälp digitala nationella prov kan vara för att skapa den ordning och reda vi efterlyst i tidigare PM, Från digital röra till ordning och reda: en fungerande infrastruktur för svensk skola².

Vi vill se:

Ett förändrat regeringsuppdrag till Skolverket för ett omtag i arbetet som tar höjd för teknisk utveckling, kommande reformer och regulatoriska förändringar, med tydliga direktiv om att etablera överenskommelser för samverkan och ändamålsenliga arbetssätt.

En grundläggande förutsättning är att ge Skolverket tydliga direktiv att:

- etablera en **permanent samverkansmodell** och säkerställa att arbetet sker proaktivt och iterativt i ett samarbete mellan myndigheter och externa aktörer för att säkerställa förankrade beslutsunderlag i rätt tid. Modellen ska säkerställa löpande dialog, insyn och extern granskning i kritiska vägval gällande teknik, juridik, standarder och valda upphandlingsstrategier, men även i organisatoriska förutsättningar för ett ändamålsenligt arbetssätt. Skolverket ska redovisa hur samverkan tillämpas i uppdragets genomförande till regeringen.

¹

<https://www.skolverket.se/prov-och-bedomning/provtjansten/om-digitala-nationella-prov/azets-genomlysning-av-skolverkets-arbete-med-de-digitala-nationella-proven>

²

https://swedishedtechindustry.se/wp-content/uploads/2025/05/PM-Infrastruktur_Swedish-Edtech-maj-2025.pdf

Skolverket ska ges förutsättningar att i samband med uppdraget:

- Analysera Skolsveriges nuläge och ta fram förslag för **en långsiktigt hållbar process** för digitala nationella prov och slutprov, med utgångspunkt i skolornas vardag.
- Föreslå hur olika digitala komponenter för provprocessen kan utformas på ett **digitalt resilient sätt, interoperabelt och med arkitekturval** som främjar en sammanhållen digital infrastruktur. I arbetet ingår också att ta fram en beredskapsplan, från drift till klassrumsnivå.
- Föreslå en **ny upphandlingsstrategi** i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU) och konkurrensrättsliga principer enligt Konkurrenslagen.
- Säkerställa att **befintliga investeringar hos huvudmännen** kan återanvändas och därigenom skapa nytta i hela ekosystemet av skolans digitala tjänster.

Kopplat till uppdraget menar vi att det även behövs

- en ökad **nationell styrning av interoperabilitet för skolväsendet** i linje *PM Infrastruktur* och SOU 2023:96³.

Kort om problembilden och varför ett omtag behövs

Vi behöver börja i behovsbilden och därmed kravställningen för hur de tekniska lösningarna ska fungera för hela processen kring digitala nationella prov, bedömningsstöd och eventuella ytterligare nationella kartläggningar och tester framöver.

Sen start för snart tio år sen har uppdraget till Skolverket förändrats, bland annat med tillägg gällande central rättning och automatisk rättning. Det i kombination med kommande reformer har lett till en annan behovsbild och därmed en helt annan kravbild. Lägg där till den tekniska utvecklingen, AI:s intåg, det ökade behovet av digitalt robusta och resilienta system och de olika lagarna kring datahantering som påverkat och kommer att påverka framåt.

Kravställningen i upphandlingen “en affärsrisk”

Skolverkets upphandling av ny provplattform, som genomförs eftersom avtalet med nuvarande leverantör löper ut 2028, har redan avbrutits två gånger under 2025, båda gångerna på grund av för få svarande leverantörer och nu sist även eftersom uppdraget pausats. Att flertalet leverantörer valde att inte svara på upphandlingen, var för att kraven var orimliga och affärsrisken ansågs för stor i jämförelse med affärsmöjligheten. Det behövs

³ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/12/sou-202396/>

en mer gedigen marknadsanalys och behovsinventering. Upphandlingen behöver troligen delas upp ytterligare, vilket också LOU förordar.

Vad som faktiskt fungerar och bör tas tillvara

Vi menar att större delen av Skolsverige var väl förberedda när det till slut var dags att sjösätta provplattformen under 2025. De största anledningarna till att det fallerade låg inte hos huvudmännen och skolorna, utan främst i själva provplattformen och tjänsterna direkt kopplat till den.

Krav på digitala skrivprov sedan 2018- de flesta har redan en provplattform

I uppdraget till Skolverket ingick att uppsatsskrivandet i svenska, svenska som andraspråk och engelska skulle genomföras digitalt fr.o.m. hösten 2018 som ett steg i införandet. Huvudmännen fick då, och har sen dess haft, hela ansvaret för ett säkert genomförande av skrivproven i väntan på att Skolverket beslutat att de skulle upphandla en central provplattform och få den att fungera. Många huvudmän valde att använda de digitala provplattformar som används även i den dagliga undervisningen med andra prov, bedömningar och tester.

Av 120.000 elever genomförde cirka 100.000, dvs **83 % av eleverna** de nationella skrivproven i sina vanliga provplattformar redan 2018.

Det säger en del om hur vanligt digitala prov var i den svenska skolan redan då. Sen dess har fler huvudmän investerat i egna provplattformar, bland annat eftersom kravet på digitala skrivprov kvarstår, men också för att använda i undervisningen i övrigt.

De flesta svenska skolor har idag fungerande digitala provplattformar där elever genomför olika sorters prov i ämnen som SO, NO, svenska, engelska och matematik. Det fungerar alldeles utmärkt, även om eleverna kanske inte jublar över själva proven, så underlättar det lärarnas arbete och frigör tid till undervisning.

I Stockholms stads skolor registrerades över **900 000 inlämnade digitala prov** under 2025.

Genomförda bedömningsstöd i plattformen

Eftersom implementeringen av Skolverkets upphandlade provplattform kantats av problem, finns inte tillräcklig kunskap om vad som fungerar och inte fungerar. Skolverket och många skolor har dock samlat på sig en hel del erfarenheter genom att logga in och använda

plattformen via de bedömningsstöd som trots allt genomförts. Även de försöksprov som genomförts har lett till viktiga lärdomar om åtkomst och genomförande av prov i plattformen.

