

# En modell för att mäta och belöna progression inom sfi

*Betänkande av  
Utredningen om sfi-peng till utbildningsanordnare*

*Stockholm 2022*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2022:17**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0358-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0359-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet

Regeringen beslutade den 17 december 2020 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå hur en ersättning till utbildningsanordnare för sfi, en så kallad sfi-peng, kan utformas. Den ska baseras på uppnådda språkresultat och beakta individers olika förutsättningar och erfarenheter samt andra faktorer som påverkar studietiden (dir. 2020:138). Utredaren fick också i uppdrag att analysera i vilken mån och i så fall hur en sådan ersättning kan komma utbildningsanordnare till del vid elevers avbrott i studierna samt att analysera risker för att sfi-pengen utnyttjas felaktigt och identifiera lämpliga motåtgärder. Eftersom sfi-pengen ska baseras på individernas språkutveckling behöver det finnas instrument för att mäta språkutvecklingen. Utredaren ska därför föreslå en standardiserad mätning av resultaten i sfi för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat, och föreslå ett system för hur språkutvecklingen ska mätas som underlag för en sfi-peng. Björn Tyrefors förordnades den 22 december 2020 som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om sfi-peng till utbildningsanordnare.

Regeringen beslutade den 23 september 2021 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2021:85). I tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden till senast den 31 mars 2022.

Sekreterare i utredningen har varit Lisa Ahlström, Isabella Enbågen, Maria Rydell och Robert Östling.

Till sakkunniga att biträda utredningarna förordnades från den 27 april 2021 Josefin Claesson, Arbetsmarknadsdepartementet, Christina Hassel, Utbildningsdepartementet, Andreas Hermansson, Finansdepartementet.

Som experter att biträda utredningen förordnades från den 27 april 2021 Tobias Fannkvist, Sveriges kommuner och regioner, Jussi Koreila, Vuxenutbildning i Samverkan och Riikka Tilja, Skolverket.

Under arbetets gång har följande personer ingått i utredningens referensgrupp: Karin Sandwall, fil. doktor och projektledare Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Jonas Vlachos, professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet och Björn Öckert, professor i nationalekonomi vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2022

Björn Tyrefors

/Lisa Ahlström  
Isabella Enbågen  
Maria Rydell  
Robert Östling

# Innehåll

<b>Ord och begrepp</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>21</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>31</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	31
1.2 Förslag till förordning om försöksverksamhet med progressionstest inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och statsbidrag för sådan verksamhet.....	33
1.3 Förslag till förordning om statsbidrag för sfi-peng till utbildningsanordnare.....	36
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.....	40
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>41</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	41
2.2 Utredningens arbete .....	43
2.3 Tolkningar och avgränsningar.....	44
2.4 Utgångspunkter och principiella ställningstaganden.....	45
2.4.1 Vuxnas andraspråksinlärning påverkas av olika faktorer.....	45
2.4.2 Särskild hänsyn behöver tas till elever på studieväg 1.....	46

2.5	En läsanvisning till betänkandet .....	46
<b>3</b>	<b>Sfi i dag.....</b>	<b>49</b>
3.1	Övergripande om sfi.....	49
3.1.1	Mål med utbildningen.....	49
3.1.2	Målgruppen för sfi.....	50
3.1.3	Uppbyggnad av sfi, studievägar mm. ....	50
3.2	Utmaningar inom sfi i dag .....	51
3.2.1	En heterogen målgrupp men brist på individ Anpassning .....	52
3.2.2	Problem med genomströmning i sfi .....	54
3.2.3	Otillräcklig statistik .....	55
3.2.4	Liten andel behöriga lärare och behov av kompetensutveckling .....	56
3.2.5	Brist på kontinuitet .....	57
3.2.6	Brister i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete.....	58
3.2.7	Digital kompetens och tillgång till digitala verktyg.....	59
<b>4</b>	<b>Sfi-peng i relation till dagens styrning av sfi .....</b>	<b>63</b>
4.1	Dagens styrning av sfi .....	64
4.1.1	Regelstyrning.....	64
4.1.2	Ekonomisk styrning.....	67
4.1.3	Prestationsstyrning .....	70
4.1.4	Normstyrning .....	71
4.1.5	Sfi-peng i relation till dagens styrning av sfi .....	73
<b>5</b>	<b>Bedömning inom sfi.....</b>	<b>75</b>
5.1	Utgångspunkter för bedömning på sfi.....	75
5.1.1	Övergripande progression mellan kurserna .....	76
5.2	Bedömning av språkfärdighet på sfi .....	77
5.3	Nationella prov på sfi .....	79
5.3.1	De nationella provens syfte .....	79
5.3.2	Provdeltagare och resultat .....	80
5.3.3	Utgångspunkter för provkonstruktionen .....	80

5.3.4	Framtagningsprocessen.....	82
5.3.5	Provens innehåll, uppläggning och genomförande.....	82
5.3.6	Uppgifter och svarsformat.....	83
5.3.7	Bedömning.....	84
5.3.8	Insamling.....	85
5.3.9	Provens ställning och påverkan .....	85
5.3.10	Digitala nationella prov 2009–2012 .....	86
5.3.11	Digitala nationella prov och modulprov – ny tidsplan.....	86
5.4	Utredningens bedömning angående att använda de nationella proven för resultatbaserad ersättning.....	87
<b>6</b>	<b>Ett särskilt framtaget progressionstest .....</b>	<b>91</b>
6.1	Ett test för att bedöma språklig progression.....	92
6.1.1	Kvaliteter i ett språktest.....	92
6.1.2	Validitet.....	92
6.1.3	Reliabilitet .....	94
6.1.4	Rättvisa.....	94
6.2	Automatiserad bedömning.....	95
6.2.1	Bakgrund.....	95
6.2.2	Automatiserad bedömning av olika färdigheter ....	96
6.3	Utredningens förslag .....	110
6.4	Ett särskilt framtaget progressionstest.....	112
6.4.1	Progressionstestets utformning – ett adaptivt prov.....	112
6.4.2	Progressionstestets syfte.....	113
6.4.3	Utgångspunkter för provkonstruktionen .....	114
6.5	Inrättande av ett nytt bedömningscentrum vid lämpligt lärosäte.....	114
6.5.1	Lämpligt lärosäte .....	115
6.5.2	Framtagning och utvärdering av progressionstest.....	117
6.5.3	Deltagare och genomförande.....	121
6.5.4	Särskild hänsyn bör tas till elever på studieväg 1... 122	

6.5.5	Möjlig utformning av de olika delarna av progressionstestet.....	124
6.5.6	Tekniska krav .....	127
6.5.7	Lärverktygets potential.....	131
6.5.8	Validitet och reliabilitet i relation till det föreslagna progressionstestet .....	132
6.5.9	För- och nackdelar med att inrätta ett nytt test på sfi.....	134
6.5.10	En utvärdering behöver göras av försöksverksamheten .....	137
<b>7</b>	<b>Plats för genomförandet av progressionstestet .....</b>	<b>139</b>
7.1	Platsen för genomförandet .....	139
7.1.1	Hos verksamheterna .....	140
7.1.2	Lärcentrum .....	140
7.1.3	Kommunala lokaler såsom bibliotek och medborgarkontor .....	141
7.2	Utredningens överväganden .....	142
7.2.1	Lärcentrum som en eventuell plats för genomförandet av progressionstestet.....	142
7.2.2	Är det proportionerligt att lagstifta om lärcentrum – en avvägning mellan statlig styrning och kommunal självstyrelse.....	145
7.3	Utredningens förslag.....	147
<b>8</b>	<b>Kombination av yrkesutbildning och sfi.....</b>	<b>151</b>
8.1	Vad är en kombinationsutbildning? .....	151
8.2	Utredningens bedömning .....	155
<b>9</b>	<b>Personuppgiftshantering.....</b>	<b>157</b>
<b>10</b>	<b>Modell för att skatta språklig progression – en mervärdesmodell.....</b>	<b>163</b>
10.1	Aspekter att ta hänsyn till vid utformning av en ersättningsmodell .....	164



10.1.1	Faktorer som kan göra jämförelser av utbildningsanordnare missvisande .....	165
10.2	Hur kan vi mäta språklig progression i sfi-utbildning? .....	167
10.2.1	Förslag på mått av progression .....	167
10.2.2	Idealfall och mervärdesanalys .....	170
10.2.3	Enkla och sofistikerade mervärdesmodeller och kvarstående brister .....	171
10.2.4	Implementering av en justerad modell .....	172
10.2.5	En modell som tar hänsyn till kontextuella faktorer .....	174
10.2.6	Slutsatser .....	176
10.2.7	Kvarstående problem: manipulation av ingångsvärdet, avhopp och urvalmanipulation vid testtillfället .....	176
<b>11</b>	<b>Statsbidrag för att öka måluppfyllelsen .....</b>	<b>185</b>
11.1	Om statsbidrag .....	185
11.1.1	Riksrevisionens granskning om riktade statsbidrag till skolan .....	186
11.2	Förslag om utformning av ersättningen .....	188
11.2.1	Utredningens överväganden .....	188
<b>12</b>	<b>Fastställande av ersättningen .....</b>	<b>191</b>
12.1	Storleken på ersättningen .....	192
12.1.1	Hur stor ska ersättningen vara som andel av fasta kostnader? .....	192
12.1.2	Direkta kostnader i verksamheterna .....	194
12.1.3	Hur storleken på ersättningen ska bestämmas ....	194
12.1.4	Hur ska ersättningen fördelas? .....	197
12.1.5	Olika antal elever hos en utbildningsanordnare och skillnaden mellan en elev, heltidsstuderande elev och testdeltagare .....	203
12.1.6	Elever utan progression .....	209
12.1.7	Vem ska göra mervärdeskattningen? .....	211
12.1.8	Datainsamling .....	211

<b>13</b>	<b>Implementering .....</b>	<b>215</b>
13.1	Faser av reformen och ansvar för utvärdering .....	218
13.1.1	Uppbyggnad av bedömningsinstrument .....	218
13.1.2	Försöksverksamhet och utvärdering.....	219
<b>14</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>227</b>
14.1	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	228
14.2	Konsekvenser för kommuner .....	229
14.3	Konsekvenser för staten.....	230
14.3.1	Konsekvenser för Skolverket .....	230
14.3.2	Konsekvenser för Statistiska centralbyrån .....	230
14.3.3	Bedömningscentret – konsekvenser för lämpligt lärosäte .....	231
14.3.4	Konsekvenser för IFAU .....	232
14.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	232
14.5	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män .....	233
14.6	Konsekvenser för principen om icke-diskriminering.....	234
14.7	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	234
14.8	Konsekvenser för personlig integritet.....	235
14.9	Konsekvenser för lärare.....	236
14.10	Konsekvenser för elever .....	236
14.11	Förslag till finansiering av utredningens förslag.....	236
<b>15</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>239</b>
15.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	239
	<b>Referenser.....</b>	<b>241</b>

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:138 .....	255
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:85 .....	267
Bilaga 3	Underlag till konsekvensanalys .....	269



# Ord och begrepp

Utredningen har i detta avsnitt samlat och definierat ord och begrepp som förekommer i utredningen.

*Adaptiva prov:* Ett datorbaserat prov som bygger på en uppskattning av en individs förmåga och anpassar frågorna därefter.

*Algoritmer:* En algoritm är instruktioner som efter exekvering löser ett problem.

*Automatiserad bedömning:* Datorbaserad bedömning av språkfärdigheter, utan direkt inblandning av människor.

*Bedömningsinstrument:* Ett standardiserat och vetenskapligt grundat verktyg för bedömning. I utredningen av avser det progressionstestet i kombination med ett lärverktyg.

*Betygsrätt:* Tillstånd som ges enligt 6 kap. 1 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning om att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg. Ett sådant tillstånd utfärdas av Skolinspektionen och får ges till en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning som på uppdrag av juridiska personer anordnas för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser, och en folkhögskola för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

*CEFR:* Common European Framework of Reference for Languages (Gemensam europeisk referensram för språk), en europeisk standard för att beskriva språkutveckling i sex nivåer.

*Cream skimming:* Att genom aktiva strategier påverka elevunderlagets komposition så att det blir gynnsamt för utbildningsanordnaren.

*Digital litteracitet:* Kompetenser och färdigheter för att använda olika digitala kommunikationsformer och tekniska verktyg.

*Ekonomiska incitament:* Regler som syftar till att medelst piska eller morot uppnå ett visst mål.

*Elevegenskaper:* Givna karakteristika hos elever före påbörjad kurs. T.ex. kön, födelseland och ålder.

*Etablerings-programmet:* Arbetsmarknadspolitiskt program för vissa nyanlända invandrare.

*Ersättningsmodell:* Kan i grova drag delas in i tre kategorier: fast ersättning, ersättning beroende av insatser, till exempel baserat på andel behöriga lärare eller gruppstorlek, eller utfallsbaserad ersättning, till exempel rörlig ersättning baserat på uppnådda resultat.

*Formativ bedömning:* Bedömning som syftar till vidare lärande, exempelvis genom att anpassa undervisningen utifrån elevernas nivå eller genom att ge framåtsyftande återkoppling.

*Frågekonstruktion:* Skapande av provuppgifter.

*Försöksverksamhet:* Ett stadie där man testar om den föreslagna policyn fungerar och hur den kan utvecklas på en delmängd av inblandade aktörer. Bör vara konstruerad så att den går att utvärdera.

*High-stakes prov:* Prov som har stora konsekvenser för individer.

*Interaktionell stöttning:* Stöd som ges när behov uppstår i samtal, exempelvis omformuleringar, hjälp med ord och uttryck och hjälp med att komma vidare i samtalet.

*Interbedömarreliabilitet:* Nivån av samstämmighet mellan flera bedömare (männliga eller automatiska) oberoende av varandra.

*KLIVA:* Utredningen Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk SOU 2020:66 som utredde behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och sfi i kombination med annan utbildning inom kommunal vuxenutbildning.

*Konstrukt:* Definitionen av det som ska testas i ett prov. Används ofta för beskrivning av mer abstrakta förmågor, som kommunikativ språkförmåga.

*Konstruktunderrepresentation:* När en begränsad del av konstrukten prövas och/eller bedöms, vilket är ett hot mot validitet.

*Konstruktirrelevant varians:* När aspekter som inte ska bedömas blir en del av bedömningen, vilket är ett hot mot validitet.

*Konstruktvaliditet:* Den del av validitet som avser att det som bedöms speglar den teoretiska beskrivningen av det som ska bedömas.

*Kontrollvariabler:* Variabler som finns med för att ta hänsyn till faktorer utanför utbildningsanordnarens kontroll i en regressionsanalys.

*Korrelation:* Statistiskt mått som mäter linjärt samband mellan två variabler, där noll anger inget linjärt samband och ett helt linjärt samband.

*Kostnadsindex:* Olika aktiviteter har olika kostnadsökningar per år. För att reformer inte skall bli underfinansierade bör olika kostnadsindex användas beroende på vilken aktivitet som skall uppräknas.

*Kurs och Studieväg:* Inom sfi finns det fyra kurser; A, B, C och D och tre studievägar; 1, 2 och 3. Studievägarna är sammanhållna och

målgruppsanpassade. Studieväg 1 består av kurs A, B, C och D. Studieväg 2 består av kurs B, C och D. Studieväg 3 består av kurs C och D.

*Lärcentrum:* En verksamhet som organiseras av en eller flera kommuner och där den studerande erbjuds stöd i sitt lärande från lärare och annan personal samt ges möjlighet att möta andra studerande.

*Lärverktyg:* Den del av bedömningsinstrumentet som syftar till att testdeltagaren skall träna i testsystemet men som kan byggas ut till att bli ett bredare lärverktyg.

*Manuell provkonstruktion:* Provuuppgifter skapade av människor.

*Maskininlärning:* En typ av artificiell intelligens (AI) som har förmågan att lära sig ("träna") från data. Med hjälp av maskininlärning kan en dator fås att utföra uppgifter utan att varje detalj måste programmeras manuellt.

*Mervärde/Mervärdesanalys:* ett statistiskt mått som syftar till att uppskatta en utbildningsanordnare bidrag till elevernas progression där hänsyn tas till faktorer som ligger utanför utbildningsanordnarens kontroll.

*Mervärdesranking:* Rangordning av utbildningsanordnare som en funktion av deras mervärden.

*Modulprov:* Prov som bygger på moduler som kan kombineras på olika sätt, till skillnad från fasta provversioner.

*Observationsdata:* Faktiska data som genereras utanför ett kontrollerat experiment.

*Predicerat värde:* Uppskattat värde för en utbildningsanordnare baserat på regressionsanalys och dess innehållande variabler. Kan tolkas som den bästa uppskattningen vilket värde en utbildningsanordnare skulle haft givet kontrollvariablerna.



*Sammansättnings effekter:* En elevs egenskaper påverkar progressionen som uppskattas på utbildningsanordnarnivå. Ytterligare kan sammansättningen av elever och dess egenskaper påverka. Definieras som mått på elevens egenskaper aggregerat till utbildningsanordnarnivå

*Regressionsmodell:* Är en metod inom statistik där målet är att skapa en beskrivning, en modell, som bäst passar observerade data.

*Reliabilitet:* Bedömningars tillförlitlighet och stabilitet.

*Residual:* I utredningen en utbildningsanordnares avvikelse från predicerat värde. Den är ett mått på om utbildningsanordnaren har över – eller underpresterat, givet vad modellens övriga variabler kan förutsäga

*Resultatbaserad ersättning:* En ersättning som utgår baserat på uppmätta resultat. I utredningens fall en rörlig ersättning som är en funktion av en utbildningsanordnares mervärde. Det är utredningens förslag på det som i direktivet kallas sfi-peng.

*Sfi-peng:* Se Resultatbaserad ersättning

*Stickprov och stickprovskontroller:* Ett stickprov är ett slumpmässigt urval ur en population, här en elevpopulation. Det skapar ett representativt urval så att stickprovskontroll kan göras som är kostnadseffektivt men ändå rättvisande sett till populationen.

*Summativ bedömning:* Bedömning av uppnått lärande.

*Systematiskt kvalitetsarbete:* Att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen enligt 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen (2010:800).

*Stängda svarsalternativ/Slutet format:* Svarsalternativ med givna svar att välja mellan, som exempelvis flervalsfrågor.

*Taligenkänning:* Datorbaserad teknik för att omvandla tal till text.

*Teaching to the test:* Att använda mycket undervisningstid till att förbereda elever att prestera bra på ett givet test. Se också Washback

*Test impact:* Ett provs påverkan på individ, undervisning och samhälle.

*Testdeltagare:* En elev som genomför progressionstestet

*Testledare:* En person som ska genomföra en identitetskontroll av eleven, vara behjälplig med viss datorkompetens under testets gång samt övervaka att testet genomförs på ett korrekt sätt.

*Tillitsdelegationen:* Tillitsdelegationen (2016–2020) hade som uppgift att sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en mer tillitsbaserad styrning i sina egna verksamheter och hur erfarenheter av både idé- och verksamhetsutveckling inom statliga myndigheter ska kunna spridas.

*Urvalsmanipulation:* Olika strategier att påverka vem som deltar i progressionstestet

*Utbildningsanordnare:* en huvudman för kommunal vuxenutbildning, en enskild fysisk eller juridisk person som utför uppgifter på entreprenad enligt 23 kap. 8 §, och en folkhögskola som bedriver utbildning enligt 24 kap. 11 § skollagen.

*Utvärdering:* Kan vara både kvalitativ och kvantitativ och syftar till att utvärdera om det finns positiva och/eller negativa effekter av föreslagen policy. Bör bygga åtminstone delvis på randomisering till kontroll- och behandlingsgrupp.

*Validitet:* Bedömningars giltighet och relevans.

*Vikt/storleksvik:* När den totala ersättningen till en utbildningsanordnare skall beräknas måste hänsyn tas till hur stor verksamheten är. Storleksvikten som direktivet utgår ifrån är antal heltids-studerande per kalenderår.

*Washback:* Ett provs påverkan på undervisningen.

*Öppna frågor:* Frågor som bygger på att elever själva producerar svar, som exempelvis skrivuppgifter.

*Öppet format:* Uppgifter som består av öppna frågor.



# Sammanfattning

## Uppdrag och syfte

Utredningen har haft i 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. Den sfi-peng som utredningen har haft i uppdrag att ta fram och föreslå riktar sig till utbildningsanordnare och har inga likheter med dessa tidigare versioner av sfi-ersättning. Utbildningsanordnare tolkas i det här sammanhanget som såväl kommunala som externa anordnare av sfi, inklusive folkhögskolorna.

## Problembild

Sfi är en omfattande verksamhet med en heterogen målgrupp. Det ställer höga krav på utbildningen och verksamheten. Över tid har skolformsdelen växt. 2020 deltog knappt 137 000 elever. Den har

också ändrat karaktär på så sätt att det i dag är fler elever som är nyanlända med större behov av stöd. Detta samtidigt som kraven på eleven att denne aktivt ska delta i samhället och arbetslivet har ökat. Huvudmännen behöver därför se över, anpassa och utveckla sina verksamheter kontinuerligt.

Flera rapporter, utredningar och granskningar visar på brister i sfi. Bland annat handlar de om de förutsättningar huvudmännen ger utbildningen och hur de följer upp och utvecklar den. Bristerna rör bland annat för låg individanpassning trots en mycket heterogen målgrupp. Faktorer som pekats ut är variationer i digital kompetens och tillgång till digitala verktyg, brist på kontinuitet, statistik och behöriga lärare samt avsaknad av vuxenpedagogiska perspektiv och metodik. Enligt Skolverkets senaste statistik över andel legitimerade lärare med behörighet i minst ett ämne inom sfi, således svenska som andraspråk, var endast knappt 50 procent av sfi-lärarna läsåret 2019/2020 legitimerade och behöriga. KLIVA-utredningen (SOU 2020:66) bedömer samtidigt att behoven av kompetensutveckling är stor hos såväl behöriga som obehöriga lärare.

Ett stort problem för både kontroll och kvalitetsutveckling av sfi är att statistiken bedöms vara otillräcklig. Bristen på statistik innebär att det försvårar möjligheterna att följa upp sfi-verksamheterna så att de håller och utvecklar kvaliteten. Det hämmar också forskning som därmed inte systematiskt kan undersöka vilka insatser som verkligen fungerar. Utredningen vill också framhålla att det i dag saknas ett oberoende, likvärdigt mått på elevers språkkunskaper inom sfi.

På senare tid har också bristen på kontinuitet beskrivits som ett problem för god skolutveckling. Andelen komvuxelever hos kontrakterade anordnare har ökat kraftigt under de senaste tjugo åren (Fejes och Holmqvist 2019) och har fördubblats under en tioårsperiod. Fejes och Holmqvist (2019) beskriver i sin forskning att kontrakten mellan kommuner och upphandlade anordnare ofta är korta, ibland så korta som två–tre år. De menar att detta skapar instabilitet för verksamheterna, personalen och eleverna. Med så pass korta kontrakt finns mindre benägenhet att investera i kompetensutveckling av personal eller planera långsiktigt då de inte vet hur länge de får fortsätta sin verksamhet. Samtidigt gör det kontinuerliga antagningen av elever i sfi att verksamheten kan upplevas som ryckig. Kommuner gör antagning mellan en gång i månaden till så ofta som en gång i veckan i vissa fall.

Det finns även dokumenterade brister i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete gällande komvux i stort. Bristerna i det systematiska kvalitetsarbetet är en av anledningarna till en förändring i Skolinspektionens instruktion. Inspektionen ska från 1 januari 2022 utföra löpande tillsyn av vuxenutbildning även på skolnivå, oavsett om utbildningen bedrivs av en kommun eller av en upphandlad entreprenör (2 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion).

De problem som lyfts har inte bara en lösning. Förslaget som utredningen föreslår kan vara del att öka kvaliteten inom sfi.

## Utredningens förslag i korthet

### Progressionstest med delvis automatiserad bedömning

Utredningen föreslår att ett nytt bedömningsinstrument utvecklas som kan användas som såväl progressionstest som lärverktyg. Utredningen visar att det är möjligt att utforma bedömningsinstrumentet och koppla det till automatiserad bedömning av språkfärdigheter på många områden, dock inte för alla. Eftersom den digitala kompetensen varierar bland sfi-elever och i många fall kan vara låg måste progressionstestet kombineras med ett digitalt lärverktyg. Detta för att eleverna ska få möjlighet att bekanta sig med det digitala formatet. Det är elevens språkliga förmågor som ska testas i progressionstestet och inte digital förmåga. Förutom att eleverna utvecklar sin digitala förmåga så ger lärverktyget eleverna möjlighet att redan tidigt i utbildning, på ett odramatiskt sätt och långt före det aktuella testtillfället vänja sig vid testets uppbyggnad och genomförande. Eftersom lärverktyget också är uppbyggt delvis adaptivt och inte avser att mäta mot ett specifikt kunskapskrav eller liknande så kan även progression från en låg språklig nivå synliggöras. Det är utredningens ambition att lärverktyget ska ge eleven möjlighet att följa den egna progressionen och därmed också ge eleven direkt nytta. Utredningen kan därför inte nog betona vikten av att träna i en testliknande situation för att kunna uppnå syftet med att mäta språkprogression. Vidare ger teknologin med ett lärverktyg stora möjligheter att i framtiden grupp- och individanpassa moduler som direkt kan svara mot inlärningsbehov hos eleverna. För att sammanfatta så är lärverktyget nödvändigt för progressionsbedömning

och medför ett stort mervärde till en låg merkostnad. Anpassningar av både test och bedömning måste göras för elever som går kurs 1A för att testet ska kunna testa språkförmågor.

Progressionstestet föreslås vara obligatoriskt att delta i för alla sfi-elever. Rektor kan dock besluta att en elev inte behöver delta i ett progressionstest eller i någon eller några delar av ett sådant test, om det finns särskilda skäl. Alla elever gör delproven i hörförståelse, läsförståelse och skriftlig färdighet när de av lärare bedöms vara nära kursavslut. En representativ grupp av elever per utbildningsanordnare väljs ut för att göra det muntliga provet, där tekniken ännu inte är tillräckligt mogen för adekvat automatisk bedömning.

