

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-09-29

Diarienummer 0845/22

Handläggare

Karolina Olsson Wogel

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: karolina.wogel@arbvux.goteborg.se

Yttrande till Utbildningsdepartementet om *En modell för att mäta och belöna progression inom sfi (SOU 2022:17)*

Förslag till beslut

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som nämndens eget yttrande till Utbildningsdepartementet.

Sammanfattning

Utredningen *En modell för att mäta och belöna progression inom sfi* har haft till uppdrag att utreda, utforma och föreslå hur en ersättning till utbildningsanordnare för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) kan utformas baserat på uppnådda språkresultat (dir. 2020:138).

I utformningen av förslagen ska olika individers förutsättningar och erfarenheter samt andra faktorer som påverkar progression beaktas. Måttet på progression ska vara standardiserat och oberoende i förhållande till utbildningsanordnarna. Syftet med ersättningen ska vara att stimulera och ge utbildningsanordnare stärkta incitament att verka för en större måluppfyllelse för eleverna, så att resultaten och genomströmningen i sfi förbättras. Progressionsmålet och ersättningen knutet till det ska i högsta mån vara robust mot manipulation och felaktig utnyttjande.

Ersättningen kallas i direktivet för sfi-peng. Detta ska dock inte sammanblandas med tidigare versioner av sfi-peng såsom den som föreslogs av Sfi-utredningen (SOU 2013:76) och liknade en skolpeng för sfi eller den sfi-bonus som betalades ut till elever som testades mellan 2010 och 2013.

Utredningen föreslår bland annat:

- Att ett nytt bedömningsinstrument utvecklas som kan användas som såväl progressionstest som lärverktyg.
- Att ett bedömningscentrum som ansvarar för framtagning och utveckling av bedömningsinstrumentet inrättas vid lämpligt lärosäte
- Huvudmannen för utbildningen ska ansvara för att progressionstest genomförs.
- För att åstadkomma en legitim ersättningsmodell som följer direktivets andemening föreslås en mervärdesmodell.
- Ersättningen, kallad sfi-peng, föreslås betalas ut utöver befintlig finansiering av sfi.
- Implementering i tre faser: uppbyggnad av bedömningsinstrument, försöksverksamhet och utvärderingsperiod samt fullt genomförande.

Under rubriken Förvaltningens bedömning på sida 4-11 tar förvaltningen ställning till de olika förslagen i utredningen, varav några tillstyrks och andra avstyrks.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Det finns stora samhällsekonomiska vinster med ett utbildningssystem som ger individer möjlighet att studera i vuxen ålder. Det innebär både en möjlighet till personlig utveckling och grund för vidare studier, men också att fler vuxna människor får ökade möjligheter att etablera sig i arbetslivet. Utbildning har avgörande betydelse för ett lands ekonomiska utveckling och skolmisslyckanden som inte kan repareras innebär stora samhällskostnader, inte minst genom ökad risk för ohälsa och ekonomisk inaktivitet.

Utredningen föreslår ett riktat statsbidrag för de merkostnader som uppstår hos huvudman för testledare, lokaler samt viss administration kring själva progressionstestet, motsvarande hela kostnaden. För de kostnader som uppstår om föreslaget progressionstest införs i full skala föreslås huvudmännen ersättas genom en ökning av det generella statsbidraget motsvarande hela kostnaden. Sfi-pengen som föreslås är en rörlig ersättning utöver befintlig finansiering.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Frågan om genomströmning är komplex och påverkas av en mängd olika faktorer som har med organisering av undervisning och individuella förutsättningar hos eleven att göra. Många av de elever som inte gör progression har andra svårigheter. Det kan handla om att lära sig ett nytt språk och parallellt brottas med egen eller familjemedlemmars ohälsa eller traumatiska upplevelser. Likväl förekommer social problematik inom familj och med barn som gör att fokus finns på annat håll.