Genomförda bedömningsstöd i provplattformen, 2024 samt vt 2025

Bedömningsstöd i Biologi, Fysik, Kemi och Samhällskunskap i åk 6 har genomförts i provplattformen.

- Tilldelade prov (minst ett delprov): **81 481**
- Påbörjade prov: **54 353**
- Inlämnade prov: **47 532**
- Bedömda prov med provresultat: **19 008***

*Provresultat kräver två inlämnade och bedömda delprov. Alla inlämnade prov har inte bedömts fullständigt.
(Källa: Skolverket, utbegärda siffror 2025-12-03)

Kostnader och investering i grundläggande infrastruktur

Det som nu byggts upp under många år, både lokalt hos huvudmännen och nationellt, har kostat i tid och pengar. Skolhuvudmännen har investerat betydande resurser i egna stabila provplattformar, elevregister, integrationer och säkra inloggningar. Lägg därtill de organisatoriska förutsättningarna som behövts i form av bl.a. lokal teknisk och pedagogisk support, kompetens och utbildning. Vi ska inte heller glömma de **stora dolda kostnader** projektet inneburit och som inte syns i den statliga budgeten: tusentals timmar av *pro bono*-arbete hos huvudmän och leverantörer i form av felsökning, tester, integrationer, utbildningar och omställningsarbete. Utöver dessa dolda kostnader finns de direkta statliga utgifterna som redan gjorts.

Kostnader hittills:

- 330 Mkr: universitetens arbete med provkonstruktion,
- 190 Mkr: konsultkostnader för utveckling av provplattformen,
- 180 Mkr: löner och fasta kostnader på Skolverket,
- 70 Mkr: kostnader till leverantören av provplattformen,
- 40 Mkr: till Vetenskapsrådet för framtagning av IAM*-lösning för huvudmän utan egna system.

(Källa: Skolverket)

Som jämförelse: 2020 omsatte leverantörerna av provplattformar **54 mkr** för skolektorn (gr/gy/vux)

(Källa: Swedish Edtech Industry branschrapport, 2022⁴).

* IAM handlar om identitets- och behörighetshantering, sådant som säkerställer att rätt person, dvs rätt roll och användare, får tillgång till rätt saker utifrån vad som ska göras och hanteras. Det blir lätt krångligt, begreppen blandas och tolkningarna är olika kring termer som federerad inloggning, identitetsfederation, autentisering, multifaktorsautentisering, 2-faktorsinloggning, tillitsnivåer, e-legitimation. Här har det bland annat inneburit att skolor som behövt, har kunnat nyttja Sunets inloggningslösning eduID.

Just IAM-investeringen kan ifrågasättas, dvs beslutet att lägga 40 Mkr på en separat identitetslösning för skolor som saknar sådan, då dessa medel hade räckt långt för att stärka en befintlig och beprövad modell eller ännu hellre, samfinansiera huvudmännens investeringar i identitetslösning som också krävs för andra digitala tjänster. Enligt Skolverkets förstudie inför den nya upphandlingen är Sunets intresse att bibehålla lösningen för elever dessutom lågt.

Vägen framåt: Krav på definierad samverkansmodell, helhetsomtag och ökad styrning för interoperabilitet i skolväsendet

Inför ett omtag ser vi några grundbultar som avgörande och som vi menar behöver förtydligas i nya regeringsuppdrag till Skolverket.

1. Ge direktiv om en definierad samverkansmodell: Skolverket ska och kan inte själv

A och O är att Skolverket får tydliga direktiv att de ska etablera **en permanent samverkansmodell med externa aktörer**, för välgrundade och realistiska beslut hela vägen innan, under och efter utveckling och upphandling av relevanta lösningar. Vi menar att Skolverket behöver större frihet under ansvar med möjlighet att verkligen samarbeta bortom stuprör och silo-tänk.

Ge därför Skolverket direktivet att:

- **överenskommelser ska tecknas med berörda aktörer** som kommer behöva engageras i arbetet, där **samverkansmodellen är definierad och förutsättningar klarlagda**. De berörda aktörerna behöver inkludera skolhuvudmän, branschorganisationer för leverantörer, forskare inom områden som

⁴ <https://swedishedtechindustry.se/branschfakta/>

informationsarkitektur, offentlig förvaltning och digitalisering, samt andra relevanta aktörer.

Modellen med dessa överenskommelser ska säkerställa en löpande dialog, transparens och extern granskning i kritiska vägval gällande teknik, juridik, standarder och valda upphandlingsstrategier, men också bidra med insikter kring vilka organisatoriska förutsättningar som behöver vara på plats för it-projekt av den här karaktären.

Denna samverkan bör redovisas till regeringen för uppföljning av hur den bedrivs och hur den bidrar till kvalitet och genomförbarhet i arbetet.

Samverkansmodellen är till nytta även i andra uppdrag Skolverket har och får, vilket även det bör framgå. En utgångspunkt i framtagandet av modellen bör vara **DIGG:s ramverk och 13 principer för digital samverkan**⁵ där den första principen är "Samverka som förstahandsval". Skolverket ska kunna vara tydliga utåt med vilka de samarbetar med och varför, bland annat oss som branschorganisation, vi är en viktig och neutral part i arbetet som rör leverantörerna. .

2. Gör ett omtag av helheten med lyft blick för att säkerställa en hållbar lösning över tid

Vi menar att en rejäl översyn, analys och behovsinventering i samverkan med alla parter behövs. En gemensam målbild och en ny upphandlingstrategi kommer behöva tas fram för att hålla över tid, vara robust och resilient. Förstudie, analys och strategi måste göras i bredare samverkan mellan fler aktörer, alla med sina expertområden. Skolverket ska och kan inte göra analysen själva med hjälp av konsulter, färgade av arbetet som gjorts det senaste decenniet. Hela arkitekturen behöver ses över, det här är bara en pusselbit i skolhuvudmännens it-miljöer, men en viktig och styrande sådan.