### **Bedömningscentrum**

Utredningen föreslår att ett bedömningscentrum som ansvarar för framtagning och utveckling av bedömningsinstrumentet inrättas vid lämpligt lärosäte. Utredningen förordar Stockholms universitet. Där finns betydelsefull kompetens på plats som också kan ge upphov till synergieffekter genom Nationellt centrum för svenska som andraspråk och provgruppen för nationella prov vid Institutionen för ämnesdidaktik. Dessutom finns kompetens för automatiserad bedömning vid Institutionen för lingvistik. Att knyta bedömningscentrumet till en universitetsmiljö har stora fördelar då progressionstestet till stora delar bygger på kunskaper som är att beteckna som forskningsfront. Det ger enorma möjligheter till forskning om sfi och automatiserad bedömning. Forskning om vuxenutbildning och i synnerhet sfi har pekats ut som underdimensionerad.

### **Huvudmannen ansvarar för progressionstestet men lärare bestämmer när eleven ska göra testet**

Huvudmannen för utbildningen ska ansvara för att progressionstest genomförs. En bestämmelse om detta ska införas i skollagen. För det fall kommunen har sfi-utbildningen på entreprenad så är det fortfarande huvudmannen som ansvarar för genomförandet av progressionstestet.

Utredningen anser att det är lämpligast att ge Skolverket ett bemyndigande, i likhet med att Universitets- och högskolerådet har



bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om högskoleprovet, att meddela de föreskrifter om progressionstest som behövs för att få ett rättssäkert genomförande och för att säkerställa lika-behandling. Saker som utredningen har identifierat som väsentliga för att tillgodose testets oberoende är:

- en lokal med nödvändig infrastruktur såsom hörlurar, dator eller ipad, tangentbord och mikrofon samt möjlighet för elever att sitta relativt avskärmat/ostört för att kunna genomföra testet,
- en oberoende testledare som ska genomföra en identitetskontroll av eleven, vara behjälplig med viss datorkompetens under testets gång samt övervaka att testet genomförs på ett korrekt sätt, och

Progressionstestet ska genomföras när läraren bedömer att eleven är nära kursavslut. Resultatet av progressionstestet tjänar också som ingångsvärde i nästa kurs. Till exempel kan en elev skriva progressionstestet i slutet av kurs B studieväg 2 (2B), som sedan jämförs med elevens resultat på testet i slutet av 2C. På så vis kan progression mätas. Elever som inte har genomfört testet ska ges värde noll om de tillhör en grupp som borde ha genomfört testet och rektor inte har beslutat om undantag med anledning av särskilda skäl. Eftersom progressionstestets resultat också är ingångsvärde för nästa kurs måste denna grupp särskiljas i den statistiska analysen av vidare progression.

## Mervärdesmodell

För att åstadkomma en legitim ersättningsmodell som följer direktivets andemening föreslås en mervärdesmodell. En mervärdesmodell skapar ett justerat kunskapsmått som mäter en utbildningsanordnares bidrag till språkprogressionen givet en viss sammansättning av elever och andra omständigheter utanför utbildningsanordnarens kontroll. Syftet med justerade mått eller mervärdesmått är att med hjälp av statistiska modeller skatta en viss utbildningsanordnares bidrag till kunskapsresultaten genom att justera för faktorer utanför utbildningsanordnarens kontroll. Målet är att få ett mått som jämför äpplen med äpplen.

Utredningen förslår en modell som i största möjliga mån tar hänsyn till de riskfaktorer som kan tänkas störa en rättvis jämförelse.

I konstruktionen av modellen tas hänsyn till faktorer som utbildningsanordnare inte kan påverka, manipulation av utfallsmått, manipulation av ingångsvärden, ”cream skimming” och urvalsmanipulation. Mervärdesmodellen ger stora möjligheter att kunna använda resultatet i utvärdering nationellt, men framför allt i det lokala systematiska kvalitetsarbetet samt för forskningen. Statistiska centralbyrån (SCB) föreslås ansvara för mervärdeskattningen årligen. Den statistik som huvudmännen ska rapportera in till SCB föreslås utökas med ytterligare uppgifter om kombinationsutbildning. Merparten av de variabler som behövs för mervärdesmodellen samlas redan in i dagsläget.

### Ersättningsmodell

Ersättningen, kallad sfi-peng, föreslås betalas ut utöver befintlig finansiering av sfi. Utredningen föreslår att potten för den rörliga ersättningen ska motsvara en (1) procent av de totala kostnaderna för sfi-utbildning i riket. 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 de facto motsvarar en (1) procent av de totala kostnaderna för riket. Den rörliga ersättningen betalas ut i efterskott när mervärdena är kända.

Den rörliga ersättningen bestäms av en anordnares position i rankingen som mervärden ger upphov till. En utbildningsanordnare som har ett högre mervärde ska få minst lika mycket ersättning än en utbildningsanordnare som har ett lägre mervärde per heltidsstuderande elev. Utredningen föreslår en ersättningsmodell som innebär att starkast incitament till förbättring ges till utbildningsanordnare med låga mervärden, men att ersättningen per heltidsstuderande elev ändå är högre men konstant för anordnare med höga mervärden.

SCB föreslås ta fram den exakta specifikationen för mervärdesmodellen i samråd med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). SCB utför och rapporterar analys, beräknar fördelningen och sammanfattar nödvändig information som sedan skickas till Skolverket.

Ersättningen, den så kallade 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 har identifierat kan öka elevernas måluppfyllelse. Statsbidraget ska ha ett rekvisiteringsförfarande och Skolverket föreslås administrera statsbidraget. Skolverket föreslås även följa upp och utvärdera ersättningens effekter på verksamheterna.

### **Implementering i tre faser: Uppbyggnad av bedömningsinstrument, försöksverksamhet och utvärderingsperiod samt fullt genomförande**

Implementering av systemet har tre faser bestående av uppbyggnad av bedömningsinstrument vilket föreslås ske under åren 2023–2024, försöksverksamhet och utvärderingsperiod under åren 2025–2027, samt ett fullt genomförande från 2028 om utvärderingen faller ut väl. Ett bedömningscentrum föreslås inrättas på Stockholms universitet eller annat lämpligt lärosäte för att utforma bedömningsinstrumentet och lärverktyget. Försöksverksamhet pågå föreslås pågå de två efterföljande åren med kring 50 deltagande huvudmän och cirka 100 verksamheter där ett urval av elever gör progressionstestet. Vidare föreslår utredningen en avslutande utvärdering halvåret efter att försöksverksamheten har avslutats.

IFAU föreslås ansvara för att bestämma den exakta utvärderingsdesignen och planera försöksverksamheten i samråd med SCB och bedömningscentrumet. Den del av utvärderingen som rör test- och bedömningskvalitet och kvalitativ utvärdering föreslås bedömningscentrumet ansvara för. Dock ska både IFAU och bedömningscentrum delge och ha en dialog med varandra kring respektive utvärdering så att synergieffekter tas tillvara.

### **Hur kan en modell som mäter och belönar progression bidra till att avhjälpa identifierade brister inom sfi?**

I avsnittet Problembild ovan redogjorde vi för konstaterade problemområden inom sfi. Nedan sammanfattar utredningen hur vårt förslag kan hjälpa till att lösa delar av dessa problem.

Utredningens förslag av ett oberoende nationellt likvärdigt mått svarar direkt mot kritiken som framförts om bristande systematiskt kvalitetsarbete. Måttet som tas fram gör att man kan jämföra resultaten mellan anordnare och olika kommuner och då kan tjäna som del i underlag för kommunernas systematiska kvalitetsarbete. Ett sådant mått saknas i dag och har påpekats till exempel av Tillitsdelegationen att vara av vikt för effektiv styrning (SOU 2017:56). När ett oberoende nationellt likvärdigt mått finns kan man också i nästa steg börja undersöka vilka insatsfaktorer som skapar ett högt mervärde, se till exempel SOU 2019:40. Ökad vetskap om vilka insatsfaktorer som skapar god utbildning kan sedan användas i utvecklingsarbetet och vid eventuellt anbudsförfarandet. På så sätt kommer framtagandet av ett oberoende nationellt likvärdigt mått kunna förbättra måluppfyllelse och öka genomströmning. Vidare betalas sfi-pengen ut i form av ett statsbidrag. Statsbidraget lämnas till utbildningsanordnare för kvalitetshöjande insatser som syftar till att stärka den kommunikativa språkförmågan hos elever inom sfi. Utredningen ser att arbetet med att identifiera kvalitetshöjande insatser är, om inte samma sak, så i alla fall tätt sammankopplat med det systematiska kvalitetsarbetet. Något som gynnar utvecklingen av utbildningen och undervisningen och därmed också elevernas språkutveckling.

Eftersom utredningen identifierat att progressionstestet inte är möjligt att genomföra utan digital träning och förberedelse föreslås bedömningsinstrumentet innehålla både ett progressionstest och ett lärverktyg. Lärverktyget kan på sikt också utvecklas till att svara mot den heterogena målgruppen och både individ- och gruppassas. Till exempel kan moduler passande för vissa kombinationsutbildningar utvecklas. Försök med denna typ av anpassningar har redan prövats av Helsingborgs stad. Lärverktyget kan, som tidigare nämnts, också är synliggöra progression även vid en låg språklig nivå, vilket utredningen anser vara av vikt för eleverna.

I och med att utredningen förslår ett forskningsnära bedömningscentrum kommer också testkonstruktion och bedömning utgå ifrån den främsta expertisen på området. Forskning inom vuxenutbildning i allmänhet och sfi i synnerhet är underdimensionerad. Möjligheterna för forskningspotential med hjälp av datamängden kan inte underdrivas. Framtida teknologiska framsteg kan också ge möjligheter att utveckla talrobotar och automatiska system för

bedömning av muntlig förmåga. Det skulle onekligen ha ett enormt värde för samhället. Datamängden som skapas och kan användas för forskning i detta system är av en helt annan skala än den som finns tillgängligt för forskning i dag. Den bör ge synergier för bedömningar även i andra ämnen även om den främst gagnar forskning och bedömning av språk. Bedömningscentrumet kan därmed ge samhällsnytta utöver den nytta det skapar för att förbättra sfi-verksamheterna i Sverige. Forskningen, kompetensen och erfarenheterna från det föreslagna bedömningscentrumet kan också bidra till att utveckla bedömningskompetens och kompetensutveckling hos lärare och annan personal inom sfi.

Slutligen föreslår utredningen en ersättningsmodell som skapar incitament till förbättring. Stor vikt i den föreslagna ersättningsmodellen har lagts vid att skapa en modell som är robust mot manipulation enligt direktivets riktlinjer. Utredningen föreslår en modell som tar sin utgångspunkt i mervärden. Olika utbildningsanordnarens mervärden bygger på en analys där faktorer som ligger utanför utbildningsanordnarens kontroll i möjligaste mån tas hänsyn till, så att pären jämförs med pären. En rörlig ekonomisk ersättning kommer att fördelas mellan anordnare, där ett högre mervärde ger minst lika hög ersättning som ett lägre, per heltidselev. Utredningen föreslår också att det ekonomiska incitamentet till förbättring är som starkast hos de utbildningsanordnare som har låga mervärden. Den rörliga ersättningen föreslås ligga i det nedre spannet jämfört med vad som används internationellt inom skolområdet eller inom svensk sjukvård. Ersättningen kan ändå vara styrande eftersom marginalerna i verksamheterna är låga.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*dels* att 29 kap. 28 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 20 kap. 27 a §, och närmast före 20 kap. 27 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

20 kap.

*Progressionstest*

27 a §

*Inom utbildning i svenska för invandrare ska det användas progressionstest som mäter elevens kommunikativa språkförmåga. Testet ska utgå från de kunskaper och färdigheter som utbildningen syftar till att ge. Huvudmannen ansvarar för att progressionstest genomförs.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om progressionstest.*

24 kap.  
12 §<sup>1</sup>

Vad som sägs i 20 kap. 2, 4–9, 24–27 och 32 §§ om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare gäller också en folkhögskolas motsvarande utbildning som en person är behörig att delta i enligt 14 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att även andra bestämmelser i lagen ska gälla för sådan utbildning.

Vad som sägs i 20 kap. 2, 4–9, 24–27 *a* och 32 §§ om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare gäller också en folkhögskolas motsvarande utbildning som en person är behörig att delta i enligt 14 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att även andra bestämmelser i lagen ska gälla för sådan utbildning.

29 kap.  
28 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att delta i nationella prov.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att delta i nationella prov *och progressionstest*.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.
  2. Lagen ska tillämpas från och med den 1 januari 2028.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2015:482.



## **1.2 Förslag till förordning om försöksverksamhet med progressionstest inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och statsbidrag för sådan verksamhet**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Allmänna bestämmelser**

1 § I denna förordning finns bestämmelser om försöksverksamhet med progressionstest inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Försöksverksamheten syftar till att samla in uppgifter till och utvärdera ett digitalt bedömningsinstrument som ska användas som progressionstest inom ramen för utbildningen.

Förordningen är meddelad med stöd av 29 kap. 23 § skollagen (2010:800).

2 § Försöksverksamheten ska bedrivas under tiden 1 januari 2025–31 december 2026.

### **Definition**

3 § I förordningen avses med progressionstest ett test utformat av Stockholms universitet som mäter elevens kommunikativa språkförmåga utifrån de kunskaper och färdigheter som utbildning i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare syftar till att ge.

### **Ansökan om deltagande**

4 § En huvudman för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare får ansöka om att delta i försöksverksamheten. Ansökan prövas av Stockholms universitet.

Ansökan ska innehålla uppgifter om

1. hur huvudmannen organiserar utbildningen,
2. antalet elever, och
3. utformningen av försöksverksamheten.

## Villkor för deltagande

5 § Försöksverksamheten ska omfatta högst 50 kommuner varav 25 kommuner ska genomföra progressionstestet (försökskommunerna) och högst 25 kommuner ska delta som jämförelsekommuner.

6 § Försökskommunerna ska genomföra progressionstest och samtliga deltagande kommuner ska kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten på det sätt som Stockholms universitet har bestämt. Försökskommunerna ska också lämna de uppgifter till Stockholms universitet som det begär.

## Statsbidrag

7 § Statsbidrag får lämnas till en försökskommun som bidrag för investeringar i viss teknisk utrustning och administrativa kostnader med anledning av försöksverksamheten.

Statsbidrag lämnas i den utsträckning det finns tillgång på medel.

8 § Statens skolverk lämnar statsbidrag, i den mån det finns tillgång på medel, till en huvudman som deltar i försöksverksamheten.

Beslutet får förenas med villkor. Villkoren ska framgå av beslutet.

Bidraget betalas ut i efterskott för varje kalenderår.

## Återbetalning och återkrav

9 § Mottagaren av statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. något av villkoren för bidraget i väsentlig mån har åsidosatts,
2. bidraget har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp,
3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har lämnats för, eller
4. sådana uppgifter som avses i 6 § inte har lämnats.

10 § Statens skolverk ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om någon är återbetalningsskyldig enligt 9 §.

Statens Skolverk får besluta att avstå från återkrav helt eller delvis om det finns särskilda skäl.

11 § På statsbidrag som krävs tillbaka ska ränta tas ut från och med den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om det finns särskilda skäl för det, får Statens skolverk besluta att avstå från krav på ränta helt eller delvis.

## Utvärdering

12 § Stockholms universitet ska senast den 31 december 2025 redovisa omfattningen och vunna erfarenheter under pågående försöksverksamhet till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

13 § Efter att försöksverksamheten är avslutad ska Stockholms universitet och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering utvärdera verksamheten och redovisa till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). De kommuner som deltar i försöksverksamheten ska medverka i utvärderingen.

## Överklagande

14 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

### 1.3 Förslag till förordning om statsbidrag för sfi-peng till utbildningsanordnare

Härigenom föreskrivs om följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för sfi-peng till utbildningsanordnare. Statsbidraget baseras på uppnådda språkresultat inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Med utbildning i svenska för invandrare avses i denna förordning även en motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800).

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

#### Definitioner

2 § I förordningen avses med

- *Heltidsstuderande elev*: en schablon om 425 närvarotimmar à 60 minuter per år för att definiera en heltidsstuderande elev,
- *mervärde*: ett av Statistiska centralbyrån beräknat mervärde per utbildningsanordnare,
- *testdeltagare*: en elev som genomför progressionstest enligt 2 kap. 27 a § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning,
- *uppnådda språkresultat*: resultatet på det progressionstest som genomförs enligt 20 kap. 27 a § skollagen, och
- *utbildningsanordnare*: en huvudman för kommunal vuxenutbildning, en enskild fysisk eller juridisk person som utför uppgifter på entreprenad enligt 23 kap. 8 §, och en folkhögskola som bedriver utbildning enligt 24 kap. 11 § skollagen (2010:800).
- *Predicerat värde*: uppskattat värde baserat på regressionsanalys.

## Förutsättningar för statsbidrag

3 § Statsbidrag lämnas till utbildningsanordnare för kvalitets-  
höjande insatser som syftar till att stärka den kommunikativa språk-  
förmågan hos elever inom utbildning i svenska för invandrare.

4 § Statsbidrag får inte lämnas för insatser som bidrag lämnats för  
på annat sätt.

Statsbidrag lämnas i den utsträckning det finns tillgång på medel

## Fastställande av bidrag

5 § Inför varje bidragsår ska Statens skolverk besluta en bidrags-  
ram för varje utbildningsanordnare utifrån ett indexbaserat belopp  
som Statistiska centralbyrån beräknar enligt 6 §.

## Beräkning av mervärdesmodell och ersättning

6 § Beräkningen av varje utbildningsanordnares mervärde, som ska  
genomföras av Statistiska centralbyrån, ska utgå från elevernas, hos  
utbildningsanordnaren, uppnådda språkresultat.

Om eleven skulle deltagit i progressionstestet, men inte gjort så  
och sedan avslutat kursen med godkänt betyg ska elevens testresultat  
räknas som noll. Denna elevgrupp räknas inte som bortfall.

Mervärdet ska också utgå från kontrollvariabler som tar hänsyn  
till

1. resultat på progressionstestet i föregående kurs,
2. elevens egenskaper såsom kön, ålder och födelse-land,
3. studieväg och kurs,
4. om eleven genomför en kombinationsutbildning,
5. om eleven är anvisad till utbildning i svenska för invandrare  
inom etableringsprogrammet,
6. sammansättningseffekter hos utbildningsanordnare,
7. andra faktorer utanför utbildningsanordnarens kontroll,
8. elever som inte deltagit i progressionstestet i föregående kurs  
enligt andra stycket,
9. antalet gånger en elev deltagit i progressionstest inom ramen  
för samma kurs,

10. elevens studiebakgrund inom sfi såsom avbrott och studieuppehåll samt längden på dessa,

11. variabler som representerar arbetsmarknads- och utbildningsbakgrund före påbörjad utbildning, och

12. antalet gånger en elev anmälts till ett progressionstest.

Mervärdet fastställs genom en tvåstegsprocedure, där första steget tar hänsyn till kontrollvariablerna med en linjär regressionsmodell. I det andra steget bestäms mervärdet hos en utbildningsanordnare som är ekvivalent med en utbildningsanordnarens avvikelse från det predicerade värdet i första steget. Därmed kan en mervärdesranking av utbildningsanordnare skapas baserat på respektive utbildningsanordnarens avvikelse från predicerat värde. Utbildningsanordnaren med mervärden under medianvärdet får en lägre men i mervärdesranking linjärt ökande ersättning per heltidselev. Utbildningsanordnare på eller över medianvärdet får en konstant men högre ersättning i genomsnitt än den grupp som har mervärden under medianen per heltidselev. För att fastställa varje utbildningsanordnarens totala ersättning används antal heltidselever per kalenderår som vikt under bivillkoret att det totala statsbidraget utnyttjas.

## Utbetalning

7 § Skolverket beslutar om och betalar ut bidraget en gång per bidragsår efter rekvisition.

Ett beslut om statsbidrag får förenas med villkor som ska framgå av beslutet.

## Uppföljning och utvärdering

8 § Skolverket ska följa upp och utvärdera effekterna av statsbidraget.

Skolverket ska sprida information om hur statsbidraget används.

9 § En utbildningsanordnare som får bidrag enligt bestämmelserna i denna förordning är skyldig att till Skolverket lämna sådana uppgifter om verksamheten som behövs för uppföljning och utvärdering.

## Återbetalningskrav och återkrav

10 § Den som tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. bidraget har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp,

2. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller används för det ändamål det har lämnats för,

3. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i X §, eller

4. mottagaren inte har följt villkor som framgår av beslutet om bidrag.

11 § Skolverket ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om någon är återbetalningsskyldig enligt 10 §.

Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket helt eller delvis avstå från ett återkrav.

12 § På statsbidrag som krävs tillbaka ska ränta tas ut från och med den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket besluta att avstå från krav på ränta helt eller delvis.

## Bemyndigande

13 § Statens skolverk får meddela de föreskrifter som verkställigheten av denna förordning.

## Överklagande

14 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska införas en ny paragraf, 2 kap. 24 a §, och närmast före 2 kap. 24 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 kap.

*Kommunal vuxenutbildning  
i svenska för invandrare*

24 a §

*En elev i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ska delta i ett progressionstest i en kurs när läraren bedömer att eleven är nära att avsluta kursen.*

*Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett progressionstest eller i någon eller några delar av ett sådant test, om det finns särskilda skäl.*

*Statens skolverk får meddela de föreskrifter som behövs om progressionstest, genomförandet av det och om skyldighet att delta i dem. Vid framtagandet av föreskrifter ska Skolverket inhämta yttrande från Stockholms universitet.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.
  2. Förordningen tillämpas från och med den 1 januari 2028.
  3. Elever som har slutfört kurs C eller påbörjat kurs D före utgången av december 2027 undantas från bestämmelserna i denna förordning.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har fått i uppdrag att föreslå hur en ersättning till utbildningsanordnare för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) som baseras på uppnådda språkresultat, en s.k. 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.
- Hitta ett sätt att motivera och premiera de huvudmän och utbildningsanordnare som lyckas väl med de elever som har svårare att uppnå godkänt resultat.
- Utreda vem som ska administrera systemet och hur och när sfi-pengen ska betalas ut.

- Analysera risker för att sfi-pengen utnyttjas felaktigt och identifiera lämpliga motåtgärder.
- Analysera möjliga standardiserade och i förhållande till utbildningsanordnaren oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat och föreslå ett system för hur progressionen 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. Mätningarna behöver dock inte sammanfalla med A, B, C och D-kurserna utan bör också kunna vara fristående från dessa då det i ett enskilt fall kan vara viktigt att det är möjligt att skapa en lägesbild även före fullbordandet av en kurs.

Mätinstrumentet 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. Utredningen ska också utreda i vad mån en mer fristående mätning kan underlätta eventuell kombination av sfi-studier med arbete eller yrkesutbildning. Utredningen behöver beakta att sfi kan erbjudas både i kommunens egen regi och som upphandlad verksamhet och ska belysa vilken betydelse en sfi-peng kan ha för hur kriterier ställs upp i kommunernas upphandling.

Vidare ska utredningen analysera och redovisa förslagets konsekvenser på den kommunala självstyrelsen samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid arbetet med att ta fram dessa förslag ska utredningen beakta KLIVA-utredningens förslag (SOU 2020:66) och Tillitsdelegationens slutsatser (SOU 2017:56) vid utformningen av ersättningsmodellen. Utredningen ska också inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och privata anordnare av sfi samt från Skolverket, Skolinspektionen och andra relevanta myndigheter, relevanta organisationer, till exempel Sveriges Kommuner och Regioner och Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) samt lärarnas arbetstagarorganisationer. Utredningen ska också hålla sig uppdaterad om den kunskapsutveck-

ling som sker i arbetet med Arbetsförmedlingens uppdrag att hantera risker i relation till insatser inom arbetsmarknadspolitiken (A2020/02639).

## 2.2 Utredningens arbete

Utredaren förordnades i december 2020. Utredningssekreterarna förordnades i februari, maj respektive september 2021. Utredningens sakkunniga och experter tillsattes under april 2021. Ett nära samarbete har bedrivits med utredningens expertgrupp, bland annat genom åtta expertgruppsmöten.

Utredningen inledde sitt arbete genom en serie möten med myndigheter och aktörer som kunde tänkas ha tankar på direktivet och utredningens väg framåt samt ge viktiga inspel om det. Utredningen har generöst fått ta del av många värdefulla erfarenheter och kunskaper för det fortsatta arbetet. Några av de aktörer och myndigheter utredningen haft möte med är Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA), Skolverket, Skolinspektionen, SKR, VIS, Statskontoret, Arbetsmarknadsförvaltningen i Helsingborg, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Institutionen för ämnesdidaktik på Stockholms universitet, Vuxenutbildning Stockholm, Andreas Fejes, professor i vuxenpedagogik vid Linköpings universitet, Campus Mölndal, Olov Engwall, professor i talkommunikation vid Kungliga tekniska högskolan, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Integritetsskyddsmyndigheten och Arbetsförmedlingen.

Under hösten 2021 genomförde utredningen verksamhetsbesök på Lärcentrum i Karlstad och Karlstads kommuns sfi-utbildning. Utredningen har också besökt SKR:s vuxenutbildningsnätverk, beredningen för utbildning och beredningen för tillväxt och regional utveckling. I januari 2022 genomförde utredningen en digital hearing där sfi-lärare och rektorer som representerade både kommunala och privata utbildningsanordnare från olika delar av landet deltog. Utredningen har också haft möte med representanter från Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund för att särskilt inhämta deras synpunkter.

## 2.3 Tolkningar och avgränsningar

Utredningen har tolkat direktivet på så sätt att vårt uppdrag är begränsat till att se över och utreda en möjlig modell av ersättning som utgår till utbildningsanordnare av sfi-utbildning. Denna modell ska även ha en mätning av elevernas språkliga progression kopplad till sig. Det ankommer på utredningen att även ta fram förslag på ett sådant mätinstrument.

Utredningen har tolkat direktivets användande av begreppet utbildningsanordnare som att det avser såväl kommuner som fristående aktörer. I direktivet anges endast att utredningens arbete ska omfatta kommunal vuxenutbildning och inte den utbildning som bedrivs som motsvarande kommunal vuxenutbildning. Den utbildning som bedrivs med stöd av 6 kap. 1 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ingår därför inte i de förslag utredningen lägger fram. Den utbildning som regleras i 24 kap. 11–15 §§ skollagen har utredningen haft som utgångspunkt och ambition att den ska inkluderas. Skälen till att vi gör denna ansats är utifrån hur dagens regelverk är utformat. I enlighet med 24 kap. 11 § skollagen kan en individ som är behörig att delta i en kommuns sfi välja att i stället delta i en folkhögskolas utbildning som motsvarar sfi om folkhögskolan har tillstånd enligt 6 kap. 1 § p 2 förordningen om vuxenutbildningen, även kallat betygsrätt. Om en individ har förklarats behörig och blivit mottagen till utbildningen är det kommunen som ska betala ut ersättning till folkhögskolan.