Grundläggande kunskaper i svenska språket är en helt avgörande faktor för att människor som kommit till Sverige från andra länder ska kunna få fotfäste på arbetsmarknaden och vara delaktiga i samhällslivet. Sfi i sig, och i kombination med annan vuxenutbildning, är en central del av etableringen av nyanlända. Sfi är vidare en skollagsreglerad och rättighetslagstiftad utbildning och de grundläggande mål och principer som enligt skollag och läroplan styr sfi, exempelvis rätten till likvärdig utbildning, rätt till ledning och stimulans för att utifrån sina egna förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål i kursplaner med mera, måste gälla oavsett i vilket sammanhang som en elev deltar i sfi.

Samverkan

Information till de fackliga organisationerna (FSG) den 11 oktober 2022.

Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet senast 24 oktober 2022, med kopia till stadsledningskontoret.

Bilagor

1. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. Betänkande av Utredningen om sfi-peng till utbildningsanordnare, Stockholm 2022

Ärendet

Utbildningsdepartementet har översänt remissen En modell för att mäta och belöna progression inom sfi (SOU 2022:17) med begäran om svar från Göteborgs Stad. Svar ska lämnas till utbildningsdepartementet senast 24 oktober 2022. Stadsledningskontoret har översänt remissen till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning för besvarande direkt till Utbildningsdepartementet. Stadsledningskontoret har angivit att som underlag till yttrandet kan synpunkter inhämtas från utbildningsförvaltningen.

Beskrivning av ärendet

Utredningen redovisar i betänkandet sitt uppdrag att föreslå hur en ersättning till utbildningsanordnare för sfi som baseras på uppnådda språkresultat, en så kallad sfi-peng, kan utformas. Syftet med en sådan ersättning ska vara att stimulera och ge utbildningsanordnare stärkta incitament att verka för en större måluppfyllelse för eleverna, så att resultaten och genomströmningen i sfi förbättras.

Inom ramen för uppdraget ska utredningen i stort utforma en resultatbaserad ersättning som kan bidra och fungera stärkande för en positiv språkutveckling hos individen och samtidigt förhindrar att undervisning utan progression ska fortgå. Individens olika förutsättningar och erfarenheter samt andra faktorer som påverkar studietiden ska beaktas vid beräkningen av ersättningen. Förslagen ska också utformas med beaktande av att elever kan behöva avsluta sina studier i förtid. Utredningen ska analysera i vilken mån och i så fall hur en sådan ersättning kan komma utbildningsanordnare till del vid elevers avbrott i studierna och att hitta ett sätt att motivera och premiera de huvudmän och utbildningsanordnare som lyckas väl med de elever som har svårare att uppnå godkänt resultat. Vidare utreds i betänkandet vem som ska administrera systemet, hur och när sfi-pengen ska betalas ut samt en analys av risker för att sfi-pengen utnyttjas felaktigt och lämpliga motåtgärder.

Utredningen ska analysera möjliga standardiserade och i förhållande till utbildningsanordnaren oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat och föreslå ett system för hur progression ska mätas som underlag för en sfi-peng. Enligt direktivet ska mätinstrumentet fungera oberoende och vara nationellt standardiserat i förhållande till utbildningsanordnarna. Direktivet framhåller också att kunskapskraven i kursplanen för sfi i muntlig interaktion och muntlig produktion ska särskilt beaktas. Mätinstrumentet ska vara utformat så att riskerna minimeras för att utbildningsanordnaren väljer att enbart satsa på de elever som lättast uppnår goda studieresultat och lägger mindre resurser på elever som har svårast att uppnå goda studieresultat. Vidare också att utreda i vad mån en mer fristående mätning kan underlätta eventuell kombination av sfi-studier med arbete eller yrkesutbildning.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen har tagit ställning till de förslag som presenterats i betänkandet. Förslagen presenteras nedan på övergripande nivå, indelat utifrån utredningens olika rubriker, följt av förvaltningens ställningstagande och eventuella kommentarer.