Ett direktiv till Skolverket bör vara att:

- med hjälp av samverkansmodellen göra ett **omtag av helheten**, som inkluderar kommande reformer som SOU 2025:441 nya standardiserade tester SOU 2025:182 nationella slutprov, SOU 2025:193 nya bedömningsstöd och kartläggningsmaterial när besluten fattats.

5

<https://www.digg.se/kunskap-och-stod/svenskt-ramverk-for-digital-samverkan/grundläggande-principer-for-digital-samverkan>

För att vara digitalt resilient och hållbar över tid, behöver Skolverkets lösning för digitala nationella prov, slutprov, tester, bedömningar, kartläggningar och annat som komma skall, vara modulär med möjlighet att koppla på olika funktioner längs vägen (från olika leverantörer) och interoperabel med hjälp av tekniska standarder som SS 12000, QTI och öppna API:er. **Leverantörsberoenden ska undvikas, också för att säkra resiliens.**

Det behöver finnas flexibilitet gällande funktionella krav, men tydlighet gällande hygienfaktorerna som inloggning, integrationer mellan olika system. Med flera kommande tester och diagnosverktyg bör marknadsanalysen göras om det finns "off-the-shelf" lösningar att upphandla. Man kan ju vända på frågan, vad finns på marknaden och hur uppnår de syftet med provet? På marknaden i Sverige finns det idag t.ex. minst två kvalitativa verktyg för läsdiagnos, som har sin grund i samlad vetenskaplig empiri om läsutveckling. Det finns säkerligen fler leverantörer om vi lyfter blicken utanför landets gränser som kan konkurrensutsätta.

Skolverkets ingång i arbetet ska primärt vara att sätta regler och hålla ihop infrastrukturen, inte drifta en nationell helhetslösning fristående från skolornas vardag. Support, drift och förvaltning menar vi genomförs bättre och är mer kostnadseffektivt på en konkurrensutsatt marknad.

Krav på leverantörsdialoger och marknadsanalys

I Skolverkets upphandlingsarbete behövs krav på att leverantörsdialoger sker i större omfattning än hittills för att undvika orimliga krav på funktionalitet som inte finns på marknaden vare sig i Sverige eller annanstans. Enligt upphandlingsmyndigheten är dialog viktigt "för att säkerställa en väl genomförd upphandling. Lagstiftningen ger inga begränsningar att föra dialog, snarare tvärtom."

Dialogmöten med relevanta aktörer, enligt samverkansmodellen, bör ske i inledande process för att få ett relevant upphandlingsunderlag med insikt i ny teknik och innovation, men också förutsättningar på marknaden och få kunskap om det område som ska upphandlas. Leverantörsdialoger kan genomföras längre in i upphandlingsprocessen än gjort hittills, för att få relevanta inspel gällande vägval och förmåga att leverera på krav och på sätt undvika irrelevanta kravställningar.

Digital resiliens kräver samverkan för snabb återhämtning vid incidenter

I arbetet måste även riskanalyser och beredskapsplaner tas fram att följa när, inte om, incidenter sker. Vi vet att det kommer uppstå problem, mer eller mindre akut. Allt från cyberattacker och personuppgiftsincidenter till system som plötsligt inte går att logga in i.

När sådant sker behövs beredskap och en tydlig plan för vem som gör och ansvarar för vad hela vägen från Skolverket ut i klassrummen.

Även här är samverkansmodellen viktig, eftersom planen inkluderar allt från ansvariga lärare ute på skolorna, till leverantörer och systemförvaltare. I beredskapsplanen ingår även kommunikation för att informera om incidenter, driftstopp, anledningar till dessa och vad som gäller under tiden incidenten varar och vad som gäller efter.

SKOLFS 2024:616 §11 får inte vara en bromskloss

Ett cementerande vägval Skolverket gjorde var att anta §11 i SKOLFS 2024:616⁶ i juni 2024. Paragrafen i föreskriften förbjuder distribution av prov till andra digitala plattformar än Skolverkets egen, men är inte grundad i lag utan beslutad av myndigheten själv.

§ 11, SKOLFS 2024:616:

Ett nationellt prov får inte överföras från provplattformen i Skolverkets digitala provtjänst till en annan digital plattform eller till andra digitala verktyg. Ett nationellt prov får inte heller på annat sätt överföras till annat format.

Undantag från första stycket får göras när det gäller delar av prov som enligt Skolverkets anvisningar finns tillgängliga i Skolverkets elektroniska tjänst för bedömningsstöd och kartläggningsmaterial, och som ska visas för eleven vid provtillfället eller distribueras till eleven före föreskriven provtidpunkt, på föreskrivet provdatum eller under föreskriven provperiod.

I samband med att en ny behovs- och kravbild tas fram menar vi att vare sig nuvarande formulering av föreskriften eller för den delen tolkningar av nuvarande uppdrag och dagens lösning med olika digitala komponenter, inte får låsa arbetet och översynen av hur it-arkitekturen ser ut och kan byggas för att fungera säkert och effektivt. Alla bollar behöver kastas upp i luften igen. Nationella prov är trots allt bara en liten del i skolornas undervisning och uppdrag och bör fungera sömlöst och integrerat, utan att medföra extrajobb och extra påfrestningar i skolans vardag, men givetvis också utan avkall på rättssäkerhet, tillgänglighet och likvärdighet.

⁶ <https://skolfs.skolverket.se/api/document/GRUNDFORFATTNING/2024:616/pdf>

Bygg vidare på befintliga investeringar hos huvudmännen

Utnyttja de investeringar som gjorts i infrastrukturen hos huvudmännen, se till att de går att använda oavsett provplattform och bredare än "bara" för nationella prov och tester. Detta är både ekonomiskt och tekniskt mest hållbart.