I förarbetena anges att skälet till att individen har en valmöjlighet mellan kommunens sfi och en folkhögskolas utbildning som motsvarar sfi är att

Regeringens förslag syftar till att öka den enskildes valfrihet. Om en person väljer att studera sfi på folkhögskola bör kommunen därför tillmötesgå ett sådant önskemål under förutsättning att folkhögskolan kan ta emot den sökande till sin utbildning som motsvarar sfi. Regeringen anser att folkhögskolans form och pedagogik kan vara ett bra alternativ till den kommunala utbildningen. Det som ytterligare talar för att erbjuda sfi på folkhögskola är dess miljö som bör kunna främja språkinläringen. I många fall kan dessutom internatboende erbjudas vilket kan innebära en naturlig kontaktyta med svensktalande även utanför undervisningen. (SOU 2009/10:68, s. 15)

Eftersom lagstiftaren har möjliggjort för individen att välja att studera sfi hos en kommun eller hos en folkhögskola med betygsrätt

anser utredningen att det vore olyckligt att utesluta dessa utbildningsanordnare från ett sfi-pengssystem. Det är också svårt för utredningen att överblicka vad detta skulle innebära för konsekvenser för dagens system. En möjlig konsekvens är att en uteslutning skulle missgynna folkhögskolorna.

Eftersom kommuner ska ersätta folkhögskolorna för elevernas utbildning och då ersättningen syftar till att mäta språklig progression ligger det i det allmännas intresse att även folkhögskolorna inkluderas i utredningens förslag.

## **2.4 Utgångspunkter och principiella ställningstaganden**

Nedan redogörs för några av utredningens utgångspunkter och principiella ställningstaganden.

### **2.4.1 Vuxnas andraspråksinläring påverkas av olika faktorer**

Ett andraspråk är ett språk som lärs in efter att modersmålet har etablerats. Med andraspråksinläring avses ett språk som lärs in i den miljö det talas. Ålder har betydelse vid andraspråksinläring. Vuxna kan ha särskilda utmaningar med att lära sig ett nytt språk. Vuxnas andraspråksinläring påverkas av en mängd olika faktorer varav många är utanför individens kontroll så som ålder, språkbegåvning, språkliga skillnader mellan modersmål och andraspråk, utbildningsbakgrund, tidigare vana av att studera språk och möjligheten att använda språket i sammanhang utanför utbildningen. Det psykiska måendet påverkar också förmåga till koncentration och språkinläring. Vissa av alla faktorer som påverkar språkutvecklingen kan tas hänsyn till i den ersättningsmodell som utredningen föreslår, men inte alla. Denna problematik är en av flera som sätter gränser för hur hög en rörlig ersättning bör vara.

Tillgång till en språkutbildning av god kvalitet är viktigt, men andraspråksinläring sker även i många andra sammanhang som exempelvis i vardags- och arbetsliv. Det gör att det är svårt att på ett entydigt sätt dra slutsatser om vilken direkt påverkan en sfi-utbildning haft för en individs språkutveckling när slutsatserna kring språklig progression endast dras utifrån ett testresultat. Däremot

kan progressionsmättet som föreslås av utredningen användas som jämförelsemått tillsammans med andra i ett bredare kvalitetsarbete. Utredningens utgångspunkt är således att inget enskilt mått kan allena uttala sig om kvalitet i utbildningen, inte heller de som används i dag, men ett oberoende progressionstest är ett viktigt bidrag i kvalitetsarbetet där oberoende nationellt likvärdiga mått är i dag lyser med sin frånvaro.

#### **2.4.2 Särskild hänsyn behöver tas till elever på studieväg 1**

Studieväg 1 riktar sig till elever med kort eller ingen tidigare utbildningsbakgrund. Ofta behöver dessa elever lång tid på sig för att nå sfi-utbildningens mål. I direktivet anges att utredningen i utformningen av en sfi-peng ska minimera risken att utbildningsanordnare väljer att satsa på de elever som har lättast att uppnå goda studieresultat och att det är viktigt att ”motivera och premiera de huvudmän och utbildningsanordnare som lyckas väl med de elever som har svårare att uppnå godkänt resultat.” I dag finns inget nationellt standardiserat mätinstrument för kurs 1A. Utredningen ser framför sig att vid framtagandet av det föreslagna progressionstestet behöver särskild hänsyn tas till elever på studieväg 1 och då särskilt elever på kurs 1A. Om elever på kurs 1A deltar i det föreslagna progressions-testet behöver med största sannolikhet både uppgifter och genomförande anpassas utifrån målgruppens förutsättningar och behov.

### **2.5 En läsanvisning till betänkandet**

Utredningen vill som en generell läsanvisning understryka att bakgrundsbeskrivningarna i betänkandet inte nödvändigtvis är gedigna beskrivningar av alla faktorer, beslut eller tidigare överväganden som gjorts fram till nutid. Urvalet har gjorts utifrån vad som bedömts vara särskilt relevant för förståelsen av utredningens överväganden och förslag och kommer då särskilt att redogöras för. Vanligtvis brukar betänkanden innehålla en översikt och historisk exposé av det sakområde och de frågor som avhandlas. KLIVA-utredningen lämnade betänkandet Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (SOU 2020:66) i december 2020. Betänkandet innehåller utmärkta

och fullödiga beskrivningar om hur sfi-verksamheten i Sverige ser ut i dag. Vi hänvisar därför till det om man vill läsa mer om detta.





## 3 Sfi i dag

I det här kapitlet beskrivs målen med utbildningen, målgruppen och hur verksamheten är upplagd och bedrivs. Därefter följer en överblick över de utmaningar som sfi står inför i dag. Detta för att ge en övergripande bakgrund till vad utredningen har att utgå ifrån vid utformningen av våra förslag.

### 3.1 Övergripande om sfi

#### 3.1.1 Mål med utbildningen

Sfi ingår som en av fem skolformsdelar i skolformen kommunal vuxenutbildning (komvux). Övriga skolformsdelar inom kommunal vuxenutbildning är komvux på grundläggande nivå och på gymnasial nivå samt komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå och på gymnasial nivå. I 20 kap. 2 § skollagen regleras att målen för den kommunala vuxenutbildningen är att

- vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande,
- vuxna ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling,
- den ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning, och
- den ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.

Vidare ska utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev vara elevens behov och förutsättningar. I 20 kap. 4 § femte stycket anges att sfi-utbildningen syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge

vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter.

En person har rätt att delta i utbildningen från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet, och
2. saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.

För en mer ingående diskussion om de språkliga målen, kunskapssyn i kursplanen och bedömning i sfi se kapitel 5.

### 3.1.2 Målgruppen för sfi

Under 2020 var det knappt 137 000 elever som studerade inom komvux i sfi vilket är en minskning med drygt 10 procent jämfört med 2019. Könsfördelningen i elevgruppen var 59 procent kvinnor och 41 procent män. Andelen kvinnor ökade med 2 procentenheter jämfört med 2019. Noterbart är att andelen kvinnor i sfi har stigit. 2016 var ungefär 51 procent kvinnor. Genomsnittsåldern under 2020 för elever i sfi var 36 år. Totalt 12 procent av eleverna var yngre än 25 år, 55 procent var 25–39 år och 34 procent var äldre än 39 år. Genomsnittsåldern och åldersfördelningen var oförändrad 2020 jämfört med 2019 (Skolverket, 2021b).

### 3.1.3 Uppbyggnad av sfi, studievägar mm.

Inom sfi finns det fyra kurser; A, B, C och D och tre studievägar; 1, 2 och 3. Studievägarna är sammanhållna och målgruppsanpassade. Utbildningen kan också innehålla undervisning i grundläggande läs- och skrivinlärning.

Studieväg 1 riktar sig till elever som har kort tidigare eller ingen utbildningsbakgrund. Studieväg 2 riktar sig till elever vars utbildningsbakgrund är mindre omfattande än motsvarande svensk gymnasieskola. Studieväg 3 vänder sig till de elever vars utbildningsbakgrund motsvarar svensk gymnasieskola eller som har deltagit i högskolestudier. Varje studieväg består av kurser som bygger på varandra i svårighetsgrad från A till D.

- Studieväg 1 består av kurs A, B, C och D.
- Studieväg 2 består av kurs B, C och D.
- Studieväg 3 består av kurs C och D

Den grundläggande skriv- och läsinläring riktar sig främst till elever utan tidigare utbildning, elever med kort utbildning, elever som inte är funktionellt litterata och till elever som har ett annat skriftspråkssystem än det latinska alfabetet. Inget betyg sätts i denna del av utbildningen.

Utbildningen i sfi ska omfatta i snitt minst 15 timmars undervisning i veckan under en fyraveckorsperiod. Sedan den 1 januari 2022 används endast betygen Godkänt eller Icke godkänt inom sfi.

### 3.2 Utmaningar inom sfi i dag

Som beskrivet ovan är sfi i dag en omfattande verksamhet med en heterogen målgrupp. Det ställer höga krav på utbildningen och verksamheten. I december 2020 lämnade KLIVA-utredningen sitt betänkande Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (SOU 2020:66). I betänkandet redogjorde utredningen för en skolformsdel där målgruppen har växt men också ändrat karaktär på så sätt att det är fler nyanlända och personer som är i behov av stöd. Detta samtidigt som kraven på eleven att denne aktivt ska delta i samhället och arbetslivet har ökat. Huvudmännen behöver därför kontinuerligt se över sina organisationer och förutsättningar för att kunna erbjuda eleverna en utbildning som tillgodoser både elevens och samhällets behov.

I vårt direktiv beskrivs flera utmaningar inom sfi i dag. Problemformuleringen utgår bland annat från flera granskningar som Skolinspektionen utfört gällande sfi mellan 2010 och 2018. Det framkommer att Skolinspektionen gör bedömningen att de brister och utvecklingsområden som framkommit i deras granskningarna fortfarande är relevanta och kvarstår. De rör bland annat de förutsättningar huvudmännen ger för utbildningen och hur de utvecklar den. Utmaningarna är flera och en förbättring av sfi kräver ett flertal olika lösningar.

KLIVA-utredningen utredde behovet av förändringar av sfi och föreslog också en rad åtgärder. De hade dock inte i uppdrag att undersöka möjliga ekonomiska incitament till utbildningsanordnarna för att arbeta med att förbättra kvaliteten i utbildningen såsom denna utredning har. I Januariavtalet som slöts 2019 avtalade Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, och Liberalerna att en sfi-peng till utbildningsanordnare skulle utredas som en del av en tänkt lösning på utmaningarna med sfi i dag. I direktivet till denna utredning lyfts att kvaliteten i undervisningen behöver bli bättre för att öka genomströmningen i utbildningen. I utredningens sammanfattning samt konsekvensanalys lyfts det fram samlat vilka av nedan beskrivna utmaningar som utredningens förslag syftar till att vara en del av en lösning på.

### 3.2.1 En heterogen målgrupp men brist på individanpassning

För sfi, liksom övrig utbildning inom komvux ställs höga krav på individanpassning. I kursplanen för sfi står det under rubriken Utbildningens syfte att "Undervisningen ska planeras och utformas tillsammans med eleven och anpassas till elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål." (SKOLFS 2017:91). När Skolinspektionen genomförde en kvalitetsgranskning 2018 av sfi i 15 kommuner visade sig dock 11 av dessa ha brister vad gällde framför allt individanpassning av undervisningen. Skolinspektionen bedömde att både arbetssätt och arbetsformer behövde ses över och behov hos individerna behövde tillgodoses i högre utsträckning. Den heterogena målgruppen till trots menade Skolinspektionen att det genomfördes utbildning utifrån standardiserade upplägg som inte utgick från elevernas förutsättningar. Bristen på behöriga lärare samt på vuxenpedagogiska perspektiv och metodik bedömde Skolinspektionen var orsaker till detta (Skolinspektionen, 2018). Bristen på vuxenpedagogiska perspektiv och metoder inom svensk vuxenutbildning generellt lyftes även upp i Komvuxutredningen.

Utredningens slutsats är att det ouppfyllda kompetensbehovet inte har en solitär anledning, utan att det är en kedja av orsaker som skapat bristen på kompetensutveckling. Kedjan innehåller såväl bristande kunskapsunderlag för kompetensutveckling som otillräckligt antal erbjudanden om mer specifik kompetensutveckling för lärare inom komvux och sår vux (SOU 2018:71).

När Skolforskningsinstitutet undersökte en individanpassad vuxenutbildning definierade de tre övergripande strategier för individanpassning: gruppering, differentierad undervisning samt individuell handledning (Skolforskningsinstitutet, 2019).

Förvisso finns det inom sfi olika studievägar för att placera in personer med olika lång utbildningsbakgrund i, som kan ses som en typ av individanpassning. Detta ska föregås av en kartläggning av varje individ. Det finns dessutom en rad olika möjliga kombinationer av sfi tillsammans med arbete, praktik samt andra kurser inom komvux såsom orienteringskurser och yrkesutbildningar. Skolinspektionen lyfter dock att det kan vara svårt för små kommuner att anordna olika utbildningsvägar eftersom elevantalet kan vara litet. Det kan också finnas svårigheter för mindre kommuner att anordna yrkesutbildningar i kombination med sfi. Här framhålls möjligheten till att samverka med andra kommuner. Granskningen 2018 visade att ett begränsat utbud är ett av problemen som behöver lösas för att få till individanpassad sfi (Skolinspektionen, 2018).

Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev (20 kap. 8 § skollagen). Den individuella studieplanen ska utformas tillsammans med eleven och rektor har ett ansvar att ändra planen vid behov (2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning). Läraren kan även använda den individuella studieplanen som underlag för sin planering och anpassa undervisningen efter elevens behov och förutsättningar samt, tidigare erfarenheter. Skolinspektionens granskning 2018 visar dock att flera verksamheter inte använder elevernas individuella studieplaner. Skolinspektionen exemplifierar att individanpassning bland annat handlar om att läraren fortlöpande inhämtar information om vad eleverna behärskar och behöver utveckla samt att eleverna ges möjligheter till inflytande på innehåll och arbetsformer. Där menar Skolinspektionen att ett flertal verksamheter behöver utvecklas. Skolinspektionen har sett att elever får repetera samma uppgift i stället för att gå vidare och att undervisningen inte alltid är tillräckligt utmanande för vissa elever. Det kan göra att elever tappar motivationen, att progressionen blir långsammare än vad den kunnat vara eller att elever hoppar av utbildningen. Det fanns dock även exempel på individanpassning, engagerande arbetsmetoder och god genomströmning hos vissa anordnare (Skolinspektionen 2018).

### 3.2.2 Problem med genomströmning i sfi

Hur lång tid som behövs i studier för att slutföra sfi skiljer sig stort åt mellan elever. Frågan om genomströmning är komplex och påverkas av en mängd olika faktorer som både har med organisering av undervisning och individuella förutsättningar hos eleven att göra. Eleverna som börjar på studieväg 1 har kort tidigare utbildning eller saknar helt tidigare utbildning. För att de ska uppnå godkänt betyg krävs längre tid än för elever med längre utbildningsbakgrund. För att eleverna på studieväg 1 ska nå godkända betyg krävs det även mer resurser jämfört med grupperna som börjar på de andra studievägarna. Förutsättningarna för elever på studieväg 1 och 3 skiljer sig kraftigt åt. Det finns en könsmässig skillnad där kvinnor i högre utsträckning än män når godkänt betyg. Män avbryter även utbildningen oftare än kvinnor. Skolverkets statistik för 2020 visade att för elever på studieväg 1 tog kurs A i genomsnitt 37 veckor att genomföra, kurs B i genomsnitt 46 veckor, kurs C i genomsnitt 43 veckor och kurs D i genomsnitt 35 veckor. För elever på studieväg 2 tog kurs B i genomsnitt 34 veckor att genomföra, kurs C i genomsnitt 37 veckor och kurs D i genomsnitt 32 veckor. För elever på studieväg 3 tog kurs C i genomsnitt 32 veckor att genomföra och kurs D i genomsnitt 25 veckor. (Skolverket 2021b). Vidare visar statistiken att 2020 slutfördes drygt 50 000 kurser inom sfi. 95 procent av kursdeltagarna fick ett godkänt betyg (A till E) och 5 procent fick ett underkänt betyg (F).

2018 var det 63 procent (67 procent av kvinnorna och 60 procent av männen) av nybörjarna i sfi som hade fått godkänt resultat på minst en kurs efter cirka två års studier, dvs. elever som hade första kursstart för sfi under 2016. 24 procent av elevgruppen under samma period hade avbrutit en eller flera kurser utan att slutföra någon kurs under åren 2016–2018 (21 procent av kvinnorna och 27 procent av männen). Ungefär hälften av de som avbryter studierna gör det på grund av att de fått ett arbete. Andra orsaker till avbrott eller studieuppehåll kan till exempel vara föräldraledighet. För 13 procent av populationen finns inga uppgifter och de antas därför ha fortsatt sin utbildning (dir. 2020:138).

I sitt uppdrag att undersöka om en förenklad betygsskala skulle kunna öka genomströmningen i sfi konstaterade Komvuxutredningen att en förändring förmodligen inte skulle göra det per se men

att det kunde leda till mer utrymme för lärarna att arbeta med formativ bedömning vilket i sin tur skulle kunna förbättra förutsättningarna för bättre genomströmning.<sup>1</sup> Utredningen konstaterade även att tätare kontroller av resultaten sannolikt förhindrar att en elev studerar onödigt länge men att genomströmningen naturligtvis påverkas av andra faktorer som den insamlade statistiken inte tar hänsyn till (SOU 2018:71).

### 3.2.3 Otillräcklig statistik

Statistiken över komvux i stort bedömdes som otillräckligt eller otillförlitlig av Komvuxutredningen 2018. Bland annat menade utredningen att en av anledningarna till detta är att fokus har varit att anpassa statistiken från komvux och de uppgifter som samlas in så att de är jämförbara med grund- och gymnasieskolan. Detta har gjort att statistiken och uppföljningen inte har anpassats till vuxenutbildningens särskilda förutsättningar (SOU 2018:71, s. 132 ff.).

Även KLIVA-utredningen lyfter upp osäkerhet kring statistiken efter att ha mött svårigheter i sitt arbete med att undersöka sfi på grund av detta. De nämner tex. att inrapportering till den nationella statistiken sker per skolenhet vilket gör att det blir svårt att följa upp kombinerade studier om eleven läst hos olika anordnare. Huvudmannen ska också rapportera in all pedagogisk personal, även externa anordnare vilket kan bidra till osäkerhet, tex. risken att flera huvudmän rapporterar in samma lärare som då räknas flera gånger. Det gör till exempel att det inte går att säga med tillförlitlighet hur många elever det finns per undervisande lärare. Bristen på statistik missgynnar även möjligheten till ett välutvecklat systematiskt kvalitetsarbete. KLIVA skriver i sin konsekvensutredning att

Även om kommunerna i de allra flesta fall fortfarande formellt är huvudman enligt skollagen så innebär de olika utförandeformerna generellt kraftigt ökad risk för ett försvagat systematiskt kvalitetsarbete (SOU 2020:66, s. 139).

Även statistiken kring genomströmning och avbrott är bristfällig och inte helt tillförlitlig (SOU 2020:66, s. 153). Bristen på statistik innebär således att det försvårar möjligheterna att följa upp sfi-verksamheterna så att de håller och utvecklar kvaliteten. Även om det går

---

<sup>1</sup> Den förenklade betygsskalan infördes 1 januari 2022.

att ana vad som höjer kvaliteten i sfi saknas tillräcklig forskning och statistik för att veta vilka insatser som verkligen fungerar och därmed vad anordnare bör satsa på och kommuner till exempel bör kräva och trycka extra på vid upphandling.

### 3.2.4 Liten andel behöriga lärare och behov av kompetensutveckling

En annan stor utmaning inom sfi är brist på behöriga lärare. Enligt Skolverkets senaste statistik över andel legitimerade lärare med behörighet i minst ett ämne, inom sfi, således svenska som andraspråk, var endast knappt hälften av sfi-lärarna läsåret 2020/2021 legitimerade och behöriga. Även om andelen behöriga ökat de senaste åren är det fortfarande betydligt lägre än för till exempel övriga komvux (Skolverket 2022).<sup>2</sup> KLIVA-utredningen bedömde samtidigt att behoven av kompetensutveckling är stor hos såväl behöriga som obehöriga lärare och ställde sig därför bakom Komvuxutredningens förslag om att kartlägga kompetensutvecklingsbehoven inom komvux. De lämnade även förslag om stöd från Skolverket i kompetensutveckling kring nyanlända vuxnas lärande (SOU 2020:66, s. 36). Komvuxutredningen (SOU 2018:71) som bland annat hade i uppdrag att undersöka behovet av kompetensutveckling inom vuxenutbildningen konstaterade att det saknas såväl tillräckligt med forskning att grunda undervisningen av vuxna på generellt samt att det i många fall saknas vuxenpedagogiska perspektiv i vuxenutbildningen. Även Skolinspektionens kvalitetsgranskning av sfi (2018) visar på att vuxenpedagogiska perspektiv används i varierande utsträckning inom sfi och att vuxenpedagogik sällan präglar verksamheternas kvalitetsarbete.

Sedan Komvuxutredningen lämnade sina förslag har Vetenskapsrådet beviljat Linköpings universitet 38,5 miljoner kronor till en ny forskarskola om vuxnas lärande. Tillsammans med en tidigare satsning innebär det att 21 doktorander de närmaste åren kommer att bedriva forskning om komvux och folkhögskolor (Linköpings universitet 2022).

---

<sup>2</sup> Från och med läsåret 2019/20 inkluderar inte statistiken personal inom utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (i enlighet med 24 kap. 11–15 §§ skollagen). Läsåret 2018/19 var 213 personer (motsvarande 168 heltidstjänster) verksamma som lärare inom sådan utbildning.



### 3.2.5 Brist på kontinuitet

Andelen komvuxelever hos kontrakterade anordnare har ökat kraftigt under de senaste tjugo åren (Fejes och Holmqvist 2019) och har fördubblats under en tioårsperiod. År 2020 var det 579 000 kursdeltagare (49 procent) inom komvux totalt som studerade hos en annan utbildningsanordnare än i huvudmannens egen regi. Inom endast sfi studerade 38 procent av eleverna hos annan anordnare än huvudmannen (Skolverket 2021b). Fördelningen av olika typer av anordnare i svenska kommuner undersöktes av KLIVA-utredningen genom en enkät till kommunerna.<sup>3</sup> Enligt enkätsvaren är det vanligast att kommunerna erbjuder sfi endast i egenregi (66 procent av de svarande kommunerna). Näst mest förekommande är att kommunerna erbjuder sfi på entreprenad, upphandlad enligt LOU, i kombination med egenregi (18 procent av de svarande kommunerna) men en del kommuner använder olika typer av auktorisationsförfaranden. Av de svarande kommunerna som har upphandlad sfi-utbildning på entreprenad har 51 procent av dessa endast en upphandlad utbildningsanordnare av sfi. 20 procent av de svarande har 2–4 anordnare, 16 procent har 5–10 anordnare och endast 12 procent av de svarande kommunerna har fler än 10 utbildningsanordnare av sfi (SOU 2020:66, s. 74–75). Även om en stor andel av kommunerna har sfi endast i egen regi läser alltså väl över en tredjedel av eleverna sfi hos en privat anordnare.

Fejes och Holmqvist beskriver i sin forskning att kontrakten mellan kommuner och upphandlade anordnare ofta är korta, ibland så korta som två–tre år. De menar att detta skapar instabilitet för anordnarna, personalen och eleverna. Med så pass korta kontrakt finns mindre benägenhet att investera i kompetensutveckling av personal eller planera långsiktigt då de inte vet hur länge de får fortsätta sin verksamhet (Fejes och Holmqvist 2019).

Komvux beskrivs ibland som ”ryckigt”. Det nämns bland annat i en artikel i Skolporten magasin (2021) där bland andra tidigare refererade forskaren professor Andreas Fejes uttalar sig. I artikeln uttalar sig även en av sekreterarna från KLIVA-utredningen som menar att det finns en dragkamp mellan arbetsmarknadsfokus och utbildnings- och bildningsfokus. I KLIVA konstateras att det finns

---

<sup>3</sup> Enkäten besvarades av 192 kommuner som representerade 213 kommuner. Detta innebär en svarsfrekvens på 73 procent av Sveriges kommuner. Formell samverkan mellan kommuner förklarar varför några kommuner svarar både för sin egen kommun och på uppdrag av en annan.

behov av att förbättra samverkan mellan komvux och arbetsgivare. KLIVA:s utgångspunkt är att sfi inte ska ställas emot arbete. De vill nyansera den bild som ibland kan ges om att avbrott i sfi för arbete är positivt till att det är positivt om eleven får motivation och möjlighet att fortsätta i sfi kombinerat med arbetet (2020:66, s. 113). Som beskrivits här under rubriken ”Problem med genomströmning i sfi” är avbrott vanligt av olika anledningar. Utöver korta kontrakt och många avbrott bland eleverna har sfi även kontinuerlig antagning vilket kan skapa brist på kontinuitet.

Den kontinuerliga antagningen av elever grundar sig i 20 kap. 29 § skollagen där det fastslås att utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i svenska för invandrare inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. Dessutom ska varje kommun aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen. Enligt KLIVA-utredningen tas nya elever emot i sfi minst en gång i månaden. I många kommuner är det antagning så ofta som en gång i veckan. En kontinuerlig antagning med hög frekvens påverkar undervisningen negativt enligt en majoritet av de sfi-lärare som KLIVA-utredningen har mött. Den kontinuerliga antagningen gör bland annat att läraren har mindre tid för individanpassning av undervisningen (2020:66, s. 119). I en undersökning gjord av Lärarförbundet (2017) framkommer att 3 av 4 svarande sfi-lärare anser att den kontinuerliga antagningen är den största pedagogiska utmaningen inom sfi.

### 3.2.6 Brister i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete

Enligt skollagen ska ett systematiskt kvalitetsarbete genom att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen genomföras både på huvudmannanivå och på enhetsnivå (4 kap. 3 och 4 §§ skollagen). Det som framkommer i uppföljning och utvärderingar ska ligga till grund för ett förbättringsarbete. Även om många kommuner, som visats ovan, har utbildning på entreprenad, till exempel via auktorisation, behåller kommunen huvud-

mannskapet och därmed det övergripande ansvaret för att säkerställa verksamhetens kvalitet och likvärdighet med utgångspunkt i skollag, läroplan och andra skolförfattningar.