Kapitel 6: Ett särskilt framtaget progressionstest

Direktivet anger att utredningen ska ”analysera möjliga standardiserade och i förhållande till utbildningsanordnaren oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat”. Vidare ska särskilt bedömning av muntlig produktion och

interaktion beaktas. Utredningen gör bedömningen att de nationella proven inte är lämpliga att använda i direktivets syfte, bland annat för att de i dagsläget inte är tillräckligt oberoende i förhållande till utbildningsanordnaren. Då externt genomförda test kan kräva stora personella resurser och lärarbristen inom sfi är stor, redogör utredningen för möjligheterna att utforma ett nytt standardiserat mätinstrument för att mäta progression med så hög grad av automatiserad bedömning som möjligt. Utredningens förslag är att ett nytt bedömningsinstrument med viss grad av automatiserad bedömning av språkfärdigheter ska tas fram för användning inom sfi. Bedömningsinstrumentet avser att mäta elevers kommunikativa språkförmåga och kommer att bestå av två komponenter: progressionstestet och en träningsmiljö, kallad lärverktyget. Lärverktyget kan användas i undervisningen och självständigt av eleverna. Testet och lärverktyget ska utgå från de kunskaper och färdigheter som finns i kursplanen för sfi.

Förvaltningen *tillstyrker* förslaget om ett lärverktyg, men *avstyrker* förslaget om ett särskilt framtaget progressionstest och vill framföra följande. Progressionstest eller nivåtest används av lärare i undervisningen redan idag. Den standardisering av sfi-undervisning som utredningen förespråkar, att genom progressionstest samt ett lärverktyg som eleven och läraren kan arbeta med i klassrummet, kommer att bidra till ökad arbetsbörda med bedömning av elevernas progression. Förvaltningen har genom krav i avtal med utbildningsleverantörer en hög andel behöriga lärare inom sfi och känner inte igen sig i de brister som framförs i utredningen. Vidare regleras också krav på dokumentation och återkoppling i dialog kring elevens studier i avtal.

Förvaltningen har goda och utarbetade rutiner för hur arbetet i det systematiska kvalitetsarbetet ska genomföras för att kunna bidra med olika underlag så att förvaltningen effektivt ska kunna styra och leda vuxenutbildningen mot uppsatta mål. Det är en ständigt pågående process och har sitt mål i att de nationella målen uppnås och de av verksamheten uppsatta målen uppnås (4 kap. 3 och 4 §§ skollagen). Förvaltningen instämmer därmed inte i de brister som utredningen framhåller gällande det systematiska kvalitetsarbetet.

Utredningens lyfter att en ändamålsenlig och tillförlitlig statistik är ett viktigt verktyg i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete för att kunna fatta beslut som rör den kommunala vuxenutbildningen i kommunen och här instämmer förvaltningen. Ändamålsenlig och tillförlitlig statistik är vidare betydelsefullt för analyser och långsiktiga beslut för att åstadkomma kvalitet och likvärdighet på nationell nivå. Att ett progressionstest som utredningen förordar skulle lösa identifierade brister gällande systematiskt kvalitetsarbete, lärarbrist och statistik ställer sig förvaltningen dock tveksam till.

Svenska för invandrare är en del av kommunal vuxenutbildning men med skilda förutsättningar. KLIVA-utredningens betänkande *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk (SOU 2020:66)* syftade till att föreslå förändringar när det gäller sfi och sfi i kombination med annan utbildning inom kommunal vuxenutbildning. Utredningen hade vidare i uppdrag att föreslå hur huvudmännens styrning och ledning kan förbättras inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning och föreslå hur huvudmännens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi-studier kan förtydligas. Bland förslagen fanns bland annat en tidsbegränsad sfi-utbildning (fyra år med möjlighet till individuell förlängning) och fastställda kurstider. Förvaltningen menar att i enlighet med KLIVA-

utredningen skulle tydligare ramar och struktur för sfi medföra större möjligheter att följa upp utbildningen nationellt och bidra till att synliggöra progression, koppling till närvaro samt att analysera och göra insatser för ökad måluppfyllelse. Att sfi anpassas till övrig vuxenutbildning ges också lärare bättre förutsättningar att planera och bedriva undervisning med kvalitet.