- Fortsätt arbetet med implementeringen av tekniska standarder för interoperabilitet (SS 12000), städade elevregister och säkra inloggningar.
- Se till att de investeringar huvudmännen gör även fungerar för andra digitala tjänster de använder.

3. Etablera en nationell styrning av interoperabilitet för skolväsendet

I linje med förslag i *PM Infrastruktur* och SOU 2023:96 bör regeringen även ge Skolverket föreskriftsrätt, mandat och långsiktig finansiering för att fastställa gemensamma standarder, definiera datamodeller, kvalitetssäkra API:er och säkerställa ordning och reda i skolans digitala grundstruktur.

Vi vill se:

- krav på öppna standarder och en tydlig väg bort från lokala anpassningar, där vi anser att Skolverket bör ha föreskriftsrätt när det gäller centrala/viktiga standarder för skolväsendet.
- en statlig styrning av interoperabilitet, i linje med rekommendationerna i *En reform för datadelning och Tid för undervisning* (SOU 2025:26), där skolan lyfts fram som sektor med särskilt stora brister.

Detta förutsatt att samverkansmodellen finns etablerad, eftersom uppdraget att digitalisera nationella prov fortsatt kommer att sätta ljuset på de behov som finns och de hål vi har att laga.

Fördjupning: historik, vägval och orsaker till haverierna

I denna fördjupade del går vi igenom historiken och resonerar kring de vägval som gjorts samt orsaker vi, utifrån den insyn vi haft, ser bidragit till de problem som varit och som lett till nuläget.

Varför digitala nationella prov?

Nationella prov och bedömningsstöd finns för att bidra till *likvärdig och rättvis bedömning i hela landet*.

Proven ska vara ett stöd för att *likvärdigt och rättvist göra bedömningar och sätta betyg på elevers kunskaper* och resultatet ska *särskilt beaktas* vid betygssättning för att skapa en gemensam referensram mellan skolor och lärare. Proven används också för uppföljning och analys på nationell nivå, och bedömningsstöd hjälper skolor att tidigt identifiera behov av stöd.

Flera statliga utredningar lyfter de nationella provens roll för ökad objektivitet, minskad betygsinflation och stärkt likvärdighet i betygssättningen.

Effektmålen för digitala nationella prov är att:

- de nationella proven har, genom digitalisering, bidragit till en mer likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning.
- den totala arbetstiden för de nationella proven har genom digitalisering minskat för målgruppen, d.v.s. lärare och berörd skolpersonal.

(Källa: Skolverket, Regeringen)

Skolverkets uppdrag: från prop till paus

Under de tio år som gått har uppdraget till Skolverket förändrats. Uppdraget har successivt byggts ut med krav på central rättning, automatisk rättning och ökad nationell uppföljning. Detta sammanfaller med snabb teknisk utveckling, AI:s intåg, ökade krav på digital resiliens samt förändrade och tillkommande regelverk för datahantering.

Skolverkets uppdrag från prop till paus

- **2016:** Proposition Nationella prov - rättvisa, likvärdiga, digitala⁷ presenteras.

⁷ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2017/09/prop.-20171814>

- **2016-2017:** Skolverkets förstudie⁸ med effektmål, nyttoanalys, rekommendationer baserade på propositionen tas fram. Förstudien rekommenderar ett arbete med olika moduler, där informationsutbytet mellan modulerna baseras på standardformat. Bland annat nämns QTI (Question & Test Interoperability)⁹ som är en internationell standard som gör det möjligt att skapa, dela och återanvända prov- och frågeinnehåll mellan olika digitala lär- och bedömningssystem.
- **2017:** Regeringsuppdrag att digitalisera nationella proven enligt propositionen. I uppdraget står bland annat att Skolverkets uppdrag är att ta fram *gemensamma ramverk för de nationella proven och för de nationella bedömningsstöden* samt informera om deras syfte. Skolverket ska även genomföra en försöksverksamhet med *ett stegvist införande av digitaliserade prov och extern bedömning*. Målsättningen är att alla prov, i den mån det digitaliserade formatet är möjligt sett till kursplanernas innehåll, ska vara digitaliserade 2022. En central uppgift är att säkerställa att systemet fungerar så att proven kan genomföras vid avsedd tidpunkt, samtidigt som hänsyn måste tas till att skolhuvudmännen använder olika system och plattformar och har kommit olika långt när det gäller investeringar i it.¹⁰
- **2018:** Uppsatser i svenska, svenska som andraspråk och engelska "ska skrivas på dator eller annan digital enhet" enligt uppdraget. Huvudmännen är ansvariga för ett säkert provgenomförande. Skolverket genomför samtidigt en upphandling av provplattform för digitala nationella prov och bedömningsstöd.
- **2019:** Ändrat regeringsuppdrag: Skolverket ska sträva efter att en så stor andel av proven som möjligt ska *automaträttas*¹¹.
- **2021:** Regeringsuppdrag: Skolverket ska lämna förslag på central rättning för nationella prov i svenska, svenska som andraspråk och engelska.
- **2023:** Ändrat regeringsuppdrag: *central rättning av uppsatsdelarna* i svenska, svenska som andra språk och engelska i årskurs 9 och på gymnasiet ska införas¹². Skolverket föreslår 2027 för gymnasiet och 2029 för grundskolan. Regeringen vill tidigarelägga.

2024: Ändrat uppdrag: lågstadiet ska inte längre genomföra nationella prov digitalt¹³.