Ett systematiskt kvalitetsarbete kräver att huvudmannen utför kvalitetsuppföljning av verksamheten, både den som är i egen regi samt den som utförs av externa anordnare. När KLIVA-utredningen undersökte vilka metoder huvudmännen använder kontinuerligt för att följa upp verksamheterna svarade 84 procent att de använder sig av enkäter. Lika stor andel uppgav att de använder sig av bearbetad statistik från administrativa system. 54 procent uppgav att de använder sig av kommunicerade och anmälda besök medan endast 38 procent svarade att de gör oanmälda besök. Andra metoder som används är till exempel intervjuer och självskattning. Enligt KLIVA finns det anordnare som uppger att de inte har haft besök av kommunens representanter på mycket lång tid. Dessutom nämns att anordnare uppger att de helt saknar återkoppling på sina kvalitetsrapporter eller att de har fått återkoppling av varierande kvalitet. Enskilda anordnare nämner också där att samarbetet mellan huvudmän och anordnare ser mycket olika ut i de kommuner de är verksamma i (SOU 2020:66, s. 79 ff).

Bristerna i det systematiska kvalitetsarbetet gällande komvux i stort är en av anledningarna till en förändring i Skolinspektionens instruktion. Inspektionen ska från 1 januari 2022 utföra löpande tillsyn av vuxenutbildning även på skolnivå, oavsett om utbildningen bedrivs av en kommun eller av en enskild utbildningsanordnare eller folkhögskola (2 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion).

### **3.2.7 Digital kompetens och tillgång till digitala verktyg**

I kursplanen för sfi står att undervisningen ska bidra till att eleven utvecklar sin kompetens att använda digital teknik, relevanta verktyg och medier för information, kommunikation och lärande (SKOLFS 2017:91). I läroplanen för vuxenutbildningen, Lvux12, står det även att alla elever ska ges möjlighet att utveckla sin förmåga att använda digital teknik (SKOLFS 2012:101). Enligt regeringens nationella digitaliseringsstrategi för skolväsendet ska dessutom barn och elever i alla delar av skolväsendet ges förutsättningar att utveckla adekvat

digital kompetens. Dessutom ska de ha tillgång till digitala verktyg utifrån sina behov och förutsättningar och det ska finnas ändamålsenlig infrastruktur samt teknisk och pedagogisk support i verksamheten (Regeringen 2017a). Det finns dock brister i detta arbete.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk gjorde en enkätstudie under 2019 om hur anställda som undervisar i svenska som andraspråk och sfi arbetar med digitalisering. Studien indikerar att likvärdigheten brister och att förutsättningarna är olika. Enkät svar och tillhörande kommentarer tyder på att tillgången till digitala verktyg för eleverna hos vissa utbildningsanordnare är mycket otillfredsställande. Även hur man arbetar med digitala verktyg verkar skilja sig åt stort (Nationellt centrum för svenska som andraspråk 2019). KLIVA-utredningen menar att verksamheterna behöver bli bättre på att planera för hur sfi-eleverna ska kunna utveckla sin digitala kompetens. Det handlar om att arbeta med den digitala kompetensen kontinuerligt men även till exempel genom att anordna orienteringskurser i grundläggande digital kompetens (SOU 2020:66).

I många kommuner erbjuds i dag distansundervisning inom komvux. Pandemin har också inneburit en ökning av flexibla undervisningsformer. Det möjliggör bland annat att mindre kommuner kan erbjuda kurser i samverkan med andra kommuner eller att elever i glesbefolkade kommuner kan studera utan att behöva ta sig långt till en studielokal. Elever som behöver kombinera studier med till exempel arbete kan dessutom välja när och var de vill studera. Detta harmonierar till viss del med de författningskrav utbildningen i komvux har på flexibilitet och individanpassning men det är inte helt utan problem och passar inte alla. Enligt en studie, som bygger på en nationell enkätstudie samt intervjuer med skolledare i flera svenska kommuner, säger flera skolledare att elever som studerat sfi på distans har sämre måluppfyllelse (Muhрман och Andersson 2021). I Skolinspektionens rapport om hur väl fjärr- och distansutbildning fungerat under covid-19-pandemin sticker sfi ut på ett negativt sätt. Bland annat uppger tre av fyra tillfrågade rektorer på sfi att möjligheterna att bedriva undervisning har försämrats i ganska eller mycket stor utsträckning när den har behövts hållas på distans. En knapp sjättedel av de svarande elever som går på sfi och komvux på grundläggande nivå uppger att de inte alls, eller bara i ganska eller mycket liten utsträckning har tekniska lösningar så att de kan ta del av undervisningen. Eleverna på en sfi-utbildning beskriver att över-

gången till distansstudier har varit väldigt svår där en stor del sägs bero på obefintlig eller otillräcklig tillgång till tekniken som krävs eller kunskap om den. Rapporten innehåller dock även exempel på elever med relativt lång startsträcka att ta till sig tekniken som efter hjälp med inloggning osv. uppger att de nu anser att det går smidigt (Skolinspektionen 2021).

Skolverket har undersökt covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet och pekar på liknande resultat gällande utmaningarna kopplat till distansundervisning i sfi. Huvudmännen har då fått svara på i vilken utsträckning de bedömer att olika aspekter har varit en utmaning inom sfi under våren 2021. Nära 60 procent av de 181 svarande huvudmännen<sup>4</sup> menar att elevernas digitala kompetens har varit en utmaning i stor utsträckning. Ungefär lika många (63 procent) har svarat att elevers tekniska utrustning har varit en utmaning i stor utsträckning. Även möjligheten att prata svenska står ut där 59 procent av de svarande bedömt det som en stor utmaning (Skolverket 2021).

I kapitel 5 finns även en ingående diskussion om digitalisering av de nationella proven i sfi.

---

<sup>4</sup> Antal svarande på frågan är 181 av 182, det partiella bortfallet är under 1 procent.



## 4 Sfi-peng i relation till dagens styrning av sfi

Syftet med den så kallade sfi-pengen, som utredningen har i uppdrag att utforma 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. Utredningen ska beakta att sfi kan bedrivas i såväl kommunal regi som upphandlad verksamhet och i det sammanhanget belysa vilken betydelse en sfi-peng kan ha för hur kriterierna ställs upp i upphandling av sfi-undervisning.

Utredningens uppdrag att föreslå en rörlig resultatbaserad ersättningsmodell till utbildningsanordnare av sfi grundar sig i tanken om att ekonomiska incitament kan leda till bättre kvalitet. För att få en helhetsbild över vad sfi-pengen skulle kunna bidra med sätts den här i förhållande till annan styrning av sfi.

Utredningen kan konstatera att utformning av ekonomiska incitament för att uppnå (ökad) kvalitet inte är helt okomplicerad. Att styra offentlig verksamhet genom ekonomisk ersättning diskuteras bland annat i ett av Tillitsdelegationens delbetänkanden (SOU 2017:56). I direktivet till denna utredning nämns även att Tillitsdelegationens slutsatser ska beaktas. Delegationen var utsedd av regeringen under 2016–2020 för att sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla sin styrning att bli mer tillitsbaserad. Delegationen analyserade även vilka styrande effekter olika ersättningsmodeller hade på kvalitetsutveckling och effektivitet och gav förslag på hur ersättningsmodeller kan utformas. Tillitsdelegationen beskriver hur ekonomisk ersättning kan vara en del av en större incitamentsstruktur samt hur olika typer av ekonomiska incitament kan samspela. Delegationen menar att styrmedel inte kan optimeras var för sig. Man måste se till alla styrmedel som nyttjas och kombinera

dessa utifrån den effekt man vill åt. Sfi-pengen bör därför sättas i sammanhanget av hur övriga styrsystem för sfi ser ut i dag.

För att beskriva olika typer av styrning har Tillitsdelegationen delat upp styrningen i kategorierna regelstyrning, ekonomisk styrning, prestationsstyrning och normstyrning. För varje styrningstyp finns proaktiva och reaktiva insatser (tillsyn, uppföljning mm.) samt insatser under implementering. Nedan beskriver vi hur de olika typerna av styrning ser ut i förhållande till sfi i dag.

## 4.1 Dagens styrning av sfi

### 4.1.1 Regelstyrning

Regelstyrning definieras av Tillitsdelegationen som styrning med hjälp av lagstiftning, förordningar, regelverk och liknande. Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) är sedan 1 juli 2016 en del av komvux. Sfi regleras av skollagen (2010:800), förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, läroplanen för vuxenutbildning (Lvux12) samt kursplanen för sfi (SKOLFS 2017:91). Kommunerna är huvudmän för komvux och ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som finns för utbildningen. Uppföljning och förbättringar ska ske genom kommunernas systematiska kvalitetsarbete för att säkerställa verksamhetens kvalitet och likvärdighet med utgångspunkt i regelverket. Statens skolinspektion utför tillsyn för att se att lagar och förordningar följs. Tidigare har Skolinspektionen främst utövat tillsyn på huvudmannanivå vad gäller komvux men har från och med 1 januari 2022, genom en ändring i sin instruktion, fått i uppdrag att genomföra löpande tillsyn av vuxenutbildning också på skolnivå, oavsett om utbildningen bedrivs av en kommun eller av en upphandlad entreprenör (2 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion). Som bakgrund till beslutet nämner regeringen att kvaliteten i vuxenutbildningen behöver förbättras samt att det finns brister i kommunernas systematiska kvalitetsarbete (Regeringen, 2021).

Skolinspektionen ska dessutom genomföra en granskning av sfi som ska redovisas till Regeringskansliet senast den 28 februari 2024. (Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolinspektion).



I 20 kap. 2 § skollagen regleras målen för den kommunala vuxenutbildningen. Där uttrycks att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande, ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Komvux ska även ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning och den ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Vidare ska utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev vara elevens behov och förutsättningar. Utbildning i sfi syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Alla invandrare bosatta i Sverige har rätt till sfi från och med det andra kalenderhalvåret det år en person fyller 16 år och så länge den saknar motsvarande kunskaper som utbildningen syftar till att ge. Varje kommun är skyldig att erbjuda sfi till personer som varaktigt vistas i deras kommun och som saknar grundläggande kunskaper i svenska (20 kap. 4 § femte stycket skollagen).

I kursplanen för sfi (SKOLFS 2017:91) beskrivs utbildningens syfte och mål. I den uttrycks bland annat att en elev med ett annat modersmål än svenska genom utbildningen ska få lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Utbildningen ska ge språkliga redskap för kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Enligt 20 kap. 35 § skollagen ska betyg sättas på varje avslutad kurs. Inom den del av utbildningen som gäller grundläggande läs- och skrivinläring sätts inte betyg.

### *Problem med regelstyrning på grund av oklara ansvarsförhållanden*

Sfi kan, precis som övriga komvux, tillhandahållas i egen regi, upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) eller erbjudas genom ett auktorisationssystem. Kommunen behåller dock alltid huvudmannaskapet och har därmed det yttersta ansvaret för att utbildningen följer lagar och förordningar. Hur fördelningen av kommuner som har sfi i egen regi och/eller upphandlad verksamhet eller auktorisation ser ut beskrivs i kapitel 3. Personer som har rätt till sfi har också möjlighet att välja att i stället för att få sin sfi-utbildning

hos kommunen genomgå motsvarande utbildning i sfi på en folkhögskola med betygsrätt.

I en promemoria skriver KLIVA-utredningen om de långtgående möjligheterna inom komvux att lägga ut verksamhet på entreprenad och annan typ av samverkan. Dessa är mycket större än vad som gäller för övrig utbildning inom skolväsendet. Detta har lett till att det finns ett stort antal externa anordnare som har tagit över en varierande del av utförandet av vuxenutbildningen. I pm:et uttrycks att detta innebär särskilda utmaningar kopplat till styrning och ledning av just vuxenutbildningen. De menar att upplägget med ansvariga i olika led inte gynnar det systematiska kvalitetsarbetet eller implementering av statliga reformer (Pm, KLIVA 2019). I KLIVA-utredningen nämns till exempel att det kan råda oklara ansvarsförhållanden i vem som har rektorsansvaret för en verksamhet. Detta då det både kan finnas en kommunal rektor och en ”utförarrektor”. I KLIVA-utredningen uttrycks även att de nationella styrdokumentet får konkurrens av mål som sätts av andra aktörer, däribland kommunerna själva, vilket försvagar den nationella styrningen. Tillitsdelegationen (SOU 2017:56) beskriver att målkonflikter eller tolkningsproblem som dessa är vanliga mellan och inom politikområden och att de då behöver hanteras av de som befinner sig i verksamheterna. I KLIVA uttrycks att de olika målen för vuxenutbildningen, enligt dess medarbetare, både kan komplettera varandra och stå i motsättning till varandra. Genom samverkan kring regionalt yrkesvux, där yrkesinriktad utbildning i kombination med sfi ryms, kan det finnas regional styrning av vuxenutbildningen. Det kan samtidigt finnas kommunal styrning via nämnd, lokala mål på enhetsnivå, mål på företagsnivå genom till exempel affärsplaner och anbud samt styrning i avtal i upphandling eller auktorisation (SOU 2020:66). Det kan även finnas styrning genom mål hos de folkhögskolor med betygsrätt som anordnar sfi.

I ett auktorisationssystem kan samtliga utförare som uppfyller ett antal av kommunen uppställda krav ha rätt att bli auktoriserade och bedriva verksamhet inom kommunen på det aktuella området. I auktorisationssystemet kan även kommunens egenregi innefattas. Ett auktorisationssystem påminner till stora del om ett valfrihetssystem inom LOV (Lagen om valfrihetssystem). Det vill säga att medborgaren kan välja vilken av de auktoriserade anordnarna den vill läsa hos. Om den inte är nöjd kan den ”välja med fötterna”, dvs. byta

till en annan auktoriserad anordnare. På det sättet är det tänkt att de auktoriserade utförarna ska konkurrera med varandra inom systemet. Ett välfungerande auktorisationssystem förutsätter att medborgaren har möjlighet att göra ett upplyst val och har tillgång till oberoende information om de olika anordnarna.

#### 4.1.2 Ekonomisk styrning

Ekonomisk styrning handlar om att tillföra eller minska verksamhetens ekonomiska resurser samt fördelning av medel inom verksamheten. För sfi utgår ekonomisk ersättning, dels från staten till kommunerna, dels från kommuner till externa anordnare; såväl privata aktörer som folkhögskolor. Det är kommunerna som har ansvar för finansieringen av sfi men det finns statlig ersättning som kan bekosta en del sfi-elevs utbildning. Kommunerna har rätt till statlig ersättning för mottagande och insatser för nyanlända enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Medlen fördelas till kommunerna för mottagandet av nyanlända där kostnaden för flertalet samhällsinsatser ryms. Kommunerna får då ett schablonbelopp per person, så kallad kapitering, som bland annat ska bekosta sfi-undervisning eller motsvarande.

De flesta nyanlända mellan 20 och 65 år som nyligen fått uppehållstillstånd ingår i etableringsprogrammet. Den som är inskriven i etableringsprogrammet ska omfattas av ett åtgärdssystem. Det innebär att deltagarna kan varnas eller stängas av från sin ersättning under en kortare eller längre tid. Den som deltar i programmet får en handlingsplan på samma sätt som övriga arbetssökande. Det innebär bland annat att Arbetsförmedlingen har större utrymme än de hade innan införandet av etableringsprogrammet att besluta vilka insatser som är lämpliga för individen. Arbetsförmedlingen kan också ändra individens planering under programmets gång.

1 januari 2018 infördes även vad som kom att kallas utbildningsplikt. Det är ett arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända invandrare. Det innebär bland annat ett krav på att en nyanländ som har kort utbildning och därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet i huvudsak ska ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering och utbildning inom komvux eller motsvarande utbildning

inom folkhögskolan (14 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). De som omfattas av utbildningsplikten ska dessutom delta i någon insats som är mer än ordinarie sfi om minst 15 timmar lärarledd undervisning per vecka. Inledningsvis uppfylls det till exempel genom att eleverna har samhällsorientering utöver sfi men behöver byggas på med mer kurser och insatser under programtiden. Insatser kan till exempel vara praktik eller arbetsträning. Arbetsförmedlingen har samordningsansvaret för etableringsinsatserna som ges till nyanlända och behöver samarbeta med kommunerna lokalt kring utbildningsplikten. I samband med införandet av utbildningsplikten tillfördes kommunerna medel för att kunna möta det utökade utbildningsbehovet bland nyanlända genom att schablonersättningen för mottagande och insatser höjdes. För 2020 var det totala schablonbeloppet 146 100 kronor för en person som inte har fyllt 65 år och 82 100 kronor för en person som har fyllt 65 år. Beloppet betalas ut i omgångar under en period på två år.

Inom schablonbeloppet beslutar kommunerna själva hur de vill fördela medlen mellan de olika insatserna som utöver sfi omfattar allt från introduktionsinsatser för nyanlända barn och unga till tolkning och andra insatser för att underlätta etablering i samhället. Det vill säga, den ekonomiska styrningen kopplat till statsbidraget sker i två steg, från staten som beslutar hur mycket schablonbeloppet bör vara för mottagande och insatser för nyanlända invandrare och från kommunens håll som beslutar om hur stor andel av detta som bör allokeras till just sfi. Kostnaden kommunerna redovisar för sfi varierar stort mellan kommunerna.

Målgruppen för sfi är dock större än nyanlända invandrare i etableringen som omfattas av den statliga schablonersättningen. Rätten till sfi kvarstår oavsett vistelsetid i Sverige så länge individen saknar de kunskaper utbildningen syftar till att ge. Den heterogena elevgruppen har även olika utbildningsbakgrund och kan vara betjänta av olika typer av kombinationsutbildningar.

Möjligheten att kombinera sfi med andra studier är inskrivet i förordningen(2011:1108) om vuxenutbildning. Där står att kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ska utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier inom andra delar av den kommunala vuxenutbildningen och andra skolformer inom skolväsendet. I vårändringsbudgeten för 2021 avsattes medel för att öka dessa kombinationer av sfi/sva (svenska som andraspråk) och

yrkesutbildning inom komvux genom ett riktat statsbidrag som kommunerna kan ansöka om. För detta, som kallas ”yrkesvux kombination”, lämnas bidrag för yrkesutbildning som kombineras med sfi och/eller svenska som andraspråk på grundläggande och gymnasial nivå. I yrkesutbildningen ska även stödjande insatser ingå. Statsbidraget innebär att kommunerna kan erhålla 110 000 kronor per årsstudieplats för denna typ av kombinationer och det finns inget krav på medfinansiering från kommunerna för just dessa utbildningar. (För mer information om statsbidraget se kapitel 8).

De elevers utbildning som inte omfattas av ovan nämnda statsbidrag kan finansieras genom det generella statsbidraget till kommunerna eller genom kommunalskatten. I olika omgångar har regeringen även tillskjutit ett bidrag till kommunerna kallat skolmiljarden. Skolmiljarden är ett statligt stöd som omfattar hela skolväsendet – från förskola till vuxenutbildningen<sup>1</sup>. Den nuvarande förstärkningen av skolmiljarden 2022 syftar till att bidra till goda förutsättningar för kommunerna att kunna säkerställa att alla barn och elever får den utbildning de har rätt till, trots pandemin. Skolverket betalar ut medel till alla kommuner utan att ansökan behöver göras. Hur mycket medel respektive kommun ska tilldelas beräknas utifrån antalet barn och unga i åldern 6–19 år i respektive kommun. Kommunerna bestämmer själva till vad medlen ska användas och hur de ska fördelas över olika skolformer. Insatserna kan ske i både kommunal och enskild verksamhet.

De olika statsbidragen knutna till sfi beräknas och betalas ut på olika sätt; per årsstudieplats efter ansökan som uppnår kriterierna för specifik utbildningsform (yrkesvux kombination), automatiskt beräknat per person i aktuell målgrupp (insatser för nyanlända samt skolmiljarden) samt utan öronmärkning för några specifika insatser inom sfi (det generella statsbidraget samt till viss del skolmiljarden). Genom statsbidraget till yrkesvux kombination kan det ses som att staten tillför medel för att uppmuntra till sfi i kombination med yrkesutbildningar. Följande har skolmiljarden ett brett syfte och i fallet med de övriga statsbidragen kan det inte sägas handla så mycket om ekonomisk styrning utan mer om ekonomisk ersättning för kostnader som väntas uppstå i kommunerna. Dock kan förstås ersättningen öka eller minska beroende på politiska beslut om hur mycket staten bör allokera till insatser för nyanlända i stort. Inom

---

<sup>1</sup> 2022 omfattades dock inte förskolan längre av skolmiljarden.

sfi och komvux i stort kan olika ersättningsmodeller nyttjas när kommunen tillika huvudmannen upphandlar utbildningsanordnare. Det kan till exempel utgå ersättning till utbildningsanordnare för en utförd aktivitet eller ett resultat. Inom sfi kan det till exempel vara antal utförda timmar eller ersättning för godkända betyg. I utredningens direktiv poängteras att om betyg används för att bedöma progression blir bedömningen inte oberoende från utbildningsanordnaren och det finns då en risk att det sätts ”glädjebetyg”. Samma risk kan förstås också föreligga när ersättning till anordnare baseras på godkända betyg.

#### 4.1.3 Prestationsstyrning

Prestationsstyrning berör bemötande och kvalitet vid produktion av tjänster. Denna styrning kan baseras på såväl kvantitativa som kvalitativa metoder och bedömningar. Tillitsdelegationen menar att man i dag ofta arbetar med trubbiga mått på prestationer som snarare fokuserar på process och struktur än på resultat och att det skulle behövas bättre kvantitativa såväl som kvalitativa mått på prestation.

Som nämnts ovan fördelas statsbidrag till sfi per plats, genom kapitering och/eller utan öronmärkning. Det finns ingen styrning från staten kopplad till kvalitet inom sfi. Handlingsutrymmet för kommunerna är därmed stort för hur prestation och kvalitet ska definieras. För de kommuner som kontrakterar externa utförare ställer det höga krav på upphandlingskompetens för att specificera önskvärd kvalitet i undervisningen. Dessutom behöver man verktyg för att kunna mäta prestation och följa upp önskad kvalitet. För externa utbildningsanordnare kan ekonomiska incitament för progression hos eleverna och kvalitet i verksamheten således vara olika beroende på hur upphandlingskraven är utformade av varje enskild kommun. För kommunerna finns det dock ett inbyggt ekonomiskt incitament att sfi-eleverna ska uppnå goda kunskaper och ta sig igenom utbildningen. Detta för att de ska kunna gå vidare till studier eller arbete och inte till exempel vara beroende av ekonomiskt bistånd eller annat stöd som bekostas av kommunen utan i stället bidra med skatteintäkter till kommunen.

#### 4.1.4 Normstyrning

Normstyrningen är av mer informell karaktär och berör påverkan av attityder, beteenden och normer i en verksamhet. Här pekas ledarskapet ut som centralt. I det här fallet skulle det innebära rektorer och verksamhetschefer inom den kommunala vuxenutbildningen men även studie- och yrkesvägledare och lärare och elever är viktiga för hur normer skapas och befästs i verksamheten. För komvux/sfi kan även aktuell nämnd spela roll för vad man signalerar är viktigast med sfi. Prioriteras att eleverna i sfi snabbast möjligt kommer ut på arbetsmarknaden eller är fokus mer på att eleverna ska ha ett funktionellt språk som samhällsmedborgare? Normerna för såväl sfi som för komvux i stort gällande fokus på arbetsmarknad eller utbildning har svängt fram och tillbaka sedan komvux början och ändras bland annat beroende av politiska ställningstaganden.

Normer i en verksamhet som utbildning kan också skapas genom en gemensam värdegrund och gemensam grund att stå på. Att som lärare dela en gemensam förståelse baserat på den forskning och kunskap som förmedlats i utbildning till yrket kan vara en sådan grund. Dock är graden av legitimerade och behöriga sfi-lärare låg (knappt hälften läsåret 2019/2020). Samtidigt saknas vuxenutbildningsperspektiv till stor del på landets lärarutbildningar. Utbildningar inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § skollagen), men ändå kan Komvuxutredningen konstatera att kunskapsbildningen och forskningen kring vuxnas lärande är försvinnande liten i Sverige i dagsläget. Lärarna inom vuxenutbildningen har också begränsad tillgång till kompetensutveckling som är specifikt inriktad på undervisningen av vuxna (SOU 2018:71).

Den relativt låga graden av behörighet och legitimation bland sfi-lärare samt den begränsade tillgången på såväl forskning som kompetensutveckling specifikt inriktad på vuxnas lärande och vuxenutbildningen i stort ger en mindre normstyrning än vad som kunde ha varit fallet. Dock baseras sfi såväl som övrig utbildning inom komvux på såväl skollag (2010:800) som förordning (2011:1108) om vuxenutbildning och läroplanen (Lvux12) för vuxenutbildningen som alla innehåller styrning kopplat till värdegrund. I skollagen uttrycks till exempel att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demo-

kratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Och i läroplanen (Lvux12) för vuxenutbildningen uttrycks det att vuxenutbildningen ska förmedla sådana kunskaper som utgör den gemensamma referensramen i samhället och som utgår från de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna.

Kopplat till sfi finns även dess kursplan som bland annat beskriver utbildningens syfte, mål och karaktär samt kunskapskrav kopplat till olika färdigheter. Dock saknas centralt innehåll för sfi som finns i kursplanerna på såväl gymnasial som grundläggande nivå. Det centrala innehållet är innehåll kopplat till olika kunskapsområden och lyfter upp det ämnesinnehåll som eleven ska få möta i undervisningen. Även om lärare kan lägga olika tonvikt på de olika delarna och till viss del gå utanför det centrala innehållet utefter elevernas behov och intresse skapar det en samstämmighet inom ämnet över landet och mellan olika lärare och anordnare som inte finns på samma sätt inom sfi. Det blir i stället upp till Sveriges 290 kommuner samt dess utförare och framför allt lärare att forma innehållet med grund i kursplanen och utefter elevernas behov. I en promemoria från KLIVA-utredningen problematiseras avsaknaden av centralt innehåll bland annat på följande sätt:

Utän ett centralt innehåll ges läraren än större möjlighet att tillsammans med elever och kollegor välja innehåll utifrån elevernas intressen, behov och förutsättningar och utifrån det innehållet undersöka vilka språkliga aspekter (till exempel vokabulär, fraser, språkhandlingar, grammatiska fenomen, uttal), som eleverna behöver tillägna sig för att kunna kommunicera om innehållet. Det är utifrån en sådan analys som läraren utformar ett relevant arbetssätt. Att göra en sådan bedömning är en grannlaga uppgift som kräver kompetens och tid. Många lärare saknar dessa förutsättningar och förlitar sig därför på läromedel vars innehåll inte alltid upplevs som relevant för eleverna. (KLIVA 2019, s. 74).