Förvaltningen ställer sig positiv till ett nationellt lärverktyg som gynnar elevens inläring. Lärverktyget kan bidra till elevens digitala kompetens (här antas att lärverktyget inte är obligatoriskt innehåll i undervisningen) och komma att fungera som lärplattform. Det är positivt att testerna renderar resultat till forskning och att förslaget innebär att det inte är tvingande för läraren att använda det tänkta lärverktyget. Utredningens förslag skulle bidra till likvärdighet men förvaltningen menar att detta skall vara fristående till det föreslagna progressionstestet.

Ett särskilt framtaget progressionstest

Utredningens förslag är att progressionstestet ska användas vid flera tillfällen under utbildningen. Genom användningen blir en jämförelse möjlig i syfte att uttala sig om en elevs språkliga progression. Användningen av bedömningsinstrumentet för detta syfte i utbildningen ska kallas progressionstest. Progressionstestet ska delvist vara adaptivt och därigenom anpassa svårigheten i syfte att identifiera en testdeltagares språkliga nivå.

Förvaltningen *avstyrker* förslaget om ett särskilt framtaget progressionstest och vill framföra följande. Enligt utredningen ska ett test inte ersätta lärares bedömning, men med utredningens förslag tenderar man att bygga upp parallella spår då lärare idag redan gör bedömningar inom en kurs och det föreslagna progressionstestet ska bedömas mellan kurser. Förvaltningen ställer sig frågande till vilken skillnad som utredningen ser att det finns mellan ett betyg efter genomfört nationellt prov och ”progression mellan kurser” då progressionstestet ska göras en gång per kurs, nära måluppfyllelse.

Det finns en bristande kontinuitet inom sfi-utbildningarna då elever tenderar att göra avbrott i sin kurs vilket kan leda till att eleverna studerar hos olika utbildningsleverantörer. Det medför svårigheter att mäta var progressionen sker, hos vilken utbildningsleverantör. Den bristande kontinuiteten inom sfi-studierna, som är vanlig inom alla studievägar, bidrar sannolikt till sämre resultat. Det behöver finnas krav på och incitament för individer att delta i sfi och att höja sin språknivå. Vidare tror förvaltningen inte att föreslagna test kommer att ha någon inverkan på antalet avbrott då rätten till att läsa sfi finns kvar. Många av de elever som har långsam progression i sina studier har dessutom andra svårigheter så som exempelvis migrationsrelaterad ohälsa.

Förvaltningen ser risker kopplade till att för många prov och tester i rad, i slutet av en kurs, kan skapa provtrötthet vilket också utredningen befarar. Att förbereda elever för ytterligare ett prov kan leda till att en stor del av undervisningstiden går åt till provförberedelser, vilket då tar tid från annan typ av undervisning.

Inrättande av ett nytt bedömningscentrum vid lämpligt lärosäte

Förvaltningen *tillstyrker delvis* utredningens förslag att en tvärvetenskaplig testenhets, kallad bedömningscentrum, inrättas vid lämpligt lärosäte. Förvaltningen *tillstyrker* det som i förslaget berör lärverktyget. Bedömningscentrumet ansvarar för framtagning, drift och utveckling av progressionstestet. Utredningen förordar Stockholms universitet. Utredningens förslag att Bedömningscentrum ska ges i uppdrag i regleringsbrev att

förbereda inför ett införande av föreslaget progressionstest och lärverktyg i sfi. Vidare ska de bygga upp bedömningsinstrumentet och konstruera och pröva ut progressionstestets frågor och innehåll. Möjligheten att sedan använda ett bedömningsinstrument som ett progressionstest i verksamheterna ska testas och utvärderas genom en försöksverksamhet som bedömningscentrum ansvarar för. Skolverket administrerar och betalar ut ersättning till kommunerna som deltar i försöksverksamheten.