⁸ Förstudie: val av it-lösning för digitala nationella prov. Dnr 6.2.1-2016:1656. Skolverket

⁹ <https://www.1edtech.org/standards/qti>

¹⁰ <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2017/09/uppdrag-att-digitalisera-de-nationella-proven-m.m>

¹¹ U2019/03788/GV

¹²

<https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2023/02/andring-av-uppdraget-att-digitalisera-de-nationella-proven-m.m>

¹³

<https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2024/01/andring-av-uppdraget-att-digitalisera-de-nationella-proven-m.m>

2025: Regeringsorder att pausa införandet av digitala nationella prov¹⁴.

Skolverkets val som påverkat vägen mot central provplattform

Förutom att behov och kravbild har förändrats sedan Skolverket fick i uppdrag att digitalisera nationella proven, har även myndighetens olika vägval i arbetet, såväl initialt som längs vägen, påverkat nuläget. Förstudien från 2016/2017 var tydlig i rekommendationerna: bygg modulärt med olika komponenter och en standardiserad arkitektur, upphandla inte en central helhetslösning.

I regeringsuppdraget att digitalisera de nationella proven anges inget krav på att det ska ske genom upphandling av en central provplattform. Uppdraget betonar ett stegvis införande, gemensamma ramverk och en försöksverksamhet där olika lösningar kan prövas utifrån huvudmännens skilda förutsättningar.

Skolverkets valda tekniska lösning: tre komponenter

Komponenter i Skolverkets lösning idag

Skolverkets lösning för genomförande av digitala nationella prov består av flera interna och externa komponenter, som *mycket förenklat* kan delas in i tre områden:

- en för *Åtkomst* till upphandlad provplattform*
- en för *Genomförande* av proven i provplattformen
- en för *Arkivering* i Skolverkets e-arkiv.

Området Åtkomst innehåller flera olika delar för att, enkelt förklarat, säkerställa att rätt person får rätt åtkomst och rätt behörighet till provplattformen. Det är här mycket av den grundläggande infrastrukturen finns och som även rör andra delar av skolornas digitala ekosystem.

Överkurs: Inom området *Åtkomst* finns den för projektet specifikt framtagna interfederationslösningen Fidus¹⁵, som ägs av Skolverket men utvecklas och förvaltas av

¹⁴

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/11/regeringen-planerar-skjuta-fram-inforandet-av-digitala-nationella-prov/>

¹⁵

<https://www.skolverket.se/prov-och-bedomning/provtjansten/tekniska-krav-och-vagledning/inloggningstjanst-och-e-legitimation/interfederationen-fidus>

Vetenskapsrådets forsknings- och utvecklingsprojekt Sunet. Här finns också tjänster för integrationer till huvudmännens elevregister för skapande (provisionering) av användarkonton och inloggning enligt den tillitsnivå som krävs utifrån DIGG:s ramverk¹⁶.

*Provplattformen Assessment Master är upphandlad och levereras av SoNET/RM. Avtalet löper ut 2028.

Att implementeringen av en nationell provplattform med dess kringtjänster har skapat teknisk sårbarhet och problem med inloggning, behörigheter och integrationer är inte förvånande. Det handlar inte enbart om den upphandlade provplattformen, utan också om kringliggande tjänster, där vi tydligt ser hur projektet att digitalisera nationella prov sätter ljuset på hålen som finns i infrastrukturen.

Även om Skolverkets arbete, framför allt inom området Åtkomst, har lett till en ökad medvetenhet om och implementering av tekniska standarder för interoperabilitet, har det samtidigt lett till det motsatta: inlåsning i tillvägagångssätt för genomförande av digitala nationella prov.

Krav på digitala skrivprov 2018: ett första modulärt byggblock som gick om intet

I uppdraget till Skolverket ingick som tidigare nämnts att uppsatsskrivandet i svenska och engelska skulle vara digitala fr.o.m. 2018 som ett steg i införandet. Huvudmännen fick då hela ansvaret för ett säkert genomförande av proven, samtidigt som Skolverket valt att påbörja upphandlingen av en central provplattform. Det här skapade stor osäkerhet och frågetecknen var många. Skrivproven blev inte ett tydligt första byggblock i en sammanhållen utveckling, utan ett parallellt spår utan koppling till den valda målbilden. Förvirringen blev så stor att vi tillsammans med Skolverket och SKR behövde ta fram en särskild vägledning för att skrivproven över huvud taget skulle kunna genomföras rättssäkert.

Byggde uppdraget på okunskap och föreställningen om att "digitalt uppsatsskrivande" var enkelt att lösa och genomföra säkert eller var tanken just ett första steg där befintliga verktyg och lokala lösningar kunde användas?

Distribution förbjuds genom Skolverkets föreskrift

Vi har under åren lyft behovet av att göra ett omtag kring hela provprocessen och här dra nytta av de provplattformar skolhuvudmännen använder till vardags för övriga tester, prov

¹⁶ <https://www.digg.se/digitala-tjanster/e-legitimering/om-e-legitimering/tillitsnivaer-for-e-legitimering>

och bedömningar. En än mer distribuerad modell, reglerad, certifierad och interoperabel med statlig kontroll över flera viktiga komponenter.

Den här möjligheten stoppade Skolverket genom den föreskrift som antogs den 12 juni 2024, SKOLFS 2024:616 och som förbjuder distribution av prov till andra digitala tjänster än Skolverkets egen plattform. Föreskriften är inte grundad i lag, utan beslutad av myndigheten själv. Det här gör också att det, i tidigare haverier och nuvarande situation, inte går att underlätta för skolhuvudmännen genom att tillåta att proven distribueras säkert och digitalt till de provplattformar skolorna använder.

Skolverket är i sin interna förstudie inför den nya, avbrutna, upphandlingen, delvis inne på distribution i två av alternativen som presenteras, där det ena handlar om att upphandla flera separata moduler för de olika delarna i provprocessen och det andra alternativet att skolorna använder de provplattformar de använder till vardags och att Skolverket tillhandahåller någon form av provbank för distribution. Det sistnämnda beskrivs i förstudien som ett oseriöst alternativ, en kontroversiell lösning som de menar inte är linje med regeringens uppdrag, dvs att distribution inte skulle vara ett säkert och likvärdigt tillvägagångssätt, bland annat pga provsekretess.