Det skulle således kunna vara positivt genom att det handlingsutrymme lärarna får p.g.a. avsaknaden av centralt innehåll kan användas till att till exempel individanpassa undervisningen men negativt utifrån aspekten att så pass få lärare inom sfi är behöriga i ämnet samt den generella bristen på tid för att planera undervisningen.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> I en enkät utförd av Lärarförbundet med 500 svarande lärare inom komvux svarade endast 7 procent att de upplever att de alltid har tillräckligt med tid att planera och/eller följa upp verksamheten på det sätt de skulle vilja. Nästan var tredje lärare säger att de sällan eller aldrig har tid att göra det. "Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt", Lärarförbundet (2017)



#### 4.1.5 Sfi-peng i relation till dagens styrning av sfi

Utredningen kan konstatera att en typ av resultatbaserad ersättning som sfi-pengen handlar om, dvs. en ersättning som premierar uppnådda resultat, är vanligast inom hälso- och sjukvården och fungerar alltid som ett komplement till en annan eller andra ersättningsprinciper (SOU 2020:66, s.114). Som ovan diskuterades finns det i dag ingen statlig styrning som fokuserar på kvalitet i utförandet av sfi eller som belönar kommunerna och dess externa anordnare utefter något oberoende mått på ett gott resultat. Genom regelstyrningen har staten definierat vissa krav som måste uppfyllas av verksamheterna men det saknas ekonomiska incitament från statligt håll för att dessa ska utföras med kvalitet. Vad kvalitet innebär samt mått och metoder för hur det ska mätas är till stor del upp till varje kommun och i viss mån enskilda anordnare att ta fram och definiera. Det saknas också tillräcklig forskning och evidens för vilka faktorer som påverkar eller kan påverka kvaliteten i sfi positivt att luta sig mot i utformningen av sin verksamhet eller i kravställning i upphandling. Därtill skulle kommunerna kunna vara betjänta av ytterligare kvantitativt underlag som stöd i sitt systematiska kvalitetsarbete.

En sfi-peng skulle i det här sammanhanget kunna erbjuda ett komplement till övrig styrning genom att utforma ett ekonomiskt incitament för utbildningsanordnare i syfte att höja kvaliteten i undervisningen. Detta genom att erbjuda en ersättning baserat på ett mått på elevens progression som genom en mervärdesanalys kan kontrollera för ett flertal bakgrundsfaktorer. Det gör att man kan jämföra resultaten mellan liknande grupper samt mellan anordnare och olika kommuner. Det kan dessutom bidra till en stor datainsamling som kan tjäna som del i underlag för kommunernas systematiska kvalitetsarbete samt användas i forskning om bland annat vilka faktorer som kan bidra till högre måluppfyllelse i sfi.

Ett progressionstest som kopplas till en mervärdesanalys kan förstås inte mäta allt som är önskvärt att mäta utan kommer endast att kunna bidra med en pusselbit. Därför kan ersättningen inte heller vara för hög. Med en alltför hög ersättning finns också risk för att progressionstestet blir för styrande för undervisningen, så kallat *teaching to the test* eller *wash-backeffekt*. Dock får den inte heller vara så låg att önskad styreffekt utgår helt. En relativt låg andel av grundersättningen kan dock ändå verka styrande om marginalerna i

verksamheterna är små (SOU 2017:56, s. 127 ff). Ett längre resonemang om wash-backeffekter samt om storleken på ersättningen återfinns i kapitel 5 respektive i kapitel 10.

Att använda sfi-pengen som ett underlag för hur kriterierna ställs upp i upphandling av sfi-undervisning såsom stipuleras i utredningens direktiv kan även kopplas till ovanstående resonemang. Det vill säga att ett progressionstest inte kan mäta alla kvalitetsaspekter i sfi och därmed inte bör användas som ensamt bevis på kvalitet. Dock är det information om anordnare som är möjlig för kommuner att använda för att förbättra sin upphandling. Att ha tillgång både till jämförelser av ett nationellt likvärdigt oberoende mått inom en region men också nationellt är en viktig informationsmängd för att kunna utvärdera sina verksamheter. En huvudman kan då också identifiera vilka insatsfaktorer som överensstämmer med god progression och utveckla även sina upphandlingskriterier. Att endast däremot utgå ifrån progressionstestresultat eller mervärden vid upphandling är inte förståndigt då alla kvalitetsaspekter i sfi inte kan mätas av ett mått. Om man dessutom skulle ställa upp ska-krav baserad på progressionstestresultatet eller mervärden skulle det också stänga ute alla nya anordnare som innan aktuell upphandling saknat verksamhet på området och därmed inte har ett resultat från progressionstestet.

Utredningens förslag svarar direkt mot behovet som Tillitsdelegationen pekat ut, att det skulle behövas bättre kvantitativa mått på prestation. Avsaknaden av oberoende nationella likvärdiga mått i dag gör att resultatet från progressionstestet eller mervärdesanalysen fyller ett behov som tidigare inte kunnat tillgodoses vid utvärdering, kvalitetsarbete och upphandling av verksamheter.

## 5 Bedömning inom sfi

I det här kapitlet redogörs för bedömning av språkfärdighet inom sfi. Direktivet lyfter fram att utredningen ska analysera ”möjliga standardiserade och i förhållande till utbildningsanordnaren oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat”. I det här kapitlet redogörs för nationella prov inom sfi som är det nationella bedömningsinstrument som används i dag inom sfi. Avslutningsvis diskuteras möjligheten med att använda de nationella proven i direktivets syfte.

### 5.1 Utgångspunkter för bedömning på sfi

Styrdokumentens kunskapssyn och formuleringarna i mål och kunskapskrav utgör givna utgångspunkter för både undervisning och bedömning på sfi. Kommunal vuxenutbildning har breda målformuleringar och syftar bland annat till att vuxna ska utveckla kunskaper och kompetenser för att främja sin personliga utveckling och stärka sin ställning i samhälls- och arbetslivet (20 kap. 2 § skollagen). Sfi är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att deltagarna ska utveckla ett funktionellt andraspråk. Kursplanen anger att

Utbildningen ska ge språkliga redskap för att kommunicera och delta aktivt i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier (SKOLFS 2017:91).<sup>1</sup>

Eleverna ska alltså få utveckla språkkunskaper som är användbara i domäner utanför klassrummet. De ska även ges möjlighet att utveckla strategier för språkutveckling och för att stödja den egna kommunikationen. Under utbildningen ska eleverna utveckla en

---

<sup>1</sup> Senast ändrad genom SKOLFS 2021:61.

allsidig kommunikativ språkförmåga, vilket innebär att eleverna ska kunna använda språket i olika syften och sammanhang och utifrån sina behov. En sådan språkförmåga bygger såväl på kunskap om språket som system, det vill säga grammatik, ordförråd och textstruktur som kunskap om språkanvändning, det vill säga hur man gör funktionella och anpassade språkliga val i förhållande till situationen.

Sfi fick en ny kursplan 2017. Kursplanen har reviderats en gång med anledning av införandet av en förenklad betygsskala.<sup>2</sup> Även kursplanen som var gällande innan, trädde i kraft 2009, reviderades. Den kommunikativa språksynen, som etablerades i läroplanen<sup>3</sup> från 1986, har dock bestått.

### 5.1.1 Övergripande progression mellan kurserna

Progressionen mellan kurserna kan i generella ordalag beskrivas dels utifrån de situationer och domäner eleven förväntas kunna delta i, dels utifrån de texttyper eleven förväntas kunna förstå eller producera muntligt eller skriftligt (för utförlig beskrivning hänvisas till Skolverket 2021c). Under utbildningen vidgas antal texttyper och språkliga sammanhang. Dessutom finns beskrivningar som visar på kvalitativa skillnader i språkanvändningen i de olika kurserna. På kurs C och D förväntas exempelvis eleven i viss mån kunna anpassa sitt språk till syfte och mottagare. På kurs A, som endast riktar sig till elever på studieväg 1 (se kapitel 3 för beskrivning av studievägarna), förväntas eleven kunna kommunicera med stöd och ett enkelt språk i konkreta och vardagsnära situationer. På kurs B kommunicerar eleven med stöd och ett enkelt språk i vanliga situationer i vardagslivet, på kurs C utökas språkanvändningsdomänerna till vanliga situationer i vardags-, samhälls-, arbets- och studieliv och på kurs D även till informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls-, arbets- och studieliv. Dessutom ökar graden av självständighet i språkanvändningen. På kurs A och B kommunicerar eleven med stöd och på C och D mer självständigt. Elever som inte är funktionellt litterata ska erbjudas undervisning i grundläggande läs- och skrivinlärning. Elever som är litterata men inte behärskar det latinska

---

<sup>2</sup> Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2022.

<sup>3</sup> På den tiden hade sfi en egen läroplan. I dag lyder sfi under läroplanen för kommunal vuxenutbildning (SKOLFS 2012:101).

alfabetet kan också vara i behov av anpassad grundläggande läs- och skrivinlärning. Undervisningen i grundläggande läs- och skrivinlärning knyts inte till någon av kurserna A–D (SKOLFS 2017:91).

## 5.2 Bedömning av språkfärdighet på sfi

Bedömning på sfi fyller flera funktioner som har betydelse för en kvalificerad språkutbildning och för elevers möjlighet att utveckla sina språkkunskaper. Bedömning av språkfärdighet kan definieras som en process för att observera och samla information om elevens språkliga nivå. Informationen tolkas i relation till kunskapskrav och teorier om andraspråksutveckling. Baserat på denna tolkning fattas olika typer av beslut. Dessa beslut kan vara antingen formativa, som hur eleven ska gå vidare och hur undervisningen ska anpassas, eller summativa, för att fatta beslut om uppnått lärande i relation till kunskapskraven. Bedömning av språkfärdighet på sfi kan alltså göras i flera olika syften. Det handlar bland annat om initial kartläggning och bedömning, en kontinuerlig formativ bedömning för att anpassa undervisningen utefter elevernas förutsättningar och behov, bedömning för att fatta beslut om särskilda insatser och för att fatta beslut om måluppfyllelse. Elevens individuella studieplan och inledande kartläggning utgör utgångspunkter för planering av elevens utbildning. Den som är antagen till en kurs har rätt att fullfölja den men huvudman har rätt att avsluta kursen om ”eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg” (20 kap. 9 § skollagen). För dessa olika bedömningssyften och beslut behöver elevens språkliga progression dokumenteras, vilket innebär att elevens språkfärdigheter behöver bedömas och dokumenteras kontinuerligt.

Precis som övrig kommunal vuxenutbildning har sfi inga fasta terminer utan en kontinuerlig antagning med flexibla kursstarter och individuella kursavslut. Det kan vara svårt att planera undervisningen långsiktigt i och med att elevsammansättningen ändras. Den formativa bedömningen blir viktig för att utforma undervisning utifrån individens behov och förutsättningar (SOU 2020:66). Det kontinuerliga antagningen får även till följd att elever ska kunna avsluta kurser löpande för att gå vidare i kurssystemet inom vuxenutbildningen eller till andra aktiviteter. Flexibla kursstarter och individu-

ella kursavsluten gör att det finns ett behov av att kunna genomföra nationella prov och sätta betyg löpande. De nationella proven har en användningstid på tre år då de får användas i verksamheten. Utbildningen är flexibel och läraren avgör när det är lämpligt att använda proven. Det innebär att lärares bedömningsarbete inom den kommunala vuxenutbildningen i viss mån skiljer sig åt från hur bedömningsarbetet sker inom grund- och gymnasieskolan, där det finns fastställda terminstider och nationella prov ges på fasta provdatum en gång per kurs och år.

Kursplanen för sfi bygger på en funktionell och kommunikativ språksyn och en utgångspunkt för bedömningen är elevens förmåga att använda språket ”på ett begripligt sätt för olika syften i vardags-, samhälls-, och arbetsliv samt fortsatta studier” (SKOLFS 2017:91). Kunskapskraven är uppdelade i fem kunskapsområden: hörförståelse, läsförståelse, muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig färdighet. Dessa färdigheter ska bedömas som en helhet utifrån vad eleven klarar av språkligt. Allmänt för bedömning av språkfärdighet på sfi gäller att ”den språkliga korrektheten ska relateras till den innehållsliga och språkliga komplexiteten” (SKOLFS 2017:91). Betyg ska sättas på varje avslutad kurs. Betygsättning är en myndighetsutövning. Vid betygsättning ska läraren använda sig av all tillgänglig information om elevens kunskap i relation till kursplanens kunskapskrav (20 kap. 37 § skollagen). Vid bristande underlag för bedömning av en elevs kunskaper med anledning av bristande deltagande, till exempel på grund av hög frånvaro eller att eleven inte deltagit aktivt i undervisningen, ska betyg inte sättas på kursen (20 kap. 39 § skollagen). I skollagen anges att vid betygsättning kan lärare bortses från enstaka kunskapskrav eller från enstaka delar av sådana krav om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav” (20 kap. 38 § första stycket skollagen).

KLIVA-utredningen (SOU 2020:66) lyfter i sitt betänkande fram bedömning som ett av flera prioriterade områden för att stärka kvaliteten i sfi-utbildningen. KLIVA-utredningen anser att det dels handlar om behovet av att stärka lärares kunskap i bedömning genom olika kompetensutvecklingsinsatser, dels om behovet av att stärka den formativa bedömningen under utbildningen för att kunna

följa elevernas progression och erbjuda en individanpassad och språkutvecklande undervisning. I betänkandet föreslås därför att ett nationellt stödmaterial i likhet med Skolverkets bedömningsmaterial för nyanländas språkutveckling Bygga svenska tas fram för sfi i syfte att verka för en ”mer likvärdig och kvalificerad undervisning baserad i en bedömning av progression” (SOU 2020:66, s. 379). KLIVA-utredningen visar även på ett omfattande kompetensutvecklingsbehov, då utredningen gör bedömningen att knappt en femtedel av sfi-lärarna har den formella kompetens som behövs för att göra kvalificerade språkliga bedömningar (se även kapitel 3 samt SOU 2020:66 kapitel 6 för mer utförlig beskrivning).

### 5.3 Nationella prov på sfi

I dag finns ett nationellt standardiserat bedömningsinstrument framtaget för kurserna B, C och D. Det finns i dagsläget inget nationellt standardiserat bedömningsinstrument för kurs A. Nationella prov på sfi infördes 1996 för den avslutande kursen (kurs D) och för kurs B och C 2009 som då var avslutande kurser på studieväg 1 och 2. I dag organiseras utbildningen inom sammanhållna studievägar, se kapitel 4 för mer information om detta. Enligt 4 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning ska lärarna inom sfi använda nationella prov i slutet av kurserna B, C och D. De nationella proven på sfi är sekretessbelagda i tio år och regleras i 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:40). Användningstiden är för närvarande tre år (SKOLFS 2021:74).

#### 5.3.1 De nationella provens syfte

Precis som övriga nationella prov i det svenska skolsystemet syftar de nationella proven i sfi till att verka för en likvärdig och rättvis bedömning nationellt samt till att kunna användas för utvärdering och uppföljning. De nationella proven i sfi är ett kursplanebaserat prov som syftar till att pröva delar av kunskapskraven. Målen för sfi är komplexa och det är inte möjligt att bedöma alla kunskapskrav i ett enskilt prov (Skolverket 2021c). Proven är inte ett examensprov, utan ska utgöra en del av den samlade bedömningen av elevens kun-

skaper. Dock anges i 20 kap 37 a § skollagen att resultatet på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättningen.

### 5.3.2 Provdeltagare och resultat

2019 genomförde 15 990 elever B-provet, 25 561 elever C-provet och 21 771 elever D-provet. 92,4 procent av de som gjorde B-provet blev godkända, 85,1 procent fick godkänt på C-provet och 84,9 procent blev godkända på D-provet. Den höga andelen godkända resultat följer troligen av systemet att de nationella proven ges regelbundet och att det inte finns på förhand fastställda kurstider. När läraren bedömer att eleven uppnått kunskapskraven ska det nationella provet användas (Skolverket 2021c, s. 15). Delprov Tala har högst andel godkända resultat (cirka 90 procent) och jämnast resultat över tid medan delprov Skriva är det delprov som har lägst andel godkända resultat (kring 70 procent). Utbildningsbakgrund påverkar resultaten i alla delprov förutom i delprov Tala, genom att den grupp elever som har längst utbildningsbakgrund också har högst andel godkända resultat på delproven (Institutionen för språkdidaktik 2021a, 2021b, 2021c). I delprov Tala är andelen godkända elever jämnt oavsett utbildningsbakgrund.

Genomförandet av provet kan behöva anpassas för elever med funktionsnedsättning eller med läs- och skrivsvårigheter, exempelvis genom förlängd provtid. Läraren planerar anpassningen. Vid anpassningar är det viktigt att beakta att proven fortsatt prövar de avsedda förmågorna.

### 5.3.3 Utgångspunkter för provkonstruktionen

Utgångspunkter för provkonstruktionen utgör formuleringar i kursplanen och kunskapskraven i kombination med ett teoretiskt ramverk för vuxnas andraspråksutveckling (Ahlgren m.fl. 2016). Dessa utgör grunden till provens så kallade konstrukt, vilket innebär en definition av det som ska testas. För varje delprov (höra, läsa, skriva och tala) finns en specificerad konstrukt anpassad till de färdigheter som prövas. Kursplanens och kunskapskravens formuleringar anger vad eleven förväntas kunna göra med språket på ett allmänt plan. Kursplanen och det teoretiska ramverket bygger på en



kommunikativt inriktad språksyn, vilket innebär att målet är att eleverna ska kunna kommunicera genom det talade och skrivna språket utifrån sina behov. Kommunikativ språkundervisning och testning har varit det dominerande paradigmet inom andra- och främmandespråksundervisningen sedan 1970-talet och har inneburit ett ökat fokus på produktiva färdigheter som muntlig och skriftlig språkanvändning (McNamara & Roever 2006). Provets teoretiska ramverk bygger på tidigare modeller för kommunikativ språkförmåga av bland annat Bachman & Palmer (1996), Canale & Swain (1980) och Celce-Murcia (2007). Gemensamt för olika modeller för kommunikativ språkförmåga är att de är multikomponentiella, det vill säga de bygger på olika kompetenser som samverkar vid språkanvändning. I den modell som ligger till grund för definitionen för kommunikativ språkförmåga som används i det nationella provets teoretiska ramverk lyfts följande kompetenser fram: sociokulturell kompetens, textkompetens, interaktionell kompetens, lingvistisk kompetens och strategisk kompetens (se Ahlgren m.fl. 2016 för mer utförlig beskrivning). Sociokulturell kompetens avser förmågan att anpassa språket efter situation och mottagare, textuell kompetens avser förmågan att skapa struktur och sammanhang i muntliga och skriftliga texter medan interaktionell kompetens avser förmågan att uttrycka olika språkhandlingar som att utbyta åsikter och uttrycka önskningsar, och att kunna hantera olika aspekter relaterade till att initiera och upprätthålla samtal. Lingvistisk kompetens innefattar kunskap om grammatik, lexikon, fonologisk kompetens (uttal) och grafematisk kompetens (stavning). Språkanvändningen binds samman av en strategisk kompetens som både avser allmän problemlösningsförmåga och förmåga att komma runt kommunikativa hinder.

Utöver modellen för kommunikativ språkförmåga bygger det teoretiska ramverket på ett genreperspektiv baserat på systemisk-funktionell lingvistik (Halliday 1994) som beskriver hur språkanvändning följer en given struktur och anpassas utifrån olika variabler som ämne, vilken relation som skapas mellan språkbrukarna (till exempel grad av formalitet) och kommunikationssätt.

Utifrån de olika teoretiska utgångspunkterna eftersträvar provkonstruktionen att efterlikna autentiska situationer i vardags, samhälls-, studie- och arbetsliv samt att skapa en bredd i val av texttyper,

grad av formalitet, uppgiftstyper och vad eleven förväntas kunna göra med språket.

### 5.3.4 Framtagningsprocessen

Det tar ca 12 månader att ta fram ett nationellt prov i sfi. Proven tas fram på Institutionen för ämnesdidaktik (tidigare Institutionen för språkdidaktik) vid Stockholms universitet på uppdrag av Skolverket. Delproven i hör- och läsförståelse provas ut på 200–250 kursdeltagare runt om i landet som läser på olika studievägar (Institutionen för språkdidaktik 2020). Delproven provas ut vid två tillfällen med bearbetningar emellan. Bearbetningarna bygger på statistiska och kvalitativa analyser. Delproven i skriftlig färdighet och muntlig färdighet provas ut i mindre skala.

Knutna till konstruktionsgruppen finns referensgrupper och bedömargrupper bestående av erfarna lärare och skolledare samt forskare. Vid sammansättningen av dessa grupper eftersträvas att deltagarna ska representera en geografisk spridning, en blandning när det gäller typ av anordnare samt erfarenheter av att undervisa elever på olika studievägar (Institutionen för språkdidaktik 2020). I referensgruppens uppdrag ingår att granska och värdera det aktuella provet under framtagningsprocessen. Bedömargruppens uppdrag innebär att analysera och bedöma elevlösningar och hjälpa till att välja ut lämpliga elevlösningar till respektive provs bedömningsanvisningar. Utöver referens- och bedömargrupper finns även en expertpanel för kravgränssättning knuten till varje prov. Expertpanelen ger förslag på kravgränsen för delproven för de receptiva färdigheterna, det vill säga delproven i läs- och hörförståelse.

### 5.3.5 Provens innehåll, uppläggning och genomförande

Innehållet i provet strävar efter att vara aktuellt och engagerande, men inte stötande och diskriminerande och så oberoende som möjligt av elevens tidigare faktakunskaper (Institutionen för språkdidaktik 2020). Proven följer kunskapskravens uppdelning i hörförståelse, läsförståelse, skriftlig färdighet och muntlig interaktion och produktion fördelade på fyra delprov (Läsa, Höra, Skriva och

Tala). För att delproven inte ska bli för omfattande kan de vara indelade i två delar med paus emellan.

Skolorna ansvarar för genomförande och bedömning. De nationella proven tar cirka 4,5 timmar att genomföra exklusive paus. Den faktiska tiden för att organisera provet är längre, då pauser mellan delproven rekommenderas. För de som anordnar proven kan särskilt delprov Tala ta tid att genomföra beroende på hur många elever det är vid provomgången.

Lärare i det svenska skolsystemet har internationellt sett jämförelsevis stort ansvar för att genomföra och bedöma externt framtagna standardiserade prov, som det nationella provet (Sundquist m.fl. 2018). Särskilt genomförandet av det muntliga delprovet har visat på lokala variationer, exempelvis när det gäller hur långa samtalen är, samtalsledarens agerande och om det är en eller två lärare som bedömer samtalen (Rydell 2018, Sundquist m.fl. 2018). Samtalsledarens roll har standardiserats i de nya nationella proven från 2022 genom instruktioner som förtydligar samtalsledarens roll, hur pass aktiv han eller hon ska vara och vilken stöttning han eller hon förväntas ge i delprov Tala på de olika kurserna.

### 5.3.6 Uppgifter och svarsformat

Delproven i läs- och hörförståelse använder sig av en variation av texttyper som exempelvis personligt berättande och beskrivande texter, kortare tidningstexter, informerande texter, meddelanden, tabeller och diagram. Det som prövas är hör- och läsförståelse för olika syften och i olika sammanhang. I delprovet för läsförståelse används i huvudsak olika typer av stängda svarsformat som flervalsfrågor och matchning. Kortsvar, där testtagaren ska skriva svaret, kan också förekomma. Så långt det är möjligt undviks så kallade integrerade uppgifter, där svaren kräver längre skriftlig produktion för att undvika att elevernas skriftliga färdighet påverkar hur de kan visa sina kunskaper i läsförståelse. Matchning innebär att eleven ska para ihop olika textpartier eller text och bild med varandra (till exempel fråga-svar, information om vad en person vill göra och koppla det till lämplig annons). Delprov Höra består i huvudsak av flervalsfrågor, men matchningsuppgifter kan förekomma på kurs D.

För de produktiva färdigheterna (delprov Skriva och Tala) används öppna svarsformat med olika grad av stöttning i instruktionen (till exempel aspekter som ska behandlas i texten eller att uppgiften bygger på ett brev som ska besvaras i delprov Skriva). Öppet svarsformat används för att fånga en så bred bild som möjligt av elevens performans, som sedan ligger till grund för bedömningen. I delprov Skriva prövas elevens förmåga att skriva enklare texter. På kurs D skriver eleven två uppgifter, en informell och en av mer formell karaktär.

### 5.3.7 Bedömning

Utgångspunkten för bedömning är elevens förmåga att använda språket genom att förstå, tolka och kommunicera muntligt och skriftligt på ett begripligt sätt i olika sammanhang. Att språkförmågan består av olika delkompetenser som samverkar vid språk-användning innebär att bedömning av kommunikativ språkförmåga är en sammanvägd bedömning där olika aspekter kan behöva viktas mot varandra. På provet ges inga betyg på respektive delprov utan resultatet på provet är sammanvägt. En ny modell som ger delprovs-poäng i stället för delprovsbetyg har utformats och tillämpas i de nationella proven från och med januari 2022. I provet tillämpas kompensatorisk sammanvägd bedömning.

Till delproven Tala och Skriva tillkommer bedömningsmatriser som ska spegla konstrukten för kommunikativ språkförmåga. De lyfter fram aspekter som innehåll, mottagaranpassning, begriplighet och sammanhang, flyt, textstruktur, ordförråd och grammatiska strukturer samt stavning och skriftspråksnormer respektive uttal. Med de nationella proven följer även bedömningsanvisningar med bedömda elevlösningar på delprov Skriva. För bedömning av muntlig produktion och interaktion finns bedömningsmaterialet Samtal på gång (Skolverket 2012a) framtaget med inspelade och bedömda elevlösningar. Ett nytt Samtal på gång utifrån den förenklade betygsskalan planeras att publiceras hösten 2022.

### 5.3.8 Insamling

Resultat på de nationella proven samlas in både av SCB och provgruppen på Institutionen för ämnesdidaktik på Stockholms universitet. Skolenheterna eller huvudmännen skickar in delprovresultat och provbetyg för samtliga elever i samtliga skolor till SCB. Dessa uppgifter utgör en del av Sveriges officiella statistik. För att kunna analysera och utveckla proven ombeds anordnare även att skicka in genomförda prov från var femte elev samt lärarenkäter där lärare ombeds att svara på frågor om bland annat innehåll, svårighetsgrad och hur bedömningsmatris och elevexempel har fungerat som stöd vid bedömningen (Institutionen för språkdidaktik 2021c). Provgruppens insamling av resultat och lärarenkäter pågår under ett års tid från första provdatum.