Deltagare och genomförande

Förvaltningen *avstyrker* utredningens förslag om att det ska vara obligatorisk för eleverna i sfi att delta i progressionstestet. Alla elever ska delta i delproven i hörförståelse, läsförståelse och skriftlig färdighet. En representativ grupp för varje enskild anordnare väljs ut för att göra det muntliga provet. Förvaltningen ställer sig tveksam till utredningens förslag om att progressionstestet ska vara ett obligatoriskt moment inom en frivillig skolform och till vad ett sådant test ska kopplas. Detsamma gäller till möjligheten att välja ut en representativ grupp för att göra det muntliga provet och möjligheten att utforma ett standardiserat test som tar hänsyn till de faktorer som utredningen föreslår. Nationella prov är obligatoriska inför betygsättning.

Särskild hänsyn bör tas till elever på studieväg 1

Om förslaget antas *tillstyrker* förvaltningen utredningens förslag att Bedömningscentrum ska arbeta med framtagning av progressionstestet och att de bör ta hjälp av lärare för att utvärdera om, och i så fall med vilken anpassning, elever som går kurs 1A ska delta i progressionstestet.

En utvärdering behöver göras av försöksverksamheten

Utredningens förslag om att försöksverksamheten för progressionstestet ska utvärderas ur flera perspektiv innan beslut om eventuell permanent implementering tas, *tillstyrks*. Förvaltningen önskar tillägga att en försöksverksamhet måste vara tydligt instruerad med efterföljande och mycket noggrann utvärdering. Stödmaterial måste utformas och nå huvudmän och verksamheter som kommer att omfattas av försöksverksamhetens inom rimlig tid före genomförandet.

Kapitel 7: Plats för genomförandet av progressionstestet

Utredningen föreslår att det är huvudmannen som ska ansvara för genomförandet av progressionstestet och att det ska bli obligatoriskt för elever att delta i testet. Inledningsvis kan konstateras att utredningen gör bedömningen att det inte räcker med att bedömningsinstrumentet är oberoende, även genomförandet av progressionstestet påverkar oberoendet. Det är viktigt eftersom modellen som skapas för sfi-peng ska vara robust och tillförlitlig och baseras på så objektiva data som möjligt. Därför måste verksamheterna i så hög utsträckning som möjligt försäkra sig om att det är rätt elev som gör testet och att denne inte får hjälp eller otillåten stöttning utifrån. Möjligheterna till felaktigt utnyttjande av ersättningen ska minimeras. Platsen för genomförandet av progressionstestet bör vara tillgänglig både ur ett direkt fysiskt och ett geografiskt perspektiv. Oavsett var i landet man bor och läser sfi ska det finnas möjlighet att göra testet inom rimligt geografiskt avstånd. I lokalerna behöver det finnas tekniska förutsättningar såsom datorer med uppkoppling. Dessutom behöver det finnas tillgång till personal med rudimentär teknisk kompetens för att hjälpa eleverna.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att lärcentrum är väl anpassat för att vara plats för genomförande av progressionstest. Dock är det idag upp till kommunen själv att

bestämma om den vill ha ett lärcentrum eller inte. Statens styrning består i att det utgår statsbidrag för att stimulera inrättandet av lärcentrum samt att det blir upp till kommunen eller kommuner i samverkan att etablera och organisera det. Plats för progressionstestet bör också vara upp till kommunen att välja så länge de kriterier som identifierats som väsentliga för genomförandets oberoende uppfylls. Platsen för genomförandet bör vara fristående eller i alla fall i möjligaste mån fristående från verksamheterna.