Vi menar att det här inte har utretts tillräckligt, utan analyserats utifrån de vägval som gjorts och av de tjänstemän som varit och fortfarande är djupt involverade i arbetet med nuvarande provplattform. Vi menar att föreskriften inte får vara ett hinder framåt i takt med teknisk utveckling, nationella lösningar för säker åtkomst och det omtag som ska göras.

Skolverkets beslutar om arkivering i sitt e-arkiv istället för huvudmännens

När det gäller området Arkivering (se faktaruta ovan) beslutade Skolverket av olika anledningar att de ska ansvara för arkivering av provresultaten i sitt e-arkiv. I förstudien inför ny upphandling menar de att det nu skulle vara för kostsamt för skolorna att investera i egna e-arkiv.

Även här menar vi att det finns anledning till genomlysning av hela flödet vid hanteringen av prov och provresultat, rapportering och statistik. Skolhuvudmän och kommuner behöver redan idag ha e-arkiv för säker arkivering av andra dokument.

Ängslighet vid tolkning av extern samverkan en orsak till dagens haveri

Ända sedan projektet startade för snart 10 år sen, har branschen efterfrågat en strukturerad samverkan kring införandet, i allt från organisatoriska till tekniska förutsättningar, för en hög beställar- och leverantörskompetens. Trots återkommande uppmaningar har dialogen tidvis uteblivit, vilket även uppmärksammats i genomlysningen av Azet. Externa initiativ drevs därför i samarbete mellan olika aktörer under de första åren, eftersom frågorna var många och behoven stora kring att veta vad man som huvudman, skola och leverantör behövde investera i för att kunna genomföra digitala nationella prov.

Under pandemin, hösten 2020, tog vi t.ex tillsammans med Internetstiftelsen och Sunet fram ett förslag och erbjudande att etablera en digital mötesplats för "konkret och teknikfokuserat arbete där aktörerna möts i ett dialogbaserat utvecklingssamarbete för att gemensamt testa, utvärdera och implementera specifikationerna som ingår i den framtagna it-arkitekturen för DNP". Många turer var det, ett forum skapades på Sunets då nya yta för samverkan, men vi upplevde att Skolverkets tjänstemän inte hade mandat att verkligen delta i proaktiva diskussioner, labb och tester.

Axplock av externa initiativ för att underlätta arbetet för huvudmän

2018: Vägledning SKR-SEI-Skolverket skrivprov¹⁷, uppdaterad senast 2020.

2020-2022: Halvdagswebbinarium kring tekniska och organisatoriska förutsättningar arrangeras av Skolfederation, Swedish Edtech och Sambruk. Ett stort antal webinarium genomförs varje termin med hundratals huvudmän deltagande varje gång. Skolverket deltar till viss del, men mest inlyssnande.

2020: Forum för e-id. Baserat på ett erbjudande till Skolverket, framtaget av Skolfederation, Sunet och Swedish Edtech. Etablerades på Sunets plattform, men tog aldrig fart.

2021: Vi lanserar guiden Digitala (nationella) prov¹⁸ att använda fram till dess Skolverkets egna vägledningar blivit tydligare.

2022: SKR publicerar vägledning för skolhuvudmän¹⁹ och kompletterar **2025** med ytterligare stöd (ej kostnadsfria).

¹⁷

<https://skr.se/download/18.3086a68d197de4bbf9c1ca73/1751898584639/Vagledning-digitala-nationella-skrivprov-v2.2-2020.pdf>

¹⁸ <https://edtechkartan.se/category/digitala-prov/>

¹⁹ <https://skr.se/digitaliseringivalfarden/digitaliseringiskolan/digitalanationellaprovdnp.709.html>

Först flera år in i projektet började Skolverket hålla mer regelbundna leverantörmöten och tekniska genomgångar, vilket uppskattades. Men dessa aktiviteter etablerades samtidigt som problemen eskalerade och blev ofta reaktiva snarare än strategiska, mer informationsmöten snarare än att verkligen dra nytta av varandras tekniska kompetens och lösa utmaningar och få relevanta inspel till tekniska och andra viktiga vägval.

Skolverkets uppdrag och roll när det gäller samverkan med externa aktörer verkar vara otydliga för dem och de har varit extremt försiktiga. Det finns en ängslighet som hindrar samverkan. Samverkan när det gäller att identifiera, analysera och lösa problem i infrastrukturen och tekniska tillämpningar handlar om mycket mer än att hålla möten, inhämta information, för att sedan hålla möten igen och informera om vägval och beslut. Vår bild är att samverkansuppdraget tolkas strängt och restriktivt, för att undvika fel i själva samverkansformen, snarare än för att lösa utmaningar.

SKR höll låg profil flera år

Efter att vi tillsammans tagit fram vägledningen för ett säkert genomförande av digitala skrivprov 2018 tillsammans med Skolverket, blev det tyst även från SKR. Huvudmännen hade (har fortfarande) fullt ansvar för de tekniska och organisatoriska kraven och efterlyste mer riktlinjer och stöd från SKR än de fick. Speciellt i det tomrum Schrems II -stoppet satte huvudmän i. SKR började så småningom medverka på Skolfederations välbesökta möten med leverantörer och huvudmän och kom med en första vägledning 2022 som sedan kompletterades med ytterligare, ej kostnadsfria, stöd så sent som 2025. Vi vet dock att SKR haft kontinuerlig dialog med Skolverket och även de drivit på för mer extern samverkan. Deras käpphäst är ju att bevaka frågan om kostnadsdrivande statliga påbud.

