

Yttrande över En modell för att mäta och belöna progression inom sfi (SOU 2022:17)

U2022/01572

Sammanfattning

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet En modell för att mäta och belöna progression inom sfi (SOU 2022:17).

Skolinspektionen instämmer i att det är angeläget att verka för en större måloppfyllelse för eleverna inom utbildning i svenska för invandrare (sfi), så att resultaten och genomströmningen förbättras. Såväl Skolinspektionens egna granskningar som utredningar och studier på området visar att det finns behov av att stärka kvaliteten och likvärdigheten inom utbildningsformen. Skolinspektionen kommer framöver att granska sfi ytterligare, både på huvudmannanivå och på verksamhetsnivå.

Utredningens förslag följer i stort direktivet. Skolinspektionen ser dock svårigheter med flera av de lämnade förslagen, inte minst mot bakgrund av den komplexitet som redan präglar den kommunala vuxenutbildningen.

Som granskningsmyndighet menar Skolinspektionen att det är viktigt med tydliga styr signaler. Skolinspektionen ser en risk för att modellen kan bidra till situationer där statens styr signaler riskerar att bli otydliga för huvudmän och utbildningsanordnare inom sfi. En sådan situation kan till exempel vara att en anordnare har fått ett högt mervärde, men där Skolinspektionen samtidigt har konstaterat att det finns brister eller utvecklingsområden i den utbildning som anordnaren tillhandahåller. Detta riskerar att skapa oklarhet i förhållande till övriga krav på huvudmän och utbildningsanordnare i lagstiftningen och behöver beläggas ytterligare.

Vidare menar Skolinspektionen att förslagen tecknar ett komplext och tekniskt system vars sammantagna nytta för kvaliteten i sfi behöver analyseras närmare. De eventuella fördelar som förslagen kan leda till måste ställas mot den tids- och resursåtgång samt oönskade styreffekter som ytterligare ett standardiserat test inom sfi riskerar att innebära. En av de aspekter som behöver belysas mer är i vilken uträkning det föreslagna bedömningsinstrumentet ger utrymme åt elevers muntliga språkutveckling.

Skolinspektionen ser även vissa ytterligare risker med den ersättningsmodell som utredningen föreslår som rör kopplingen mellan utbildningsanordnarens prestation och ersättning.

Mot denna bakgrund **avstyrker** Skolinspektionen utredningens förslag till en modell för att mäta och belöna progression inom sfi.

Synpunkter på förslagen

Yttrandet följer den ordning och rubriksättning som förslagen presenteras i betänkandet. Skolinspektionen yttrar sig endast över de delar där myndigheten har synpunkter.

6.3 Utredningens förslag

6.4 Ett särskilt framtaget progressionstest

Skolinspektionen anser att det finns oklarheter kring det föreslagna bedömningsinstrumentet, framför allt vad gäller progressionstestet.

Skolinspektionen vill inledningsvis understryka att det är positivt att elevernas progression inom sfi uppmärksammas och följs upp. Myndigheten har i granskning iakttagit att undervisningen inom sfi inte erbjuder tillräckliga utmaningar, i synnerhet för elever som kommit lite längre i sina studier.¹ Skolinspektionen delar också bilden att det ofta finns behov av att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi.

Skolinspektionen anser dock att det är otydlighet i vilken grad det föreslagna bedömningsinstrumentet är tänkt att bidra till individuell progression. Å ena sidan skriver utredningen att testet gör det möjligt att uttala sig om en elevs språkliga progression. Å andra sidan framhåller utredningen att progressionstestet är ett mått på gruppnivå och inte tillräckligt tillförlitligt för slutsatser på individnivå (s.

¹ Skolinspektionen (2018). *Undervisning i svenska för invandrare*.

113). Skolinspektionens erfarenhet är att det finns problem kring individanpassning i sfi, bland annat för de elever som behöver mer utmaningar.² Skolinspektionen menar att det är angeläget att ett nytt bedömningsinstrument i sfi kan utgöra ett stöd i lärarens arbete att tillgodose enskilda elevers behov.

Skolinspektionen saknar också utvecklade resonemang om hur mycket tid som progressionstestet beräknas ta i förhållande till undervisningen. Utredningen skriver att *”Mycket tid ägnas redan åt att förbereda inför och genomföra nationella prov, vilket gör att utrymmet för ytterligare ett standardiserat prov är begränsat.”* (s. 88). Utredningen föreslår dock att progressionstest ska genomföras i kurserna B, C och D. Samtidigt ska nuvarande nationella prov i samma tre sfi-kurser behållas. Tidpunkterna för proven och testerna kommer dessutom troligen att ligga nära varandra, då de båda genomförs i slutet av kurserna.

Skolinspektionen vill understryka att det är viktigt att genomförandet av testet inte tar tid och resurser från den undervisningstid som sfi-eleverna har rätt till. Skolinspektionen har sett att vissa aktiviteter i skolan som inte ska räknas som undervisningstid ändå ibland gör det, till exempel genomförande av obligatoriska nationella prov.³

Vidare menar Skolinspektionen att möjligheterna att använda och utveckla de nationella proven utifrån utredningens syfte skulle kunna utredas ytterligare. Att införa ytterligare ett standardiserat prov riskerar att bli betungande för såväl huvudmän, utbildningsanordnare som elever. Således bör andra möjligheter grundligt undersökas och övervägas innan utredningens förslag implementeras.