Utredningens föreslår att huvudmannen för utbildningen ska ansvara för att progressionstest genomförs. Det är därmed huvudmannens ansvar att tillhandahålla en plats där sfi-eleven kan genomföra progressionstest. En bestämmelse om detta ska införas i skollagen. För det fall kommunen har sfi-utbildningen på entreprenad ska testet inte kunna genomföras hos utbildningsanordnaren. Skolverket ska få bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs om progressionstest och om skyldighet att delta i dem. Vid framtagandet av föreskrifter ska Skolverket inhämta yttrande från Stockholms universitet för att ta tillvara vunna erfarenheter från försöksverksamheten.

Förvaltningen *tillstyrker delvis* utredningens förslag och vill framföra följande. För att kommande forskning som ska byggas på data från progressionstesterna ska bli tillförlitlig behöver data som genereras ha samlats in på likvärdigt sätt, med likvärdig utrustning och i likvärdiga lokaler. Skulle förslaget om att huvudmannen för utbildningen ska ansvara för att progressionstest genomförs realiseras, behövs ett antal administrativa anpassningar för att kunna hantera detta. Förvaltningen ser även att det kan uppstå administrativa och lokalmässiga bekymmer som behöver omhändertas.

Kapitel 10: Modell för att skatta språklig progression – en mervärdesmodell

Utredningen specificerar en modell som kommer att ge ett genomsnittligt mervärde för varje utbildningsanordnare. Modellen möjliggör att hänsyn kan tas till och rensa för många faktorer som ligger utanför en utbildningsanordnares kontroll. Mervärdet tar hänsyn till elevgenskaper och kan jämföra liknande elevgrupper med varandra. Utredningens ambition är att jämföra äpplen med äpplen och metoden är regressionsanalys med relevanta kontrollvariabler. Modellen svarar därmed direkt mot problemen som kan uppstå med ”cream skimming”, olika elevbakgrund och regionala faktorer. Utredningens förslag för att ta hänsyn till olika elevsammansättningar och regionala faktorer ska justerade resultatmått användas för att beräkna en utbildningsanordnares mervärde. En modell som skattas i två steg föreslås. I det första steget rensas progressionsresultatet för faktorer utanför anordnarens kontroll. I det andra steget skattas mervärdet per anordnare som är lika med avvikelserna från det predicerade värdet per anordnare.

Förvaltningen *avstyrker* utredningens förslag om en mervärdesmodell och vill framföra följande. Det borde gå att standardisera undervisning och öka kvaliteten utan att belöna med en ersättning. Grundantagandet måste vara att alla utbildningsanordnare bedriver en undervisning av kvalitet. Förvaltningen instämmer i de risker som utredningen lyfter om att ersättningen kan komma att påverka verksamheterna att ”lära för ett test”.

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

Om förslaget skulle realiseras *tillstyrker* förvaltningen att progressionstestet ska genomföras när eleven bedöms av lärare att vara nära kursavslut. Resultatet av progressionstestet tjänar också som ingångsvärde i nästa kurs. Rektor kan, om särskilda

skäl föreligger, undanta elev från att genomföra delar av eller hela testet. Elever som inte genomfört testet ska få testvärde noll om de tillhör en grupp som borde ha genomfört testet och rektor inte beslutat om undantag med anledning av särskilda skäl. Eftersom progressionstestets resultat är ingångsvärde för nästa kurs så måste denna grupp särskiljas i den statistiska analysen av vidare progression. Ersättning kopplat till avbrott bör utvärderas efter försöksverksamheten.

Kapitel 11: Statsbidrag för att öka måluppfyllelsen

Utredningen ska ta fram en ersättning som baseras på uppnådda språkresultat. Ersättningen, som i direktivet kallas för sfi-peng, ska betalas ut till utbildningsanordnare. Utredningen föreslår att sfi-pengen ska betalas ut i form av ett riktat statsbidrag, där de administrativa inslagen är minimerade. Statsbidraget ska villkoras på så sätt att ersättningen ska användas till insatser för att öka elevernas måluppfyllelse, i enlighet med vad som anges i utredningens direktiv.