### 5.3.9 Provens ställning och påverkan

För att beskriva den påverkansseffekt som standardiserade prov har på undervisning används begreppet washback. Washback kan beskrivas som i vilken grad ett prov påverkar elever och lärare att göra saker som de annars inte skulle, som exempelvis att i undervisningen fokusera på uppgifter som förekommer i proven (Alderson & Wall 1993, Messick 1996). Denna washback kan både vara positiv och negativ. De nationella proven har länge haft en stark ställning inom sfi (Skolverket 2006, Colliander m fl. 2021). Lärare har generellt en positiv inställning till provens utformning och innehåll och anser att de ger stöd för betygssättning (Institutionen för språkdidaktik 2021a, 2021b, 2021c). De nationella proven ges återkommande och frekvensen ser olika ut. I Skolverkets (2021e) rapport om digitalisering av de nationella proven svarar 32 procent av rektorerna att de anordnar nationella prov en gång i månaden, vilket var det vanligaste svaret. Många lärare anordnar förtester för att fatta beslut kring vilka elever som ska skriva nationella prov och för att elever ska kunna få möjlighet att träna på provsituationen (Colliander m.fl. 2021). De nationella proven får på så vis en stor inverkan på hur undervisningen planeras och organiseras. Det handlar både om den tid som läggs på att förbereda inför och genomföra de nationella proven och utformningen av undervisningen, så kallat "teaching to the test". Denna senare aspekt kan vara negativ om undervisningen

snävas in i relation till de breda och komplexa utbildningsmålen. Proven har också visat sig ha en inverkan på relationen mellan lärare och elev, då elevers upplevda press på att bli klara med sfi kan bli till en press på lärare att få skriva prov (Colliander m. fl. 2021). En positiv washbackeffekt är att proven kan verka stärkande för lärares bedömningskompetens, exempelvis genom organiserad sambedömning. Framtida digitalisering av nationella prov förväntas ha en positiv washbackeffekt på elevernas utveckling av digital litteracitet (Skolverket 2021e).

### 5.3.10 Digitala nationella prov 2009–2012

Under 2009–2012 pågick ett parallellsystem där anordnare kunde välja mellan att beställa de nationella proven för kurs B, C eller D i pappersformat eller genomföra dem digitalt. Delproven i skriftlig färdighet, hörförståelse och läsförståelse gick att genomföra digitalt, medan det muntliga delprovet inte digitaliserades. Det muntliga delprovet ansågs inte lämpligt att digitalisera. Erfarenheter från perioden 2009–2012 visade att det var kostsamt att tillhandahålla ett parallellsystem och att relativt få valde att beställa de digitaliserade proven (Skolverket 2012b). Den främsta anledningen till att få genomförde de digitala nationella proven var att de tekniska förutsättningarna saknades ute på skolorna. Samtidigt ansåg skolorna att systemet med hur proven bokades och skulle genomföras var krångligt. Skolverket (2012b) drog slutsatsen att tiden inte var mogen för digitala nationella prov.

### 5.3.11 Digitala nationella prov och modulprov – ny tidsplan

Skolverket har haft i uppdrag att redovisa förutsättningar för och konsekvenser av att digitalisera de nationella proven i sfi (dnr 2020:227). Skolverket föreslår att proven digitaliseras stegvis med kurs D tidigast från hösten 2025 och kurs C tidigast från hösten 2026. Efter att de nationella proven digitaliserats på kurs C och D föreslår Skolverket att det ska utredas huruvida det nationella provet på kurs B ska digitaliseras.

Samtidigt som de nationella proven digitaliseras föreslås de bli modulprov, det vill säga att de byggs upp av olika moduler motsva-

rande delprov snarare än fasta provversioner. De nationella proven i sfi har utsatts för relativt stor exponering i form av otillåten spridning. Det riskerar att minska deras värde som pedagogiskt mätinstrument. Det digitala formatet möjliggör att olika delar av provet kan kombineras på olika sätt, vilket minskar förutsägbarheten och risken att proven sprids. Det i sin tur kan skapa ett tillförlitligare underlag. Det digitala formatet möjliggör att vissa delar av provet kan automaträttas samt eventuell central bedömning, det vill säga att proven bedöms av legitimerade lärare annan än undervisande lärare och på uppdrag av statlig myndighet. Skolverket ska i ett annat uppdrag utreda möjligheter till att införa automaträttning och central rättning av nationella prov (Utbildningsdepartementet 2021). I detta uppdrag ingår dock inte de nationella proven i kommunal vuxenutbildning.

Genom dialogmöten med huvudmän, rektorer och lärare samt enkäter till huvudmän och rektorer framkommer en positiv inställning till digitalisering av de nationella proven. De största utmaningarna med införandet av digitala nationella prov anses vara elevers bristande datorvana (särskilt elever med kortare studiebakgrund) samt behov av investering i teknisk utrustning. De tekniska förutsättningarna ser ut att variera över landet. Lärarna lyfter behovet av övningsuppgifter och möjligheter för elever att få träna i provmiljön (Skolverket 2021e).

## **5.4 Utredningens bedömning angående att använda de nationella proven för resultatbaserad ersättning**

Direktivet anger att utredningen ska ”analysera möjliga standardiserade och i förhållande till utbildningsanordnaren oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat samt föreslå ett system för hur progression ska mätas som underlag för en sfi-peng”. De nationella proven i sfi är externt framtagna och nationellt standardiserade, men genomförs lokalt. Det finns både fördelar och nackdelar med att använda de befintliga nationella proven utifrån direktivets syfte. Fördelarna skulle vara att de är välförankrade i verksamheten, är relativt omfattande i relation till kursplanens kunskapskrav (även om de inte mäter allt) och har

hög legitimitet bland lärare. Mycket tid ägnas redan åt att förbereda inför och genomföra nationella prov, vilket gör att utrymmet för ytterligare ett standardiserat prov är begränsat. De nationella proven syftar till att mäta delar av kunskapskraven och kan därför sägas ge information om elevernas språkliga nivå i relation till kurserna B, C och D. För elever som deltar i flera kurser över tid och därmed gör olika nationella prov kan proven visa på elevers progression under utbildningens gång.

Det finns dock flera nackdelar. Proven genomförs och bedöms i dag lokalt vilket gör att de inte är tillräckligt oberoende i förhållande till utbildningsanordnaren så som utredningen definierat oberoende (se kapitel 7 för att läsa mer om oberoende). Framtida digitalisering kan dock innebära att bedömningen av de nationella proven blir mer oberoende. Proven bedöms på en skala G/IG. Andelen som får godkänt på proven är hög. För att få ett mått på progression som är användbart i den mervärdesmodell som föreslås i kapitel 10 är det önskvärt med mått med mer precision. De nationella proven syftar inte heller till att mäta progression i ett och samma mätinstrument, vilket gör att de sinsemellan inte ger lika jämförbara resultat som ett bedömningsinstrument som är mer adaptivt utformat (se kapitel 6). Dessutom finns det inget nationellt prov för A-kursen. I direktiven betonas att bedömningsinstrumentet särskilt ska fånga progressionen hos elever som det tar en lång tid för att uppnå kunskapskraven inom sfi. Det kan därför anses viktigt att undersöka möjligheten att utforma ett bedömningsinstrument som riktar sig till elever på alla studievägar och kurser. Elever på kurs 1A kräver dock extra omsorg i framtagningsprocessen och det är inte självklart att externa och standardiserade test är det bästa sättet att mäta deras progression, se mer avsnitt 6.4.4. Att koppla ekonomiska incitament till lärares bedömningar kan dessutom leda till en oönskad press på lärarna till att sätta godkända betyg, vilket kan leda till betygsinflation. Det skulle också kunna bidra till att göra de nationella proven mer high-stakes, det vill säga mer avgörande för elever och lärare, än vad som är avsikten med proven. Prov tas alltid fram för ett givet syfte. Om framtagna prov används för andra syften än vad som är avsikten kan validiteten minska (se mer kapitel 6).

Utredningens bedömning är därför att nackdelarna överväger. Genomförandet av de nationella proven uppfyller inte direktivets önskemål om oberoende gentemot utbildningsanordnaren och ut-



formningen av proven mäter inte progression på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt.



## 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. I föregående kapitel redogjorde vi för nationella prov i sfi, vilket är det standardiserade bedömningsinstrument som används inom sfi i dag. Utredningen gör bedömningen 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. I det här kapitlet föreslår utredningen att ett nytt standardiserat och i förhållande till utbildningsanordnaren oberoende mätinstrument införs. Då externt genomförda test kan kräva stora personella resurser och lärarbristen inom sfi är stor, redogör vi i det här kapitlet för möjligheterna att utforma ett nytt standardiserat mätinstrument för att mäta progression med så hög grad av automatiserad bedömning som möjligt. Kapitlet inleds med en redogörelse för centrala kvaliteter i ett standardiserat språktest. Därefter följer en kunskapsöversikt över automatiserad bedömning, hur ett särskilt framtaget progressionstest skulle kunna vara uppbyggt samt en diskussion om olika överväganden i relation till införandet av ett nytt testsystem i sfi.

## 6.1 Ett test för att bedöma språklig progression

### 6.1.1 Kvaliteter i ett språktest

Bedömning av språkfärdighet kan definieras som en process för att samla information om en elevs språkförmåga och dra slutsatser om denna. Slutsatserna bygger på en tolkning av den observation som gjorts, exempelvis ett testresultat. Testresultat är bara intressanta om de går att lita på och ger meningsfull och relevant information. Det är därför viktigt att ge testdeltagare så bra förutsättningar som möjligt att få visa vad de kan. Ett standardiserat språktest bör präglas av så hög reliabilitet, validitet och rättvisa som möjligt. Validitet kan ses som giltigheten och kvaliteten på de slutsatser som dras utifrån en bedömning, medan reliabilitet avser bedömningens stabilitet och tillförlitlighet. Validitet kan ses som en övergripande kvalitet då validitet förutsätter reliabilitet, men reliabla bedömningar är inte nödvändigtvis alltid valida. Två bedömare skulle exempelvis kunna komma till liknande slutsats (hög interbedömarreliabilitet) men av olika skäl, vilket skulle minska validiteten i bedömningen. Rättvisa handlar bland annat om att alla testdeltagare ska få likvärdiga förutsättningar. Den praktiska genomförbarheten är också viktig att beakta vid framtagandet av ett nytt test. Att stärka kvaliteten i ett språktest handlar bland annat om att försöka minimera de risker som kan uppstå.

### 6.1.2 Validitet

Validitet är ett komplext begrepp och det har genom åren funnits olika sätt att se på validitet. En viktig aspekt av validitet i ett språkprov är konstruktvaliditet, det vill säga att provet mäter den förmåga som ska bedömas på ett så relevant och representativt sätt som möjligt. En konstrukt är en definition av den förmåga som ska bedömas, i det här fallet kommunikativ språkförmåga (se kapitel 5 för beskrivning av vad kommunikativ språkförmåga innebär). Hot mot validitet kan då vara det som kallas för konstruktunderrepresentation och konstruktirrelevant varians (Messick 1996). Konstruktunderrepresentation innebär att endast en begränsad del av konstrukten prövas och/ eller bedöms. Konstruktirrelevant varians handlar om att aspekter som inte ska bedömas blir en del av bedömningen. Handstil

kan vara ett sådant exempel vid bedömning av skriftlig färdighet eller att använda långa ljudinspelningar vid hörförståelser som mer tenderar att mäta minne än hörförståelse. Om elever inte fått möjlighet att öva i provmiljön för ett digitalt prov kan begränsad digital litteracitet bli en konstruktirrelevant varians. För omfattande prov kan trötta ut elever vilket då kan utgöra en konstruktirrelevant varians, samtidigt som begränsade prov kan utgöra konstruktunderrepresentation om inte provkonstruktionen eller bedömningen speglar hela konstrukten.

Validitet handlar inte bara om hur ett prov är framtaget utan också om hur det används eftersom det är tolkningarna, slutsatserna och besluten som fattas som ska vara valida. Ett prov tas alltid fram i ett särskilt sammanhang och i ett särskilt syfte. Ett välkonstruerat prov som används för ett syfte som det inte är framtaget för kan därför ha låg validitet. Ur det perspektivet är inte validitet en fast egenskap i ett prov utan ligger i tolkningen och användningen av provresultatet (Messick 1996). Validiteten behöver argumenteras för med stöd i både empiri och teori. Valideringsprocessen kan därför sägas ha två ”riktningar”, en som validerar framtagningsprocessen och en som validerar tolkning och användning (Kane 2006).

En annan aspekt av validitet är därför konsekventiell validitet, vilket handlar om positiva och negativa sociala konsekvenser av ett test på individer och samhälle (Messick 1996). Det som kallas washback, det vill säga hur introduktionen av ett test påverkar lärare, elever och undervisning (Alderson och Wall 1993), kan ses som en del av konsekventiell validitet. Washback kan både vara positiv och negativ, önskad såväl som oönskad. Om införandet av ett digitalt test skulle medföra att elever får träna i digitala miljöer och därmed öka sin digitala litteracitet kan det ses som en positiv washback-effekt. Om införandet av testet skulle innebära att undervisningen snävas in till det enkelt mätbara eller att för mycket tid läggs på att förbereda för standardiserade prov och att tiden för individanpassad undervisning minskar, kan det innebära en negativ washback-effekt. Konsekventiell validitet handlar också om att införandet av ett test inte ska ha skadlig påverkan på individer eller samhälle. Påverkan på individ, undervisning och samhälle kallas även test impact och behöver beaktas vid framtagning och användning av ett standardiserat test.

### 6.1.3 Reliabilitet

Reliabilitet, det vill säga bedömningens tillförlitlighet och generaliserbarhet, berör både själva mätinstrumentet och bedömningen av elevers prestationer. Interbedömarreliabiliteten brukar särskilt uppmärksammas, vilken handlar om i vilken grad två bedömare oberoende av varandra kommer till liknande slutsatser om en elevs språkförmåga. Reliabilitet i mätinstrument handlar om noggrannheten och stabiliteten i mätningen, så att den blir pålitlig. Reliabiliteten i test som bygger på frågor som rättas som rätt/fel kan beräknas på olika sätt och genom olika mått (Wiberg 2019). Om olika versioner av ett test ges till olika testdeltagare behöver man säkerställa att svårighetsgraden i frågorna är jämförbar och i de fall man vill ha frågor av olika svårighetsgrad, att frågorna verkligen ger prov på olika färdighetsnivåer. Lösningensproportion, diskriminering det vill säga i vilken grad frågorna särskiljer testdeltagare med lägre och högre kunskaper, och i vilken grad frågor som ska mäta samma förmåga är konsistenta är exempel på några av de beräkningar som görs efter utprovning. Att ha tillräckligt många frågor kan vara ett sätt att minska risken att gissningar får stor inverkan på frågor med stängda svarsformat (som flervalsfrågor).

Det kan finnas olika hot mot bedömningsreliabilitet. Exempelvis kan det handla om att mätinstrumentet inte innehåller tillräckligt med frågor av god kvalitet. Det kan också handla om olika störande moment i själva bedömningsituationen vilket påverkar elevens prestation. Bedömarna kan vara olika stränga och testtagaren kan må fysiskt eller psykiskt dåligt vilket kan påverka prestationen.

### 6.1.4 Rättvisa

Rättvisa kan också ses som en del av en överordnad validitetsdefinition. Standardiserade prov behöver vara rättvisa, vilket bland annat innebär att alla testdeltagare ska ges likvärdiga förutsättningar. Exempel på när det inte sker är om prov sprids till vissa elever före provdatum. Vidare kan bedömningsorättvisa uppstå om vissa grupper missgynnas systematiskt för att bedömaren har en bias. Systematisk orättvisa kan också föreligga i utformningen av upplägg och uppgifter. Testdeltagare bör även få information om testets upplägg och få veta hur resultatet ska användas. Rättvisa är en aspekt som

berör både hur mätinstrumentet är utformat, hur det bedöms och hur det används.

## 6.2 Automatiserad bedömning

### 6.2.1 Bakgrund

Automatiserad bedömning av språkfärdigheter har studerats aktivt i över ett halvsekel (Page 1966), och har utvecklats till ett stort forskningsfält med ett antal specialiserade tidskrifter och årliga konferenser. Det finns dessutom en omfattande kommersialisering av teknikerna som utvecklats, speciellt inom den stora marknaden för andraspråksinläring och bedömning av engelska. Bedömning av språkfärdighet innefattar även konstruktion av uppgifter för att synliggöra elevers kunskaper. Detta avsnitt behandlar därför både automatiserad konstruktion av uppgifter och automatiserad bedömning och rättning av elevsvar.

Utvecklingen av artificiell intelligens är ännu långt från den nivå att datorer kan sägas ha en mänsklig förståelse av språk. Därför är det viktigt att inse att bedömning av språkfärdigheter består av ett stort antal deluppgifter. Svårighetsgraden i bedömningen varierar mellan dessa uppgifter. Detta gäller såväl för mänskliga bedömare som för automatiska system, även om de exakta styrkorna och svagheterna skiljer sig mellan människor och automatiserade system. Det är stor skillnad mellan de förmågor som krävs för att rätta flervalfrågor som testar grundläggande läsförståelse, jämfört med vad som krävs för att bedöma hur väl en elev anpassar sitt språk till syfte och mottagare eller om en text är funktionell och begriplig trots brister. En dator är bättre än en mänsklig bedömare på att rätta flervalfrågor, eftersom den inte riskerar att göra slarvfel. En dator kan också vara mer konsekvent i sina bedömningar, då till exempel humör och trötthet och uppgifter som bedömts tidigare under dagen inte är faktorer som påverkar. Den är heller inte känslig för extern påverkan, till exempel en förväntan att ge höga betyg. En mänsklig bedömare är däremot bättre än en dator på att göra mer komplexa bedömningar av kommunikativ och funktionell kvalitet. En människa är exempelvis bättre på att dra slutsatser om begriplighet och hur funktionella och anpassade de språkliga valen är i relation till syfte och mottagare.

I grova drag kan situationen sammanfattas som att för automatiserade system är receptiva förmågor (i detta sammanhang läs- och hörförståelse) lättare att bedöma än produktiva (i detta sammanhang skriftlig produktion samt muntlig produktion och interaktion), givet att välkonstruerade frågor finns tillgängliga. Vidare är skriftlig produktion lättare än muntlig produktion och interaktion. Inom forskningen behandlas dessa olika typer av bedömning normalt separat, och vi följer denna princip även här.

### 6.2.2 Automatiserad bedömning av olika färdigheter

I detta avsnitt beskriver vi metoder för automatiserad bedömning av språkfärdigheter. Vi följer den uppdelning mellan olika kunskapsområden som finns i kursplanen för sfi, en uppdelning som även är lämplig från ett tekniskt perspektiv:

- Hörförståelse
- Läsförståelse
- Muntlig produktion
- Muntlig interaktion
- Skriftlig produktion (i kursplanen benämnd skriftlig färdighet)

#### Bedömning av hör- och läsförståelse

Ett vanligt sätt att bedöma läs- och hörförståelse i standardiserade test som ges till många testdeltagare är genom frågor med till största delen stängda svarsalternativ som flervalsfrågor eller matchning (där olika textpartier ska matchas, som fråga-svar eller text-bild) eller kortsvar där svarsalternativen är begränsade. Den typen av frågor är triviala att bedöma för såväl människor som datorer, givet att lämpliga frågor finns tillgängliga. Från ett automatiseringsperspektiv finns det en avvägning mellan frågekonstruktion och frågerättning: det är svårt att få hög noggrannhet i båda delarna samtidigt. Flervalsfrågor är triviala att rätta, men svåra att konstruera. Något mer öppna frågor utan givna svarsalternativ är lättare att konstruera, men osäkerheten vid rättningen ökar och själva frågetypen gör att produktiva färdigheter spelar in trots att syftet är att testa receptiva



förmågor. När denna avvägning görs i praktiken måste hänsyn tas till hur många provfrågor som behövs respektive hur många svar som behöver rättas, och speciellt när kvoten mellan dessa är låg (så att varje fråga ges till ett stort antal elever) så kan mänsklig konstruktion av frågor mycket väl bli det mest kostnadseffektiva alternativet. I resten av avsnittet om läs- och hörförståelse beskriver vi hur automatisering av provkonstruktionen kan gå till. För manuell konstruktion av frågor i slutet format, beskriven i avsnitt 5.3, antar vi att själva rättningen kan genomföras automatiskt med i princip 100 procent tillförlitlighet.

I grunden är det ungefär samma process som sker vid manuell och automatiserad provkonstruktion av läs- och hörförståelse, där man först behöver hitta och bearbeta källtexter eller regissera och spela in talat material, sedan konstruera frågor på en lämplig nivå, pröva ut frågan på målgruppen och vid behov revidera frågorna.

Flera studier har försökt att automatisera processen för att konstruera läs- och (i mindre utsträckning) hörförståelsefrågor, som kan delas in i två separata delar:

1. Urval av lämpligt källmaterial.
2. Konstruktion av förståelsefrågor baserat på källmaterialet.

### *Urval av lämpligt källmaterial*

Till skillnad från manuell frågekonstruktion brukar man sällan konstruera nytt text- och ljudmaterial eftersom det är mycket tekniskt svårt. I stället förlitar man sig på redan existerande material. De metoder som har utvecklats bygger på antagandet att det finns en stor mängd råmaterial i form av texter eller tal, som i en sfi-kontext skulle kunna vara exempelvis material från 8 Sidor eller Utbildningsradion. Från dessa är uppgiften för det automatiska systemet att välja ut texter som lämpar sig för personer på en given språklig nivå. Denna uppgift är i princip oberoende av vad texterna sedan ska användas till, och det kanske vanligaste användningsområdet är för att välja texter på rätt nivå för självstudier. Ytterligare urvalskriterier utöver nivå kan sedan specificeras för att undvika texter som är olämpliga av andra orsaker, till exempel sådana som innehåller kontroversiella eller känslomässigt laddade ämnen. Samma metod som

tillämpas på texter kan i princip även användas för att välja ut talat material, genom att ett system för taligenkänning (ASR, Automated Speech Recognition) i ett första steg transkriberar ljudinspelningen till en text. Eftersom det talade materialet antas bestå av relativt tydligt tal med hög inspelningskvalitet, är noggrannheten hög hos moderna taligenkänningssystem. Det går även att använda manuellt transkriberat material i den mån det finns tillgängligt, som till exempel undertexter till film.

Att göra ett urval av texter genom att automatiskt bedöma vilken språklig nivå de är lämpliga för är ett relativt välstuderat problem, och det finns tillgängliga resurser även för svenska (Pilán och Volodina 2018b). Metoderna liknar tekniskt de som används för bedömning av textproduktion, vilket beskrivs närmare nedan. De resurser som krävs är dels en tillräckligt stor samling av möjliga källtexter, dels en samling av texter som redan är kategoriserade efter lämplig nivå. En sådan kategorisering efter CEFR-nivå<sup>1</sup> finns tillgänglig för svenska (Volodina m.fl. 2014), eller kan konstrueras utifrån befintligt kursmaterial.

### *Konstruktion av förståelsefrågor*

Genom att identifiera information som ges i texten går det att automatiskt konstruera frågor som undersöker om testdeltagaren har tagit till sig ett visst stycke information. Om en text till exempel innehåller följande stycke:

Han varnar också för att många som måste sluta jobba för tidigt kan bli fattiga som pensionärer. Det beror på att de inte tjänar så mycket pengar.

Ett system för konstruktion av förståelsefrågor kan konstruera frågor som ”Vad händer när de inte tjänar så mycket pengar?” och ”Varför kan många som måste sluta jobba för tidigt bli fattiga som pensionärer?” (Stasaski m.fl. 2021). Denna metod fokuserar specifikt på frågor om orsakssamband, men liknande metoder kan också användas för att konstruera mer allmänna frågor om information i texten (Lindberg m.fl. 2013). Metoden har ett antal nackdelar jäm-

---

<sup>1</sup> Common European Framework of Reference for Languages (Gemensam europeisk referensram för språk) är en internationell skala som beskriver olika nivåer i andra- och främmandespråksutveckling.

fört med manuellt konstruerade frågor: de genererade svaren är generellt tagna direkt från källtexten på ett sätt som gör det lättare att gissa, det är svårt att på ett tillförlitligt sätt konstruera lämpliga distraktorer (trovärdiga men inte korrekta svarsalternativ) för en flervalsfråga, och det är även svårt att konstruera frågor som bygger på mer indirekta slutledningar. Att konstruera bra distraktorer kräver normalt en djupare analys av texten än att kopiera stycken direkt från källtexten, så att alternativen varken blir för lika det rätta svaret, eller så orimliga att de är lätta att avfärda. Detsamma gäller för indirekta slutledningar, där information från olika delar av texten behöver kombineras med omvärldskunskap och logiska slutledningar. Även om det finns studier som har försökt göra detta är resultatet för närvarande betydligt sämre än för motsvarande frågor som konstruerats av människor. Det återstår fortfarande tekniska utmaningar innan en sådan teknik kan användas i testsammanhang.

### *Konstruktion av uppgifter med luckor*

En av de mer välutvecklade typerna av automatiskt genererade frågor är uppgifter där testdeltagaren ska välja vilket ord som passar bäst in i en given kontext (gap-fill items). Till exempel kan kontexten vara "Det beror på att de inte \_\_\_ så mycket pengar." med svarsalternativen tjänar, jobbar, visar och utvecklar. Ett antal studier har visat att den här typen av frågor går att generera på ett tillförlitligt sätt (Sumita, Sugaya, och Yamamoto 2005; Sakaguchi, Arase, och Komachi 2013; Marrese-Taylor m.fl. 2018; Yeung, Lee, och Tsou 2019; Gao, Gimpel, och Jensson 2020). Det finns visst stöd för att denna typ av frågor (manuellt konstruerade) kan användas för att testa läsförståelse på såväl lägre nivå (förståelse av enstaka ord och meningar) som på högre nivåer (textförståelse), och de används även praktiskt som en del av flera läsförståelsetest (McCray och Brunfaut 2018). Steget till att använda automatiskt genererade uppgifter i ett test med höga krav på validitet är dock stort, eftersom den typ av frågor som kan genereras automatiskt med tillräckligt hög träffsäkerhet inte kan garanteras täcka en tillräckligt stor del av de färdigheter som specificeras av till exempel kursplanen i sfi. Vi känner inte till någon studie som utvärderat validiteten i ett helautomatiskt system.