Hög beställarkompetens en förutsättning som saknas

Det är en komplex behovsbild som både tolkats och byggts ut längs vägen, i rättvisans namn har tilläggsuppdrag och snabba ändringar från utbildningsdepartementet varit en bidragande orsak. Behovsbilden inkluderar även integreringen i skolans undervisning- och bedömningspraktik. Det här ställer stora krav på beställarkompetens, på leverantörernas kompetens och på den digitala infrastrukturen. Samtidigt som projektet har varit en dragkrok i arbetet med infrastruktur, ser vi också hur flera vägval och beslut påverkat den situation vi står i nu. Azets oberoende genomlysningen visar bland annat på otydligt mandat och växande projektomfattning, brister i styrning, testning och förändringsledning. Det framgår även av genomlysningen att det saknas en utförlig utvärdering av vilka långsiktiga behov målgrupperna och myndigheten har.

Vi menar att Skolverket behöver möjlighet att bygga upp sina interna organisatoriska och tekniska förutsättningar för att driva ett projekt av den här digniteten och att det i sig bygger på ett tydligt mandat att verkligen samarbeta proaktivt med oss i branschen och med huvudmän.

LOU förordar uppdelad upphandling- det har inte skett

Vad säger Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Vid upphandling över tröskelvärdena är upphandlande organisationer tvungna att ta ställning till om det går att dela upp ett kontrakt i separata delar. Dessa ställningstaganden ska motiveras och dokumenteras. Reglerna används bland annat för att undvika så kallad marknadskoncentration, bidra till bättre konkurrens och skapa leveranssäkerhet.

(Källa: Upphandlingsmyndigheten).

Vi har inte fått ta del av Skolverkets upphandlingsstrategi då man menar att pågående upphandling är sekretessbelagd i sin helhet. Vi har däremot tagit del av deras förstudie från oktober 2024, vilken vi refererat till tidigare i detta PM. I förstudien redovisas fyra alternativ, varav det första alternativet är att upphandla en lösning med samma upplägg som nuvarande provtjänst, vilken man menar är en "beprövad lösning som vi vet fungerar för våra behov" och där man ser möjligheten att få fortsätta med samma leverantör förutsatt att de vinner anbudet. Den formuleringen har i backspegeln visat sig vara inaktuell.

Undermåliga leverantörsdialoger gjorde upphandlingen till en affärsrisk

I förstudien står också att kravställningen i den första upphandlingen var bristfällig. Skolverkets involverade tjänstemän menar att de har lärt sig längs vägen att såväl "egenutveckling tar tid", liksom arbetet med de överenskommelser och anpassningar som behövs.

Samtidigt ser vi att de leverantörsdialoger som varit inför nuvarande upphandling varit undermåliga med effekten att Skolverket fick in för få anbud och var tvungna att dra tillbaka upphandlingen. Att lägga anbud innebar en för stor affärsrisk snarare än en affärsmöjlighet. Skolverket gjorde om, men skärpte då flera krav ytterligare. Även här blev anbuden för få och avbröts ännu en gång, nu även med anledning av regeringens paus.

Vi menar att här finns stora risker för en så kallad riktad upphandling, där man kravställer för att en specifik leverantör ska vinna, vilket inte är tillåtet enligt LOU.

Digital resiliens kräver modulär upphandlingsstrategi

DNP-haverierna visar ett viktigt kärnproblem: en central provplattform innebär *single point of failure*. När plattformen faller, faller allt. Enligt forskare är distribuerade system mer robusta, mer säkra och mer anpassningsbara för samhällskritiska funktioner än centraliserade lösningar. Azet-genomlysningen rekommenderar också att undvika inlåsnings effekter, öka modularitet och säkerställa realistiska prestandatester, något som den nuvarande modellen inte möjliggör i praktiken. Skolverkets förstudie nämner ingenting om dessa risker, men lyfter leverantörsberoendet som en nackdel.

I ljuset av alla förslag om digitala tester, bedömningar och slutprov i olika utredningar, samt resultatet av den misslyckade implementeringen av nuvarande plattform, menar vi att man allvarligt bör överväga att dela upp upphandlingen i mindre hanterbara moduler.

Lagar och regler förändras även i framtiden

Skolverket valde att 2018 upphandla en provplattform för själva genomförandet av digitala nationella prov. Den leverantör som vann var från Australien, numera med brittiska ägare och med underleverantörer från bland annat Indien. I mars 2021 publicerade Skolverket ett pressmeddelande med rubriken "EU-dom försenar digitala nationella prov"²⁰, där myndigheten konstaterar att grundläggande krav på personuppgiftsskydd och tredje land-överföring inte uppfyllts: "Provplattformen uppfyller inte längre kraven på hantering av personuppgifter enligt det förtydligande av lagstiftningen som domen från i somras innebär." Den så kallade Schrems II-domen (C-311/18) slår fast att överföring av personuppgifter till USA/andra tredjeland kräver särskilt skydd och dokumentation. Mot denna bakgrund behövde Skolverket inleda ett "intensivt och lösningsfokuserat utredningsarbete" för att säkerställa rättsläget, vilket försenade hela projektet.

Sedan dess har AI gjort sitt intåg, vi har den nya AI-förordningen och nu även EU:s Digital omnibus²¹. Digital omnibus är ett samlingsinitiativ som vill se en samordning av befintliga digitala regelverk som GDPR, DSA, DMA och AI-förordningen, så att de fungerar mer konsekvent tillsammans, minskar regelbördan och motstridigheter för verksamheter, stärker rättssäkerheten och säkerställer att EU:s digitala regler tillämpas effektivt i praktiken.

Det här påverkar redan områden som prov och bedömning inom utbildning, exempelvis AI-förordningen som är tydlig med att AI som används vid bedömning anses vara högrisk och ska omgärdas av särskilt skarpa krav.