Utredningens ambition är att utbildningsanordnare kan vara med och styra och välja vilka insatser eller åtgärder de ska vidta. Detta kan med fördel utgå från det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmanna- och/eller enhetsnivå. Verksamheten kan då, utifrån den egna analysen av vad som gynnar deras, verksamhet och elever, få en viss ersättning av staten för att genomföra detta. Därmed åläggs inte heller verksamheterna några nya arbetsuppgifter då systematiskt kvalitetsarbete är något som ska göras på huvudmanna- och enhetsnivå enligt 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen.

Förslag om utformning av ersättningen

Utredningens förslag att ersättningen, den s.k. sfi-pengen, ska betalas ut till utbildningsanordnarna genom ett statsbidrag. Statsbidraget baseras på resultatet från progressionstestet efter att det har justerats utifrån mervärdesmodellen. Utbildningsanordnarna ska använda bidraget till insatser de själva identifierat ska öka elevernas måluppfyllelse. Statsbidraget ska ha ett rekvireringsförfarande samt att Skolverket ska följa upp och utvärdera ersättningens effekter på verksamheterna.

Förvaltningen *avstyrker* utredningens förslag och vill framföra följande. Utmaningen med en önskad effekt; ökad genomströmning genom sfi-peng, riskerar att utebli för de elever som läser i Studieväg 1. Huvudmannens beställning av utbildning kan komma att påverka leverantörernas förutsättningar att nå goda resultat då leverantörerna bedriver utbildning för olika målgrupper med skilda upplägg. De utbildningsanordnare som är specialiserade på studieväg 1 riskerar hamna utanför möjligheten att få en sfi-peng. Önskvärt vore att det av utredningen föreslagna bedömningscentrum skapar lärverktyg och progressionstest för elever som tar långsamma steg mot litteracitet. Förvaltningen ser att ersättningsmodellen motverkar flexibiliteten att kunna planera utbildning. Förvaltningen anser att den problematik som adresseras i förslaget kommer att kvarstå och att en del leverantörer kommer att tilldelas mer medel.

Kapitel 12: Fastställande av ersättningen

Syftet är att stimulera och ge utbildningsanordnare stärkta incitament att verka för en större måluppfyllelse för eleverna så att resultaten och genomströmningen i sfi förbättras. Som det även uttrycks i utredningens direktiv är möjligheten för en kommun att själv kunna styra över finansieringen av den verksamhet kommunen är skyldig att tillhandahålla en central del i den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag ska

därför inte inverka på de kommunala finansieringsmodellerna. En ersättningsmodell kan i grova drag delas in i tre kategorier:

1. fast ersättning,
2. ersättning beroende av insatser, till exempel baserat på andel behöriga lärare eller gruppstorlek, eller
3. utfallsbaserad ersättning, till exempel rörlig ersättning baserat på uppnådda resultat.

Direktivet förskriver att utredningen ska utreda en modell med en sfi-peng där ersättningen baseras på uppnådda språkresultat. Det utesluter insatsbaserad ersättning, men inte kategori 1 och 3 eller en kombination av de båda. Eftersom endast en fast ersättning inte ger upphov till incitament att förbättra sig och direktivet anger att en sfi-peng också ska beakta incitament för förbättring och utveckling kvarstår kategori 3 eller en kombination av kategori 1 och 3.

Hur stor ska ersättningen vara som andel av fasta kostnader?