6.5.3 Deltagare och genomförande

Skolinspektionen hänvisar till framförda synpunkter under avsnitt 6.3 och 6.4. Därutöver noterar myndigheten att den muntliga delen i progressionstestet endast omfattar ett urval av eleverna. Skolinspektionen menar att det är motiverat att närmare problematisera detta.

Bakgrunden till utredningens övervägande i detta fall handlar om att utredningen gör bedömningen att muntlig produktion och muntlig interaktion inte lämpar sig för automatiserad bedömning inom sfi (s. 110). Därmed kan inte det muntliga provet automatiseras och utredningen bedömer att det blir för resurskrävande om alla elever ska göra detta delprov (s. 121).

² Ibid.

³ Skolinspektionen (2018). *Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan.*

Skolinspektionen tar inte ställning till vilka tekniska möjligheter som finns till hands, men konstaterar att den muntliga delen riskerar att bli ett sidospår i det föreslagna bedömningsinstrumentet, såväl i lärverktyget som i progressionstestet.

Skolinspektionen vill framhålla att det talade språket är grundläggande för att kunna kommunicera och delta aktivt i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier. Som utredningen också påpekar lyfter direktiven särskilt fram att utredningen ska beakta bedömning i muntlig produktion och interaktion (s. 121).

Om regeringen vill införa en modell för att skatta språklig progression inom sfi menar Skolinspektionen att det är ytterst angeläget att ett nytt bedömningsinstrument förmår ge ett väsentligt utrymme åt muntlig språkutveckling.

6.5.10 En utvärdering behöver göras av försöksverksamheten

I det fall regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag instämmer Skolinspektionen i att försöksverksamheten bör utvärderas. Skolinspektionen vill framhålla vikten av utvärderingen beaktar flera perspektiv innan beslut om en eventuell permanent implementering tas.

Utöver de perspektiv som utredningen tar upp ser Skolinspektionen ett behov av att utvärdera försöksverksamheten utifrån de aspekter som myndigheten framhåller under avsnitt 6.3, 6.4 och 6.5.3. Det vill säga i vilken uträkning systemet synliggör individuell progression, hur mycket tid som testet beräknas ta i förhållande till undervisningen samt utrymmet för den muntliga språkutvecklingen.

7.3 Utredningens förslag

Den utbildning som bedrivs med stöd av 6 kap. 1 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ingår inte i de förslag utredningen lägger fram, utifrån utredningens direktiv. Däremot omfattar förslagen utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen och som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Enligt Skolinspektionen bildar den utbildning som bedrivs inom kommunal vuxenutbildning och den utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning (utifrån betygsrätt) sammantaget ett svåröverskådligt system.⁴ Det gäller såväl regelsystemet som sådant, samt hur verksamheter bedrivs i praktiken utifrån de olika ansvarsförhållandena. Begränsningen i den föreslagna regleringen, att den inte kommer omfatta samtliga motsvarande utbildningar, kan enligt Skolinspektionen ytterligare bidra till detta. Vidare kommer inte samtliga elever,

⁴ Se bl.a. Skolinspektionens remissyttrande över KLIVA-utredningen Samverkande krafter (SOU 2020:66) (U2020/06271)

som innehållsmässigt läser samma utbildning, omfattas av progressionstestet. Enligt Skolinspektionens erfarenhet förekommer det exempelvis att elever som går en utbildning inom kommunal vuxenutbildning får sin undervisning i samma lokal och vid samma tillfälle som elever som går en motsvarande utbildning via en betygsrätt.

Särskilt om entreprenad

För det fall en kommun har sfi-utbildning på entreprenad, ska enligt utredningen progressionstestet inte kunna genomföras hos utbildningsanordnaren.

Skolinspektionen vill uppmärksamma den fortsatta beredningen på att en sådan reglering behöver utgå från 23 kap. skollagen inklusive de bemyndiganden som finns i det kapitlet. Enligt nuvarande reglering får alla uppgifter inom kommunal vuxenutbildning överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad, förutom vissa uppgifter kopplade till rektorsfunktionen.

Skolinspektionen noterar även att utredningens resonemang till delar utgår från huvudmannens ansvar, vilket inte förändras vid entreprenad. Huvudmannen har även vid entreprenad kvar ansvaret som huvudman. Vidare behöver den fortsatta beredningen närmare analysera hur entreprenadreglerna förhåller sig till den särskilda utbildningsformen utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och om dessa folkhögskolor omfattas av definitionen av entreprenad enligt 23 kap.

10.2.7 Kvarstående problem: manipulation av ingångsvärdet, avhopp och urvalmanipulation vid testtillfället

Skolinspektionen vill uppmärksamma den fortsatta beredning på att denna reglering även behöver omfatta utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Som Skolinspektionen tolkar förslaget omfattar inte den föreslagna regleringen i förordningen om vuxenutbildning dessa utbildningar.