De flesta studier som citeras ovan handlar om läsförståelse, men liknande metoder kan användas för hörförståelse. Huang m.fl. (2014) använder föreläsningar från TED-konferensen som källmaterial. Till dessa finns transkriptioner av hög kvalitet tillgängliga som undertexter till videofilerna, vilket underlättar uppgiften. Studien är inte tillräckligt detaljerad för att bedöma kvaliteten på frågorna, men vi bedömer att denna metod inte är användbar för att konstruera ett användbart test för sfi, eftersom kvaliteten på frågor och distraktorer inte är tillräckligt hög.

### **Bedömning av skriftlig produktion**

Automatisk bedömning av skriftlig produktion är den tidigaste tillämpningen av en automatiserad metod för språkfärdighetsbedömning, med de första framgångsrika försöken rapporterade för över ett halvsekel sedan (Page 1966). Det beror dels på att det krävs mindre datorresurser för att behandla skrift än tal, dels på att det finns många relativt ytliga egenskaper hos elevtexter som uppvisar en stark korrelation med en mänsklig bedömning av språklig kvalitet: vokabulärstorlek, stavning, grammatiska fel, meningskomplexitet och textens längd (vid tidsbegränsade prov). Den typen av egenskaper kan relativt lätt uppskattas automatiskt, och sammanvägt över en hel text ger det en god samstämmighet med mänskliga bedömare (hög interbedömarreliabilitet).

En viktig inriktning inom forskningen är att undersöka hur bedömningssystemen kan utökas från att främst se på ytliga och enkelt mätbara egenskaper hos texten (vokabulärstorlek, stavning, osv.), till att närma sig den funktionella språksyn som bland annat kursplanen i sfi är baserad på. Svårigheten att bedöma exempelvis begriplighet innebär att validiteten påverkas negativt, då begriplighet lyfts fram som en central aspekt i bedömningen i sfi:s kursplan. Interbedömarreliabiliteten hos ett automatiskt bedömningssystem jämfört med mänskliga bedömare kan vara hög, eftersom olika språkfärdigheter tenderar att samvariera, men i de fall förmågorna skiljer sig på ett otypiskt sätt kan det automatiska systemets bedömning skilja sig från mänskliga bedömningar. Ett exempel på en sådan situation är om en elev producerar en text som med en begränsad vokabulär, enkla och ofta felaktigt använda grammatiska

konstruktioner och många stavfel ändå lyckas förmedla det avsedda budskapet med en begriplighet som är relativt hög givet nivån på övriga färdigheter. En sådan elev skulle sannolikt bedömas ligga på en lägre nivå av det automatiska systemet, än av en mänsklig bedömare. Betydelsen av sådana effekter reduceras däremot på gruppnivå, eftersom en grupp elever i genomsnitt inte avviker lika mycket från den förväntade samvariationen mellan olika förmågor, som en enskild elev kan göra.

Under de senaste årtiondena har såväl forskningen inom som den praktiska tillämpningen av automatisk bedömning av skrift vuxit starkt. För en mer detaljerad översikt av historiken och nuvarande forskningsproblem hänvisar vi till sammanställningarna från Beigman Klebanov och Madnani (2020) och Ke och Ng (2019).

### *Transparens*

System för automatisk bedömning av skrift skiljer sig i hur detaljerade bedömningar användarna får. I extremfallet levereras bara en sammanfattande bedömning, till exempel ett betygsförslag. Beroende på typen av maskininlärningsalgoritm som används kan det vara mycket svårt att veta vilka egenskaper hos en text som ligger till grund för bedömningen. Bedömningssystemen kan byggas upp av separata moduler för att bedöma olika typer av egenskaper hos texten som till exempel bredd i vokabulären, stavning och textkoherens. Detta kan öka transparensen och samtidigt ge mer användbar återkoppling.

Dessa variabler kan sedan vägas samman till en sammanfattande bedömning, och viktningen kan kalibreras med hjälp av regression mot manuellt bedömda texter. Det blir då lätt att tolka sammanvägningen, och det går att bedöma manuellt om viktningen är rimlig.

### *Återkoppling*

Automatiserad återkoppling på text är ett aktivt forskningsfält, och många system finns tillgängliga. Återkoppling är en nära relaterad men svårare uppgift än (summativ) bedömning. Vid bedömning krävs inga förslag på lösningar och dessutom är toleransen mot enstaka fel större eftersom bedömningen bygger på en sammanvägd

bedömning av hela texten. När målet är att ge återkoppling kan däremot även enstaka felaktiga förslag på ”förbättringar” av texten upplevas som störande eller förvirrande av elever. I de fall där även återkoppling kan göras med tillräckligt hög precision kan denna information även användas som underlag för summativ bedömning, som det automatiska systemet kan väga samman med andra egenskaper hos texten. Det kan handla om till exempel stavningsfel och många typer av grammatiska avvikelser eller svagheter, som exempelvis att bara använda rak ordföljd, vilket är korrekt men visar på en förenklad syntaktisk nivå och bristande variation.

### *Mognadsgrad för bedömning av olika aspekter av skrivna texter*

Det är stor skillnad mellan att bedöma hur väl stavad en text är, och hur väl texten argumenterar för en tes. Vi sammanfattar här med vilken precision man kan förvänta sig att olika aspekter bedöms. Stavfel tillhör de enklaste typerna av fel att upptäcka, även om det i allmänhet är svårare för texter på en väldigt låg språklig nivå. En pilotstudie av Stymne m.fl. (2017, tabell 6) visar att det är möjligt att korrekt identifiera 63 procent av stavfel i texter från ämnet svenska som andraspråk, och att 86 procent av föreslagna ändringar är korrekta. Pilán och Volodina (2018a) visar hur noggrannheten kan förbättras ytterligare med andra maskininlärningsmetoder och kalibreringsdata från SweLL-projektet (se nedan). Deras utvärderingsmetod gör dock att värdena inte blir jämförbara med Stymne m.fl. (2017), men sammantaget tyder resultaten på att tekniken är tillräckligt mogen för såväl summativ som formativ bedömning av stavning inom sfi. Omelianchuk m.fl. (2020) beskriver ett exempel på en modern metod för att identifiera grammatiska fel och föreslå rättelser. I utvärderingar på olika datamängder med engelska inlärtexter når de en precision (andel föreslagna rättelser som faktiskt är korrekta) på knappt 80 procent och en täckning (andel av människor identifierade fel som identifieras och får den lösning som människorna angivit) på 40–54 procent. Av dessa två värden kan det ena i allmänhet ökas på bekostnad av det andra, om man till exempel vill ytterligare minimera antalet felaktiga rättelser. Motsvarande system finns för svenska, även om de flesta med publicerad utvärdering på inlärtexter använder äldre metoder och har sämre

noggrannhet. Bigert m.fl. (2004) rapporterar en täckning på endast 20 procent vid en precision på 70 procent. Putra, Teufel, och Tokunaga (2021) beskriver en metod för att utvärdera argumentationen i engelska inlärttexter, som bygger på en analys av strukturen hos texten i termer av argument, motargument och stöd till dessa. Att beskriva den här strukturen är ett svårt problem, och även mänskliga bedömningar stämmer överens i endast 47 procent av fallen. Den bästa automatiska metoden når 34 procent överensstämmelse med den mänskliga annotationen. Liksom argumentationsanalys är diskurskoherens svårt att bedöma automatiskt, även med de senaste metoderna (Guz m.fl. 2020) är det tveksamt om resultatet kan bli tillräckligt bra för att användas till återkoppling.

### *System för svensk text*

Det finns endast ett fåtal publicerade studier om automatiserad bedömning av skrift på svenska, dessa sammanfattas här. Östling m.fl. (2013) utvecklade ett system för automatisk betygsättning av uppsatsdelen från det nationella provet i svenska B, som hade bedömts av en lärare på respektive skola samt av en extern lärare enligt den dåvarande fyrgradiga betygsskalan (IG, G, VG, MVG). Det automatiska systemets betyg stämde överens med den lärare som användes för kalibrering i högre grad (54–58 procent) än vad de två lärarnas betyg stämde överens. Det ska dock nämnas att de två lärarna bara gav samma betyg i 46 procent av fallen och att fördelningen av betyg är starkt snedfördelad mot mitten av skalan (50 procent fick till exempel betyg G vid den externa bedömningen).

I anslutning till SweLL-projektet (se nedan) har det också gjorts försök att använda en liknande metod för att klassificera inlärttexter efter nivå på CEFR-skalan (Volodina, Pilán, och Alfter 2016; I. Pilán och Volodina 2018b). De rapporterar en överensstämmelse på 84 procent mellan den mänskliga bedömaren och det automatiska systemet vid klassificering av texter inom de fem första nivåerna (A1–C1) i CEFR, vilket är i nivå med forskning på andra språk (Kerz m.fl. 2021). Det är på sin plats att påpeka att CEFR-skalan täcker ett betydligt större spann av färdigheter än vad som förväntas av elever inom en och samma kurs (eller ens hela sfi-utbildningen), och att den högre graden av överensstämmelse för CEFR-klassificering jäm-

fört med betygsättning av studenter på samma kurs ska förstås i ljuset av det.

Vajjala och Rama (2018) har visat att det även går att nå bra resultat genom att kalibrera med manuellt bedömda texter på ett annat språk, till exempel genom att använda engelska texter för kalibrering med syfte att automatiskt bedöma svenska texter. Liknande metoder bör kunna användas som komplement, för att ytterligare kunna förbättra systemets reliabilitet med hjälp av textresurser på andra språk än svenska.

Sammantaget tyder dessa studier på att reliabiliteten i automatiserad bedömning av skriftlig produktion kan göras lika hög för svenska som för engelska, där den största delen av den internationella forskningen lagt sitt fokus. En förutsättning för detta är dock att en mängd bedömda texter finns tillgängliga för att kalibrera systemet, något som diskuteras mer utförligt nedan.

### *Data för sfi*

De nationella proven inom sfi innefattar en stor mängd elevtexter genomförda under kontrollerade former, och skulle kunna utgöra en datakälla för utveckling av ett bedömningssystem. Östling m.fl. (2013) använde på ett liknande sätt nationella prov från gymnasieskolan för att konstruera ett automatiserat bedömningssystem för kursen Svenska B. De nationella proven i sfi finns dock till största delen endast arkiverade som handskrivna texter hos respektive huvudman, vilket skulle innebära en stor kostnad för insamling och digitalisering. Om nationella prov i framtiden görs digitala skulle denna datamängd på ett kostnadseffektivt sätt kunna tjäna som underlag. Dessutom gäller de existerande bedömningarna måluppfyllelse enligt vid tidpunkten gällande kursplan, vilket inte är direkt anpassat till syftet att bedöma progression under utbildningen.

SweLL-projektet (Volodina m.fl. 2019) samlade in en mängd texter från framför allt sfi, anonymiserade och annoterade dessa med (a) en tolkning av texten på korrekt svenska, och (b) en detaljerad kategorisering av varje förändring som krävs för att gå från elevtexten till tolkningen – alltså det som skulle kunna benämnas ”språkfel”. Det finns texter från kurs B (16 texter), C (26) och D (223) samt inplaceringsprov (24) i sfi, och ytterligare material från andra-



språksundervisning i svenska på grundläggande nivå inom komvux samt på universitet. 502 av 1 207 texter är för närvarande (2022) fullt annoterade. Denna resurs bedömer vi som eventuellt lämplig för att utveckla flera av de delkomponenter som behövs för ett bedömningsystem. Eftersom SweLL-datan är bedömd och graderad enligt CEFR-nivå går det att använda den för att kalibrera ett automatiskt verktyg för att uppskatta progression. För att bli praktiskt användbart krävs dock antagligen en större mängd bedömda texter, speciellt på de tidigare kurserna där SweLL har dålig täckning. Dessutom är SweLL-texterna inte insamlade under så kontrollerade förhållanden som vore önskvärt i sammanhanget, för att säkerställa att det enbart är elevens språkförmåga som reflekteras i texten. En elev som får skriva en text med olika typer av hjälpmedel utan tidsbegränsning presterar sannolikt en annan typ av text än om han eller hon skrivit utan hjälpmedel och med givna tidsramar. Ytterligare ett hinder är att bedömningskriterierna inte är direkt knutna till kursplanen i sfi.

Det saknas oss veterligen andra relevanta och tillgängliga datamängder som är lämpliga för syftet, vilket innebär att ett projekt för att konstruera ett automatiskt bedömningsverktyg för skriftlig färdighet inom sfi kommer att innebära ett visst mått av insamling och bedömning av ny data.

## Bedömning av muntlig produktion

Aktuella metoder för automatisk bedömning av muntlig produktion liknar till stor del metoderna som används för att bedöma skriftlig produktion. För att kunna tillämpa metoder utvecklade för skrift på talat material krävs att det talade materialet först transkriberas till text. I princip kan transkriptionen utföras manuellt, men det är mycket tidskrävande och i praktiken används oftast ett automatiskt verktyg för taligenkänning (ASR). Verktöget för taligenkänning blir därför en kritisk komponent, och otillräcklig noggrannhet i det här steget sänker även noggrannheten i efterföljande analyssteg.

Vi har inom utredningen provat ut några system för svensk taligenkänning med data från sfi-elever, och i samtliga fall misslyckades systemen att transkribera betydande delar av tal som för en mänsklig bedömare är begripligt. Vi har även talat med professor Olov Engwall vid KTH vars grupp i sin forskning genomfört försök med

taligenkänning för sfi-elever och kommit fram till liknande slutsatser. Vår bedömning är därför att tekniker som baserar sig på taligenkänning inte är lämpliga inom sfi, speciellt inte på de tidiga kurserna. En särskild utmaning för sfi är den språkliga mångfalden, där elevgruppens varierande språkliga bakgrund ger upphov till en mycket stor variation i uttal. Däremot går teknikutvecklingen inom området mycket snabbt, och vi kan inte utesluta att det inom några år finns möjlighet att genomföra en tillräckligt bred automatisk bedömning av vissa aspekter av muntlig färdighet även inom sfi. Vissa aspekter av tal borde vara möjligt att redan nu bedöma, till exempel talhastighet och frekvensen av pauser, som båda ger en indikation om hur flytande talet är.

I möte med professor Olov Engwall framkom att ett testsystem har hög potential att bidra till den framtida utvecklingen av teknik för att utveckla automatiserad social interaktion där också framsteg kan göras med automatisk bedömning av talat språk. Det som skulle vara mest önskvärt att kunna använda från testsystemet vore, i ungefärlig prioritetsordning: (1) ljudfiler med tal, (2) mänskliga bedömningar av den språkliga nivån enligt de kriterier som tillämpas, (3) om möjligt tidsangivelser för när innehåll som är särskilt relevant för bedömningen förekommer. För en djupare översikt av automatisk bedömning av muntlig produktion och interaktion hänvisar vi till Zechner och Evanini (2020).

### *Tillförlitlighet vid bedömning av olika särdrag i talat språk*

Zhang m.fl. (2020) undersökte vilken förmåga olika variabler från SpeechRater-systemet<sup>2</sup> har för att predicera nivån på talad engelska. Deras resultat visar att nivån på den automatiserade bedömningen är relativt hög, men en bra bit lägre än en mänsklig bedömning. Endast ett fåtal av de totalt 28 variabler som undersöktes visade sig ha nämnvärd betydelse för den automatiska bedömningen: antal unika ord, andel pauser, grammatiska strukturer, samt (o)säkerheten i taligenkänningen. Provet genomfördes under en ganska strikt tidsbegränsning (under en minut responstid per fråga), så antalet unika ord under den tiden beror främst på hur flytande provdeltagaren

---

<sup>2</sup> En produkt från Educational Testing Services (ETS) som främst används för träning inför deras manuellt rättade TOEFL iBT-prov. I studien användes inspelat material från skarpa omgångar av detta prov.

tal, och till viss del lexikal variation. Osäkerheten som taligenkänningsverktyget rapporterar ger ett samlat mått över precisionen i uttalet, och måttet för de grammatiska strukturerna är kalibrerat för att ange den bästa uppskattningen på vilken nivå den givna fördelningen av grammatiska strukturer brukar förekomma.

En begränsning i studien är att inga variabler som berör innehåll eller koherens användes. Sådana studerades däremot isolerat av Wang och Evanini (2020), som fann att flera av dessa uppvisar en tydlig korrelation (Pearson-koefficient omkring 0,3–0,4) med bedömd förmåga i talad produktion på engelska. Detta ska ses som preliminära resultat som inte direkt säger något om reliabiliteten för automatisk bedömning av koherens i tal. Däremot kvantifierar studien i vilken grad existerande verktyg för taligenkänning och diskursanalys kan användas för att uppskatta diskursrelaterade variabler: korrelationen minskar från ungefär 0,6–0,7 till 0,3–0,4 när automatiska uppskattningar används i stället för manuella (Wang and Evanini 2020, tabell 8.3). Det tyder på att en betydande teknikutveckling behövs innan sådana bedömningar är tillräckligt tillförlitliga för att ligga till grund för återkoppling till elev eller lärare.

## Bedömning av muntlig interaktion

Automatisk bedömning av muntlig interaktion är utmanande av flera orsaker. För det första är, som har beskrivits ovan, tekniken för bedömning av tal i sig relativt omogen. Speciellt problematiskt är bristen på tillförlitlig taligenkänning för transkription av sfi-elevs tal, eftersom automatiserad bedömning av muntlig färdighet kräver en transkription.

Det andra problemet är att få till stånd en interaktion att bedöma. Även om elever för en konversation parvis, vilket sker i de nationella proven för kurserna C och D, krävs en samtalsledare som ser till att styra samtalet, ge interaktionell stöttning vid behov och elicitera tillräckligt med underlag för att bedöma elevens färdigheter. Ett automatiserat system skulle behöva axla denna roll, vilket vi för närvarande inte bedömer att tekniken är mogen för. Även här utgör bristen på tillförlitliga system för taligenkänning ett problem, men också givet taligenkänning återstår att konstruera ett dialogsystem som kan stötta en elev vars språkliga nivå är låg. Det är för när-

varande osäkert om det är möjligt med nuvarande teknologi, men försök pågår inom Helsingborgs stad (se mer nedan).

Automatiserad bedömning av muntlig produktion och interaktion bygger ofta på styrda format som ger elevsvar som det automatiserade systemet kan förutse och värdera, som exempelvis kortsvar eller styrda dialoger (Ockey och Neiriz 2021). Det ger reliabla bedömningar, men innebär en validitetsbrist (konstruktunderrepresentation) i relation till hur kommunikativ språkförmåga definieras och hur kunskapskraven i sfi är formulerade. Vidare sker automatiserad bedömning av muntlig färdighet via en skriftlig transkription, vilket riskerar att leda till att viktiga kommunikativa aspekter i uttal inte fångas i transkriptionen.

## Relaterade projekt

### *Tillämpningar av automatiserad bedömning*

Utredningen känner inte till några jämförbara tillämpningar av automatiserad bedömning av skriftliga uppgifter i Sverige och av svenska som andraspråk. Däremot finns det exempel på test i engelska som andraspråk/främmandespråk där automatiserad bedömning av skrift och i vissa fall tal används. Dessa test är fristående, i betydelsen att de inte är kopplade till någon specifik kursplan utan till allmänna ramverk som den europeiska referensramen för språk (CEFR), vilket tillåter en friare anpassning till det automatiserade system är bra på att bedöma. Syftet med testen är att utfärda intyg på språkkunskaper. Exempel på sådana test för engelska är följande

- Linguaskill från Cambridge Assessment English, som utför nivåbedömning av skriftliga och muntliga färdigheter enligt CEFR,
- Versant English från Pearson, som består av ett antal olika test för nivåbedömning av skriftliga och muntliga färdigheter. Vissa delar finns även tillgängliga för ett fåtal andra språk, dock inte svenska, och
- E-rater från Educational Testing Services, som utför nivåbedömning av skriftliga färdigheter.

### *Språkkompisen*

Utredningen har som konsult anlitat Staffan Larsson, vid Talkamatic AB samt professor vid Göteborgs universitet, för att ta fram underlag om potentialen i att använda talade dialogsystem vid bedömning av muntlig interaktion. Talkamatic AB ingår i utvecklingsprojektet inom sfi i Helsingborgs stad, där målet i närtid är att utveckla ett verktyg (Språkkompisen) för självstudier i muntlig interaktion, med en eventuell framtida utvidgning till att även inkludera bedömning. Nedanstående två stycken är baserade på information som tillhandahållits av Staffan Larsson.

Språkkompisen används av eleven som en mobilapplikation. Eleven för ett samtal med språkkompisen baserat på ett specifikt scenario, till exempel att handla mat i en mataffär. Dialogen förs i första hand med hjälp av tal, vilket bygger på att teknik för taligenkänning används. Som beskrivits ovan är tillförlitligheten för taligenkänningssystem ännu låg för sfi-elever, speciellt på de tidiga nivåerna. Därför finns det även möjlighet till multimodal dialog med hjälp av text eller bilder. Språkkompisen utvärderar löpande hur dialogen fortskrider, och ger vid behov ytterligare stöd tills eleven har producerat ett svar eller utfört en handling som driver det aktuella scenariot vidare. En funktion är under utveckling, för att som ytterligare stöd kunna höra systemets yttranden och svarsalternativ på ett språk som eleven är bekant med. Dessutom planeras fler scenarier (som vårdcentral, förskola), vilka till exempel kan användas för att öva på domänspecifikt språk inom kombinationsutbildningar.

Utöver att användas för språkträning, kan ett verktyg som Språkkompisen även användas som ett komplement vid bedömning av hörförståelse, muntlig produktion och interaktion. Förmågan att utföra uppdragen i scenariot och reagera på information som ges kan mätas direkt i systemet. Genom att det går att kommunicera via bilder går det även att bedöma hörförståelse separat från övriga färdigheter. Talet som produceras kan även bedömas med mer allmänna metoder, som beskrivits ovan i avsnittet om bedömning av muntlig produktion.

Funktionalitet för bedömning är dock inte implementerad och utprovad, och utredningen bedömer att automatiska dialogsystem ännu inte i dagsläget har visats vara ett tillförlitligt sätt att mäta progression.

### 6.3 Utredningens förslag

**Utredningens förslag:** 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.

Bedömningsinstrumentet består 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.

Utredningen gör bedömningen att automatiserad bedömning går att genomföra till en viss grad. Tekniken är utvecklad i olika grad när det gäller bedömning av olika språkfärdigheter. Mänskligt inslag behövs på olika nivåer och systemet behöver provas ut noggrant och övervakas. Konstruktion av uppgifter kommer att behöva göras av (mänskliga) provkonstruktörer. Automatiserad rättning av hör- och läsförståelse är sedan länge fullt genomförbart på ett tillförlitligt sätt. Automatiserad bedömning av skriftlig färdighet kan användas men hänsyn behöver tas till de delar som ett automatiserat system inte kan bedöma på ett tillförlitligt sätt utifrån hur kunskapssyn och kunskapskrav är formulerade i sfi:s kursplan (som innehåll, funktionalitet, begriplighet, sammanhang och språklig anpassning). Utredningen gör bedömningen att muntlig produktion och muntlig interaktion inte lämpar sig för automatiserad bedömning på sfi.

En träningsmiljö eller lärverktyg är ett nödvändigt komplement till progressionstestet. Som beskrivits i kapitel 3 och som framkommit i utredningens kontakter med verksamheterna är elevernas digitala kompetens på olika nivå. Om elever inte får möjlighet att öva i den digitala provmiljön kan begränsad datorvana påverka bedömningen negativt. Då uppnår inte progressionstestet syftet att mäta språklig progression.

För att få ett tillförlitligt resultat är det av vikt att eleverna får möjlighet att bekanta sig med testmiljön och göra uppgifter som liknar dem som förekommer i progressionstestet. Eleverna behöver träna på inloggning, hur gränssnittet ser ut och hur uppgifter kan se ut i systemet samt hur man svarar på dem. Utredningen ser framför sig att en elev både kan simulera delar eller hela provet i lärverktyget.

Progressionstestet erbjuder en digital infrastruktur som också enkelt kan byggas ut till ett lärverktyg där elever får möjlighet att göra uppgifter med individuellt anpassad svårighetsnivå och få återkoppling från systemet. Lärverktyget kan använda sig av samma inloggning som progressionstestet. Det gör att systemet känner igen individen och kan ge återkoppling på den individuella utvecklingen, vilket kan vara motiverande för språkinläringen. Om en elev svarar fel på en uppgift kan systemet visa på ledtrådar i texten och låta eleven prova igen. Systemet känner också igen vilka uppgifter som varit svåra för en individ eller om det tagit tid för eleven att lösa uppgiften och kan då välja ut dessa uppgifter för att eleven ska repetera dessa nästa gång. En möjlighet som utredningen ser är att lärverktyget kan simulera hela eller delar av progressionstestet som elever fritt kan använda för självbedömning. I och med den adaptiva utformningen kan ett sådant verktyg användas oavsett var eleven befinner sig nivåmässigt, det är alltså inte ett verktyg som bara ska användas mot slutet av en kurs. Det är vanligt med avhopp på sfi och att elever kan komma tillbaka efter en tid. Det är inte självklart att eleven använt svenska under sin frånvaro från sfi och andraspråksutveckling är inte alltid linjär. Att simulera ett progressionstest skulle kunna användas för att göra en avstämning på de punkter som progressionstestet kan mäta, för att sedan kunna anpassa undervisningen utifrån elevens behov.

Utifrån ovanstående ser utredningen att

- all uppgiftskonstruktion och text- och ljudbearbetning bör göras av provkonstruktörer då den automatiserade tekniken inte är tillräckligt mogen eller anpassad för sfi,
- automatiserad rättning kan göras av hör- och läsförståelse,
- bedömning av skriftlig färdighet kan automatiseras men behöver övervakas kontinuerligt av mänskliga bedömare. Stickprovskontroller behöver göras,
- bedömning av muntlig produktion och muntlig interaktion bör inte automatiseras utan ske med mänsklig samtalsledare och bedömare, och
- en övningsmiljö eller lärverktyg är ett nödvändigt komplement till progressionstestet för att uppnå direktivets mål att mäta språklig progression.

## 6.4 Ett särskilt framtaget progressionstest

**Utredningens förslag:** 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.

I det här avsnittet redogör vi för utformning och framtagning av ett nytt progressionstest som underlag för en resultatbaserad ersättning.