²⁰ <https://via.tt.se/pressmeddelande/3293910/eu-dom-forsenar-digitala-nationella-prov?publisherId=743270>

²¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sv/library/digital-omnibus-regulation-proposal>

Betygsutredningen står och faller med digitala prov- en fördubbling av antalet prov och tester föreslås

Utredningarna som ligger på bordet nu leder sammantaget till ett kraftigt ökat antal nationella tester tänkta att genomföras digitalt. Bland annat föreslår SOU 2025:441 nya standardiserade tester, SOU 2025:182 nationella slutprov och SOU 2025:193 diskuterar behovet av stärkt målstyrning via nya digitala bedömningsstöd och kartläggningsmaterial. Just betygsutredningen är nu en av de angivna anledningarna till omtaget. Här menar utredaren i en intervju²² att såväl betygsreformen som de nationella slutproven som föreslås i stort påverkar hur digitala nationella prov ska utformas.

Vi varnar för en enda plattform

Skolverket menar i sin förstudie inför den nya upphandlingen att förslagen kommer medföra ett provsystem som blir mer centraliserat än idag och att behovsbilden ändrats och utökats. Motiven och syftena med de olika typerna av prov och tester som utredningarna föreslår och som rör barn och elever i olika åldrar, innebär en väldigt stor behovspalette för en enda plattform att klara av.

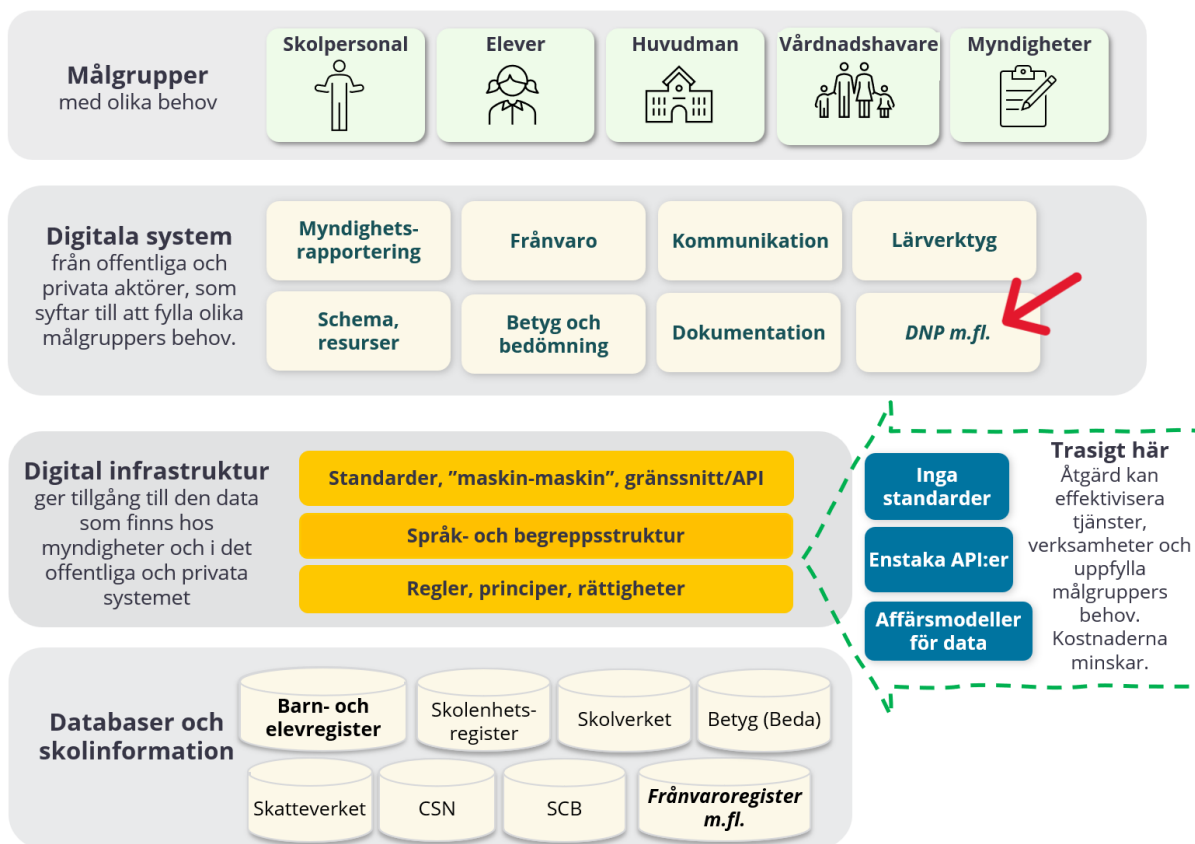
Vi menar att det kan finnas "off-the-shelf" lösningar att upphandla och kommer att finnas ännu fler, när leverantörerna har incitament att utveckla produkterna och implementera de tekniska standarder som finns, utvecklas och pekas på.

Stora brister i infrastrukturen

Under de senaste åren har skolväsendet gått från att hantera en redan fragmenterad digital infrastruktur till att även bära konsekvenserna av den misslyckade implementeringen av digitala nationella prov. Den digitala infrastrukturen i skolan har länge varit otillräcklig, något vi tidigare beskrivit i vårt PM: Från digital röra till ordning och reda, där vi visar hur brist på standarder, semantisk otydlighet, manuella dataflöden och inläsningseffekter påverkar allt från lärares arbetsbelastning till rättssäkerhet och kostnader. I praktiken har vi försökt lösa ett infrastrukturproblem med en plattform med förväntade konsekvenser, det ökar bara infrastrukturproblemen.

Arbetet har satt ljus på problematiken och gjort att vissa kliv tagits samtidigt som hålen i vår infrastruktur delvis är en direkt orsak till att ett omtag nu behövs. Problemen i infrastrukturen rör inte bara skoladministrativa system, utan hela ekosystemet av tjänster som används.

²² <https://www.vilarare.se/nyheter/betyg/hotet-mot-nya-betygen--sa-kan-ett-nytt-haveri-undvikas/>



(bild PM Från digital röra till ordning och reda: en fungerande infrastruktur för svensk skola²³)