Om utredningens förslag skulle realiseras, tillstyrker förvaltningen utredningens förslag att den årliga storleken på den rörliga resultatbaserade ersättningen ska ligga i det nedre spannet av 1–5 procent av de totala kostnaderna. Vid införandet av ersättningen ska den läggas på den lägsta procentsatsen, 1 procent av de totala kostnaderna för sfi i riket. Förvaltningen *tillstyrker* utredningens förslag om det antas att SCB ska lämna prognoser till Utbildningsdepartementet för de totala kostnaderna för sfi i riket. Prognosen ska lämnas under våren och avse innevarande år. SCB ska också meddela vad den faktiska kostnaden för föregående år blev så att potten motsvarar 1 procent av de totala kostnaderna för riket. Förvaltningen *tillstyrker* också utredningens förslag om det realiseras att SCB får i uppdrag att definiera en schablon för distansstuderande baserad på den schablon som i dag används för att definiera heltidsstuderande. SCB får även i uppdrag att undersöka om kostnaden att ytterligare samla in uppgifter gällande elever som avslutas på grund av att de saknar progression står i proportion till nyttan av denna ytterligare kursavslutsinformation. En utbildningsanordnare som har ett högre mervärde ska få en högre eller samma ersättning som en som har lägre per heltidsstuderande elev.

Om förslaget skulle genomföras *tillstyrker* förvaltningen utredningens förordande om en modell vilken innebär att starkast incitament till förbättring ges till utbildningsanordnare med låga mervärden, men att ersättningen ändå är högre men konstant för de med höga mervärden. När den totala ersättningen ska beräknas per utbildningsanordnare används vikten antal heltidsstuderande per år som storleksmått. Måtten är bara en funktion av närvarotimmar. På så vis får utbildningsanordnare ersättning för elever med avbrott i studierna. Om information om elever som avslutats på grund av avsaknaden av progression kan erhållas bör dessa elevers närvarotimmar borträknas vid beräkningen av storleksmåtten.

Förvaltningen *tillstyrker* vidare utredningens förslag om det antas att SCB tar fram den exakta specifikationen för mervärdesmodellen i samråd med IFAU. SCB utför och rapporterar analys, bestämmer fördelningen och sammanfattar nödvändig information. Skolverket administrerar statsbidraget. Utredningens förslag att den statistik som huvudmännen ska rapportera in till SCB ska utökas ytterligare med uppgifter om kombinationsutbildning.

Kapitel 13: Implementering

Implementeringen föreslås innehålla tre faser:

- förberedande regeringsuppdrag vilket innehåller uppbyggnaden av bedömningsinstrumentet,
- försöksverksamheten som innebär en utvärderingsperiod, samt
- om önskvärt, fullskaligt genomförande med införandet av progressionstest i verksamheten samt ett tillhörande statsbidrag.

Av särskild vikt är försöksverksamheten med efterföljande utvärdering. Forskning och utvärdering har en central roll både vid den exakta utformningen av en policy, och för utvärderingen av den (SOU 2014:12). Att först implementera en försöksverksamhet som är möjlig att utvärdera är att arbeta evidensbaserat och tillåter förändringar och justeringar av en föreslagen reform. Utredningen kan inte nog framhålla detta synsätt, i synnerhet då den föreslår både ett bedömningsinstrument och en ersättningsmodell som tidigare inte prövats på nationell nivå.

Faser av reformen och ansvar för utvärdering

Förvaltningen *tillstyrker* utredningens förslag om implementering i tre faser bestående av

1. uppbyggnad av bedömningsinstrument vilket sker under åren 2023–2024,
2. försöksverksamhet och utvärderingsperiod under åren 2025–2027, samt
3. ett fullt genomförande från 2028 om utvärderingen faller ut väl. IFAU ansvarar för i samråd med SCB och det inrättade bedömningscentrumet att bestämma den exakta utvärderingsdesignen och planera försöksverksamhet. Den del av utvärderingen som rör test- och bedömningskvalitet och kvalitativ utvärdering ansvarar det inrättade bedömningscentrumet för.

Andreas Lökholt
Förvaltningsdirektör

Mia Strand Wessling
Avdelningschef vuxenutbildning