11.2 Förslag om utformning av ersättningen

Skolinspektionen ser risker med förslaget om ersättning utifrån prestation och menar att konsekvenserna av denna del behöver belysas ytterligare. Som utredningen konstaterar är det oprövat att ha rörlig resultatbaserad ersättning inom svensk utbildningssektor (s. 193).

Även om den presenterade modellen på flera sätt är gedigen och tar hänsyn till olika påverkande faktorer, är det en mycket svår uppgift att isolera anordnarens bidrag till elevens resultat. Precis som utredningen skriver är det aldrig möjligt att mäta alla önskvärda förmågor vid ett givet testtillfälle oberoende test:

”Kursplanens kunskapskrav är komplexa och kan inte mätas vid ett enda tillfälle. Många av läroplanens mål är vidare svåråtgörbara varför styrningseffekterna av partiella kvalitetsmått måste beaktas. Det sätter alltså en övre gräns för hur hög den rörliga ersättningen kan vara utan att bli för verksamhetsstyrande.” (s. 134).

Skolinspektionen vill också tillägga att det finns flera påverkande faktorer som ligger utanför anordnarnas kontroll, men som är svåra att fånga i en sådan modell som presenteras. Till exempel kan en elevs möjligheter till social interaktion utanför utbildningen påverka språkutvecklingen. Andra påverkande faktorer kan vara stress och psykiska påfrestningar hos eleven, vilka kan vara svåra att möta även om utbildningen håller god kvalitet. Skolinspektionen instämmer i att det är ytterst angeläget att följa upp sfi-elevens progression, men att nämnda utmaningar gör det riskfyllt att koppla samman testresultat med anordnarens ersättning. Det kan noteras att utredningen för ett liknande resonemang (s. 45f) och menar att även denna problematik sätter gränser för hur hög en rörlig ersättning bör vara.

Vidare ser Skolinspektionen en risk för att mervärdesmodellen skulle kunna skapa situationer där statens styrsignaler blir otydliga för utbildningsanordnare. En sådan situation kan till exempel vara att en anordnare har fått ett högt mervärde, men där Skolinspektionen samtidigt har konstaterat att det finns brister eller utvecklingsområden i den utbildning som anordnaren tillhandahåller.

Skolinspektionen vill understryka att bedömningen av utbildningens kvalitet inte bör reduceras till mätbara faktorer i ett test. Skollagen och andra författningar kräver att skolor ska leva upp till vissa krav. Vidare är frågan om vad som utgör god kvalitet i en utbildning komplex och omfattar flera aspekter. Om stor vikt läggs vid ett specifikt test finns en risk att anordnare styr utbildningens utformning till att främst uppfylla de mått som premieras inom ramen för ersättningsmodellen.

12.1.4 Hur ska ersättningen fördelas?

Skolinspektionen saknar en konsekvensanalys av hur den föreslagna ersättningsmodellen förhåller sig till skolans kompensatoriska uppdrag samt ansvarsfördelningen inom skolväsendet. Den föreslagna modellen bygger på att en extra statlig ersättning ges till utbildningsanordnare som visar god progression utifrån förutsättningarna. Omvänt innebär detta att de anordnare som lyckas sämre givet förutsättningarna får mindre ersättning.

Skolans kompensatoriska uppdrag innebär att en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Med det följer att huvudmannen och skolan genom det kompensatoriska uppdraget har ett särskilt ansvar för elever som har svårt att nå utbildningsmålen.

Skolinspektionen noterar att störst incitament ska ges till skolor med låga mervärden och att den rörliga ersättningen föreslås vara relativt begränsad. Den föreslagna modellen innebär dock att den statliga styrningen skulle tillämpa en delvis annan logik än det kompensatoriska ansvar som skollagen ger huvudmannen och skolan. Till exempel kan en anordnare med ett lägre mervärde vara i behov av kompensatoriska insatser för att öka elevernas måluppfyllelse, exempelvis fler behöriga lärare. Anordnare med ett lägre mervärde ska dock sträva efter att nå en högre rankning för att först därefter belönas, medan anordnare som redan nått ett högre värde får mer medel för att ytterligare öka elevernas måluppfyllelse.

En ytterligare komplicerande faktor är att ersättningen inte följer utbildningssystemets etablerade styrkedja, där huvudmannen ges ett övergripande kompensatoriskt ansvar, utan riktas direkt mot anordnarnivå.

Skolinspektionen menar att dessa förhållanden behöver belysas närmare. Som framhålls under 7.3 utgör vuxenutbildningen redan ett komplext system. Utredningens modell riskerar att bidra till att göra systemet mer otydligt, såväl vad gäller det kompensatoriska uppdraget som kring ansvarsfördelningen mellan anordnare och huvudman.

I ärendets slutliga handläggning har stabschef Torun Rudin och jurist Jonas Hedström deltagit.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Johan Rydstedt
Föredragande, utredare