### 6.4.1 Progressionstestets utformning – ett adaptivt prov

För att kunna synliggöra progression i ett och samma mätinstrument föreslås ett digitalt adaptivt prov. Progressionstestet kommer att vara uppbyggt i delprov som mäter olika färdigheter: hörförståelse, läsförståelse, skriftlig färdighet och muntlig färdighet. Dessa delprov kommer att bygga på automatiserad bedömning i olika grad (se mer nedan) och vara adaptiva i olika grad. Det är främst delproven i läsförståelse och hörförståelse som är adaptiva.

Ett adaptivt prov bygger på att programmet anpassar svårigheten i syfte att identifiera en testdeltagares nivå. Utifrån om testdeltagaren svarar rätt eller fel på en uppgift väljer systemet ut vilken uppgift testdeltagaren ska få därefter. Valet baseras på en uppskattning av testdeltagarens nivå. Med uppgift avses här talad eller skriven text i kombination med en fråga, samma text kan sen återkomma med en ny fråga men räknas i systemet som en ny uppgift. När det gäller hör- och läsförståelse avgörs svårighetsgraden av ett samspel mellan den talade eller skrivna textens svårighetsgrad och frågornas svårighetsgrad. I början av testet är osäkerheten i uppskattningen av testdeltagarens språkliga nivå stor. Systemet väljer sedan uppgifter som förväntas minska osäkerheten i uppskattningen av elevens språkliga nivå. Ett vanligt förfarande är att börja med en medelsvår uppgift. Om testdeltagaren svarar rätt blir nästa uppgift svårare, medan om testdeltagaren svarar fel blir nästa uppgift lättare



(Wikström 2013). I det här fallet kan även information om studieväg och kurs användas för att uppskatta nivå och lämpliga frågor att starta med.

Fördelen med ett adaptivt prov är att det går relativt snabbt att identifiera en testdeltagares nivå. Genom att en elev får göra progressionstestet vid flera tillfällen under sfi-utbildningen blir en jämförelse möjlig i syfte att uttala sig om en elevs språkliga progression. Det anses också kunna vara motiverande för testdeltagaren att göra uppgifter som är på lämplig nivå. Andraspråksutveckling sker i regel i olika takt för olika färdigheter (muntlig färdighet, skriftlig färdighet, läsförståelse och hörförståelse, i kursplanen benämnda som kunskapsområden). En adaptiv utformning kan då ge information om på vilken nivå eleven är i relation till olika kunskapsområden. Nackdelen med adaptiva prov är att de är dyra att ta fram då de bygger på framtagandet av en stor uppgiftsbank. Adaptiva prov förutsätter att det finns kunskap om varje uppgifts svårighetsnivå. För att systemet ska kunna välja en uppgift på rätt svårighetsnivå måste uppgiften vara av god kvalitet och ha kända egenskaper, så att man vet vad de mäter (Wikström 2013). Denna typ av kunskap erhålls genom att uppgifterna provas ut på målgruppen och analyseras.

#### 6.4.2 Progressionstestets syfte

Syftet med progressionstestet är att uttala sig om elevers språkliga nivå och för att vid en jämförelse mellan olika mätpunkter kunna dra slutsatser om språklig progression. Testresultaten kommer att användas i den mervärdesmodell som föreslås i kapitel 10 och syftar till att skatta mervärdet en anordnare bidragit med. Det är alltså ett mått på gruppnivå (enhetsnivå). Mätsäkerheten och validiteten bedöms inte vara tillräckligt tillförlitlig för slutsatser på individnivå. Resultatet kan därmed inte kopplas till betyg eller andra avgörande beslut på individnivå. Deltagande elever ska dock ha rätt till återkoppling från testtillfället. Återkoppling kan även med fördel ges till utbildningsanordnaren och till huvudman. Progressionstestet syftar inte till att ersätta lärares bedömningar som bygger på en allsidig dokumentation av elevens språkkunskaper.

### 6.4.3 Utgångspunkter för provkonstruktionen

Direktivet anger att sfi-pengen ska baseras på individers uppnådda språkresultat, definierat som progressionen i utbildningen. Progressionstestet behöver därför bygga på samma kunskapssyn som kursplanen för att inte få oönskad styreffekt. Kunskapskraven är komplexa och bygger på att eleverna utvecklar en kommunikativ språkförmåga som är användbar i olika sammanhang i vardags-, arbets-, samhälls- och studieliv. En kommunikativ språkförmåga bygger både på kunskap om språket som system, det vill säga grammatik, ordförråd och textstruktur som kunskap om språkanvändning, det vill säga hur man gör funktionella och anpassade språkliga val i förhållande till situationen (se avsnitt 5.3.3 för en beskrivning av kommunikativ språkförmåga). Bedömning av språkkunskaper på sfi handlar om bedömning av vuxnas andraspråksutveckling. Det är därför centralt att bedömning av språklig progression bygger på etablerad kunskap om andraspråksutveckling, exempelvis när avvägningar görs mellan den språkliga korrektheten och den innehållsrika och språkliga komplexiteten. Språkförmåga är en komplex färdighet som inte är enkelt mätbar. Det finns alltid begränsningar i vad som går att mäta i ett standardiserat test.

## 6.5 Inrättande av ett nytt bedömningscentrum vid lämpligt lärosäte

**Utredningens förslag:** En tvärvetenskaplig testenhet, kallad bedömningscentrum, inrättas vid lämpligt lärosäte. Bedömningscentrumet ansvarar för framtagning, drift och utveckling av progressionstestet. Utredningen förordar Stockholms universitet.

Utredningen föreslår att ett tvärvetenskapligt bedömningscentrum som ansvarar för framtagning och utveckling av progressionstestet inrättas vid lämpligt lärosäte. Bedömningscentrum bör utgöras av en tvärvetenskaplig grupp, då det också är en fördel om bedömningscentrum äger sitt system. Det vill säga att enheten har kontroll över mjukvara och databaser och kan ändra dessa utan att behöva gå via utomstående aktörer. I bedömningscentrums uppdrag bör en viss del forskning och utveckling ingå då automatiserade testsystem är

under kontinuerlig utveckling. Den typen av utveckling kräver ett tätt samarbete mellan de tekniska och pedagogiska kompetenserna, vilket gör en tvärvetenskaplig FoU-enhet lämplig.

### 6.5.1 Lämpligt lärosäte

#### *Kompetens inom automatisk bedömning*

Forskning om automatisk bedömning av språkkunskaper bedrivs i Sverige främst på fyra lärosäten: Göteborgs universitet, Kungliga tekniska högskolan, Stockholms universitet samt Uppsala universitet. Det finns ingen större forskargrupp med ett tydligt fokus på automatisk bedömning, det rör sig snarare om enskilda forskare per lärosäte som är eller har varit involverade i för ämnet relevanta projekt.

Vid Göteborgs universitet bedrivs forskning inom andraspråksinläring av svenska och automatisk bedömning av text vid Institutionen för svenska, flerspråkighet och språkteknologi. Forskare leder och har lett flera forsknings- och forskningsinfrastrukturprojekt relaterade till andraspråksinläring av svenska och nivåbedömning av läromedel och elevtexter. Däribland SweLL-projektet, som utgör den viktigaste tillgängliga samlingen av analyserade skrivuppgifter från sfi.

Vid Kungliga tekniska högskolan bedrivs relaterad forskning främst på institutionen för Tal, musik och hörsel. Det finns forskningsprojekt med målet att automatiskt skapa flervalfrågor som kan användas som övningsuppgifter inom sfi och forskningsprojekt för att skapa sociala robotar som kan användas för språkinläring.

Vid Stockholms universitet bedrivs forskning om andraspråksinläring av svenska och automatisk bedömning av text vid Institutionen för lingvistik. Forskare har deltagit i SweLL-projektet samt utvecklat ett system för automatisk betygsättning av skriftliga uppgifter.

Vid Uppsala universitet bedrivs forskning om automatisk betygsättning av skrivuppgifter vid Institutionen för lingvistik och filologi. Forskare har deltagit i SweLL-projektet, och har utvecklat verktyg för automatiserad anonymisering av elevtexter.

*Kompetens inom andraspråk och provkonstruktion*

Stockholms universitet har i förordningen (2007:1475) om vissa särskilda uppgifter för Stockholms universitet som rör svenska som andraspråk och utbildning i svenska för invandrare getts i uppdrag att fullgöra vissa särskilda uppgifter av nationellt intresse som rör svenska som andraspråk samt kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen. I förordningen anges att Stockholms universitet ska samla, sammanställa och förmedla kunskaper och erfarenheter, stödja och lämna information om utvecklingen av läromedel och användningen av informationsteknik samt stödja och vara ett resurscentrum för nya former av kompetensutveckling. Med stöd av förordningen startades Nationellt centrum för svenska som andraspråk. Nationellt centrum för svenska som andraspråk arbetar för att nyanlända och flerspråkiga barn och elever i hela skolväsendet ska erbjudas goda förutsättningar att klara sina studier och därmed goda möjligheter att bli aktiva i samhälls- och arbetsliv.

Forskning om andraspråk bedrivs på de flesta lärosäten i Sverige och är ett brett forskningsområde. På Stockholms universitet bedrivs sedan lång tid tillbaka andraspråksforskning vid Centrum för tvåspråkighetsforskning och vid didaktik- och språkinstitutionerna vid humanistiska fakulteten. Vidare har Stockholms universitet genom Institutionen för ämnesdidaktik fått i uppdrag av Skolverket att konstruera de nationella proven i sfi. De samlar också in urval av aidentifierade elevprestationer samt resultaten på uppgiftsnivå. Dessa används sedan för att kvalitetssäkra och vidareutveckla proven.

Institutionen för svenska och flerspråkighet konstruerar testet Tisus på uppdrag av regeringen. Tisus är ett behörighetsgivande test i svenska språket. Testets målgrupp är individer med utländsk gymnasieutbildning som planerar att söka till akademiska studier i Sverige och som saknar betyg i svenska. Inom ramen för Tisus konstrueras två prov årligen. Proven består av delprov i skriftlig- och muntlig färdighet samt läsförståelse.

## Utredningen förordar Stockholms universitet

Utredningen förordar att uppdraget att inrätta ett bedömningscentrum ska gå till Stockholms universitet. Skälen till detta är att utredningen bedömer att den tvärvetenskapliga inriktningen mellan de tekniska och pedagogiska kompetenserna i dagsläget kan tillgodoses på Stockholms universitet. Vidare finns en upparbetad kompetens att ta fram liknande test som det utredningen föreslår. Stockholms universitet har redan fått i uppdrag att samla, sammanställa och förmedla kunskaper och erfarenheter, stödja och lämna information om utvecklingen av läromedel och användningen av informationsteknik, och stödja och vara ett resurscentrum för nya former av kompetensutveckling. Det kan därför uppkomma lämpliga synergieffekter om enheten placeras vid Stockholms universitet. Utredningen ser alltså här att inrättandet av ett bedömningscentrum ligger i linje med det uppdrag som redan åligger Stockholms universitet. Om remissinstanser och regeringen gör samma bedömning som utredningen kan förordningen (2007:1475) om vissa särskilda uppgifter för Stockholms universitet som rör svenska som andraspråk och utbildning i svenska för invandrare ändras för att också omfatta det nya uppdraget. Utredningen har valt att inte lämna ett sådant författningsförslag eftersom vi i detta läge endast förordar. Dock har vi i våra författningsförslag, där det har varit nödvändigt att ha en utpekad aktör för bedömningscentrumet, valt att ange Stockholms universitet.

### 6.5.2 Framtagning och utvärdering av progressionstest

**Utredningens förslag:** 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.

## Framtagningsprocessen av bedömningsinstrumentet

Framtagningsprocessen, det vill säga den tid det tar att utveckla testet innan det kan användas i en försöksverksamhet beräknas ta minst två år. Framtagningsprocessen bygger på flera steg varav alla är viktiga vid framtagandet av ett standardiserat test och kan delas in i förarbete, konstruktion och utprovning och analys. Utprovningen syftar bland annat till att säkerställa att uppgifterna fyller sitt syfte och prova ut skrivtid. I det här fallet behöver dessutom det automatiserade systemet för bedömning av skriftlig färdighet vara väl utprovat innan det används i försöksverksamheten så att det är funktionellt i relation till sitt syfte.

- Framtagande av en beskrivning av det som ska testas (en så kallad konstrukt) och testspecifikationer (en generisk beskrivning av vilka uppgiftstyper som ska förekomma).
- Skapandet av en uppgiftsbank. Adaptiva prov bygger på stora uppgiftsbanker. En grov uppskattning är att det skulle behövas 500 läsförståelsefrågor.
- Utprovning på målgrupp, analys och revidering av uppgifter. Provkonstruktörer är med fördel med under utprovningen för att observera vid genomförandet och se om det uppstår problem vid inloggning eller om det uppstår frågor från eleverna. Statistisk analys av uppgifter för det adaptiva systemet.
- Skapande av algoritmer till det adaptiva systemet.
- När det gäller delprovet i skriftlig färdighet med automatiserad bedömning behöver systemet tränas upp. Det innebär att man försöker få systemet att bedöma som människor. Därför behöver en textinsamling göras med elevtexter som är skrivna under liknande omständigheter som provtillfället samt att dessa texter bedöms av mänskliga bedömare för att kvalitetssäkra systemet. En uppskattning är att cirka 1 000 bedömda elevtexter behövs. Inledningsvis är det också nödvändigt med stickkontroller.
- Framtagande och utprovning av matris för bedömning av muntlig färdighet.
- Bedömarträning för bedömning av de muntliga delproven.

- Framtagande och validering av bedömningskala som bygger på en viktning av de olika delproven.
- Utformning av lärverktyget.
- Utvärdering av vilka anpassningar som kan komma att bli aktuella.

En referensgrupp bestående av lärare med god kännedom om målgruppen samt andra experter bör knytas till bedömningscentrum under framtagningsprocessen.

### Försöksverksamheten

När progressionstestet är konstruerat och utprovat bör det tillämpas i en försöksverksamhet på två år som sedan bör utvärderas. Under försöksverksamheten arbetar bedömningscentrum med:

- Bedömning av det muntliga delprovet. Beräknas till 4 300 testdeltagare per kalenderår. Bedömningen administreras av bedömningscentrum. En del av bedömningen görs av anställda på bedömningscentrum och en del bedömning görs med externa bedömare.
- Stickprovskontroller av skriftlig färdighet.
- Utvärdera behov av påfyllnad av uppgifter samt fylla på vid behov.
- Uppföljning och validering.
- It-support. It-supporten ska i första hand rikta sig till lärare och testledare. Det är viktigt att it-supporten är tillgänglig när testet ges, även om det sker utanför kontorstid.
- I samarbete med SCB och IFAU förbereda den kommande utvärderingen av försöksverksamheten.

### Vilka kompetenser ska bedömningscentrumet ha?

Nedan listar vi kompetenser som vi uppskattar bör ingå i bedömningscentrum och resurser som kan komma att krävas. Det ska ses

som en uppskattning av rollerna. Bedömningscentrum bör ges frihet att själva ändra mixen av roller och tjänstgöringsgrader när behoven blir kända.

- En (1) projektledare på 100 procent under framtagningsprocessen och försöksverksamheten.
- En (1) eller två vetenskaplig(a) ledare med kunskap om andraspråksbedömning, automatiserad bedömning och mätteori med ansvar för forskning, utveckling och kvalitetssäkring. 50 procent under framtagningsprocessen, 20 procent under försöksverksamheten.
- Provkonstruktörer med kunskap om målgruppen. Denna grupp beräknas uppgå till upp till tio personer på heltid under framtagningsprocessen och tre personer under försöksverksamheten.
- En (1) datorlingvist med kunskap om automatiserad bedömning, 100 procent under framtagningsprocessen, 50 procent under försöksverksamheten.
- Gränssnittsutvecklare 100 procent under framtagningsprocessen, och sedan på konsultbasis under försöksverksamheten.
- En (1) systemadministratör 100 procent under framtagningsprocessen och försöksverksamheten.
- En (1) statistiker med kunskap om mätteori för analys av utprovade frågor 100 procent under framtagningsprocessen, under försöksverksamheten 20 procent.
- En (1) administratör och kommunikatör, 100 procent.

Knutna till bedömningscentrum är också mänskliga bedömare, både till den skriftliga delen och till bedömning av muntlig färdighet. Bedömare av produktiva färdigheter behöver kontinuerlig bedömarträning och uppföljning, vilket bedömningscentrum skulle ansvara för. Mänsklig bedömning av den skriftliga delen behöver göras kontinuerligt i syfte att förekomma missbruk och träna systemet. Det kan behövas en mänsklig blick på det som avviker och det behövs någon som analyserar resultatet.



### 6.5.3 Deltagare och genomförande

**Utredningens förslag:** 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.

För att säkerställa att alla elever deltar i testet förslår utredningen att det ska bli obligatoriskt för elever inom sfi att delta i progressions-testet. Alla elever gör delproven i hörförståelse, läsförståelse och skriftlig färdighet. Bland de elever som deltar i progressionstestet väljs en anordnarrepresentativ grupp ut för att göra delprovet i muntlig färdighet. När elever anmäls till provet väljs en slumpmässig grupp ut baserat på förväntat antal testdeltagare per anordnare, där slumpnummer avgör vilka elever som ska delta. Vi kan ta ett exempel. En anordnare har 200 testdeltagare på ett kalenderår. Säg att 30 testdeltagare dras för att mäta anordnarens progression i muntlig färdighet. En slumpserie dras som pekar ut vilka 30 elever som ska delta, exempelvis testdeltagare nummer 1, 6, 8 etc. där 1 anger den elev som först det kalenderåret deltar, och 6 den sjätte etc. Utslaget på ett kalenderår ska gruppen som gör det muntliga delprovet vara representativ för respektive utbildningsanordnare. Delprovet i muntlig färdighet föreslås genomföras med en extern samtalsledare och bedömare (se mer nedan). Direktiven lyfter särskilt fram att utredningen ska beakta bedömning i muntlig produktion och muntlig interaktion. Utredningen gör dock bedömningen att det blir för resurskrävande om alla ska göra delprovet i muntlig färdighet. Däremot är det viktigt att inte ge signalen att muntlig färdighet inte kommer att bedömas, eftersom det kan finnas en risk att muntlig färdighet då ges mindre plats i undervisningen. Då det inte finns på förhand fastställda kurstider på sfi och andelen avhopp är relativt stor, är det svårt att endast utifrån registrerade kursdeltagare välja ut en verksamhetsrepresentativ grupp. Därför gör utredningen bedömningen att den bästa lösningen är att urvalet görs bland de som är förväntade att göra progressionstestet enligt ovan exempel.

Genom att göra detta obligatoriskt minimeras riskerna för urvalsmanipulation (se kapitel 10). Vidare får staten och huvudmannen tillgång till ett fullständigt underlag som är representativt för hela

elevgruppen. Detta ökar tillförlitligheten i de slutsatser man kan dra på grundval av testets utfall. Om utredningens vision infrias kan dessa slutsatser ligga till grund för policybeslut och utvecklingsinsatser både på nationell och lokal nivå vilka kan bidra till att öka kvaliteten i utbildningen. Progressionstestet syftar till syvende och sist till att säkerställa att eleverna utvecklas språkligt under utbildningens gång och att huvudmannen ska kunna ges möjligheter att likvärdigt följa upp den utbildning de är skyldiga att tillhandhålla eleven enligt skolförfattningarna. Utredningen anser därför att det är proportionerligt att föreslå att det ska bli obligatoriskt att delta i progressionstesten för elever samt att det är huvudmannen som ska ansvara för genomförandet (se kapitel 7). Eftersom dessa förslag utökar kommunernas åtaganden och kostnader för utbildningen föreslår också utredningen att huvudmännen ersätts genom det generella statsbidraget till kommunerna (se kapitel 14).

Läraren ansvarar för att en elev anmäls till progressionstestet när han eller hon närmar sig kurslut. I och med att sfi inte har på förhand fastställda kurstider är frågan om vad som är kurslut inte en helt enkel fråga. Läraren behöver göra en bedömning av elevens samlade kunskaper och färdigheter och anse att eleven är redo att göra progressionstestet. Det liknar på så vis den praxis som finns i dag för hur lärare avgör om en elev ska skriva nationella prov.

#### 6.5.4 Särskild hänsyn bör tas till elever på studieväg 1

**Utredningens förslag:** Bedömningscentrum som ska arbeta med framtagning av progressionstestet bör med hjälp av lärare utvärdera om, och i så fall med vilken anpassning, elever som går kurs 1A ska delta i progressionstestet.

Elevgruppen på sfi är ytterst heterogen vilket påverkar både studietiden och de utmaningar som det innebär att som vuxen lära sig ett nytt språk. I direktivet anges att utredningen i utformningen av en sfi-peng ska minimera risken att utbildningsanordnare väljer att satsa på de elever som har lättast att uppnå goda studieresultat och att det är viktigt att ”motivera och premiera de huvudmän och utbildningsanordnare som lyckas väl med de elever som har svårare att uppnå godkänt resultat.”

En fråga som har väckts under utredningens gång är huruvida 1A-elever ska inkluderas då elever i 1A utgör en särskild grupp. Studieväg 1 riktar sig till elever med ingen eller kort tidigare utbildningsbakgrund. Kurs A läses endast av elever som går på studieväg 1 och riktar sig till elever som inte är funktionellt litterata. För många innebär det att de behöver lära sig att läsa och skriva för första gången i vuxen ålder på ett språk de inte riktigt behärskar, vilket är en stor utmaning. Standardiserade prov är sällan väl anpassade för den här målgruppen och de kan ha svårt att lyckas på sådana prov (Carlsen och Locca 2021). Utredningen har tagit del av olika argument från lärare som arbetar med elever på 1A, bland annat genom studiebesök och genom den hearing som utredningen anordnade i januari 2022 med sfi-lärare och rektorer. Några lärare har gett uttryck för vikten av att inkludera 1A-elever då de anser att det är en grupp som ofta osynliggörs och att arbete med denna elevgrupp också bör vara en grund för ersättning. Andra lärare har uttryckt oro kring 1A-elevens deltagande. En farhåga som väckts är att den språkliga nivån och den digitala litteraciteten är för låg hos eleverna och att mycket undervisningstid skulle behöva ägnas åt att förbereda dem för testet. Det skulle riskera att fokus flyttas från den undervisning som är meningsfull och relevant för målgruppen till att förbereda för testdeltagande. Om progressionstestet skulle genomföras på en plats som är obekant för eleven kan det också utgöra ett hinder. Om elever på 1A deltar behöver både uppgifter och genomförande anpassas så att de får muntligt stöd under genomförandet. Det ställer krav på att den som är testledare har kunskap om målgruppen och andraspråksbedömning. Flerspråkigt stöd vid genomförandet bör också övervägas. Elever som har en längre studiebakgrund har kunnat bygga upp en förtrogenhet med standardiserade prov och dess format på ett annat sätt än elever med kort eller ingen studiebakgrund (Carlsen och Locca 2021). För den elevgrupp som saknar tidigare utbildningsbakgrund eller har en kort sådan kan svårigheter med standardiserade prov och instruktioner kvarstå under hela studietiden på studieväg 1.

### 6.5.5 Möjlig utformning av de olika delarna av progressionstestet

I följande avsnitt går vi igenom möjlig utformning på de olika delarna av testet. Progressionstestet bör kunna genomföras på tre timmar inklusive pauser mellan delproven.

#### Skriftlig färdighet

Vi föreslår att två typer av test används för att mäta skriftlig färdighet, ett för kurs A om de inkluderas och ett för efterföljande kurser.

Om elever i kurs A deltar föreslås de utföra ett enklare test som är specifikt inriktat på att skriva av viktig information utifrån konkreta behov. Graden av automatisering av avkodning och inmatning kan tack vare det datoriserade formatet uppskattas genom att mäta skrivhastighet, och eftersom uppgiftstypen är relativt sluten är det även enkelt att kontrollera i vilken mån svaren liknar de eftersökta. Eftersom det inte finns några standardiserade bedömningsinstrument i skriftlig färdighet för kurs A kommer den här delen av testet att kräva extra omsorg vid framtagandet och vid genomförandet i försöksverksamheten. Denna del har också som syfte att skapa ett ingångsvärde för framtida jämförelser, för den del av eleverna som börjar studierna med kurs A.

Elever i kurs B och efterföljande kurser utför i stället en större skrivuppgift med en given tidsbegränsning. Dessa skrivuppgifter väljs för varje testdeltagare slumpvis från en uppgiftsbank, så att bredden av texttyper på gruppnivå motsvarar kunskapskraven i respektive kurs. Ett alternativ för att underlätta direkta jämförelser mellan olika kurser (och därigenom uppskattningen av progression) vore att begränsa uppgifterna till textgenrer som är gemensamma för flera kurser, till exempel genom att undvika olika typer av mer formella texter som introduceras först i kurs D. Vi bedömer dock att en ökad bredd av uppgifter i senare kurser är nödvändig för att bedöma den delen av progressionen som består just i behärskningen av olika textgenrer. En viktig funktion i försöksverksamheten blir därför att normera poängen för de skriftliga uppgifterna till en gemensam skala.

Eftersom endast en uppgift ges per testdeltagare är det av stor vikt att uppgiftsformatet uppmuntrar till att utnyttja hela den givna tiden, då en otillräcklig textproduktion ökar osäkerheten i bedömningen. Till exempel kan systemet utformas så att det inte går att färdigställa uppgiften på kortare tid än den utsatta. Uppgifterna bedöms automatiskt.

Systemet för automatisk bedömning bör ha följande egenskaper:

- Modellen som används är i möjligaste mån tolkningsbar, i den betydelse att förhållandet mellan texten och den slutgiltiga bedömningen av skriftlig färdighet går att presentera på ett för människor förståeligt sätt. Därigenom kan systemets utvecklare få bättre insyn i vilka egenskaper hos texten som premieras i systemet, och bättre upptäcka icke önskvärda egenskaper som riskerar att minska validiteten i bedömningen. Ett exempel på en sådan egenskap skulle kunna vara att systemet fäster oproportionerligt stor vikt vid ett specifikt grammatiskt fel.
- Hänsyn tas till kända samvariationer mellan egenskaper som riskerar att minska bedömningens validitet eller leda till negativa washback-effekter. Ett klassiskt exempel är att textens längd i tidsbegränsade skrivuppgifter samvarierar starkt med bedömd förmåga. Enkla system för automatisk bedömning kan därför manipuleras genom att till exempel upprepa delar av texten med syfte att öka längden.

## Muntlig produktion och interaktion

Delprovet i muntlig färdighet föreslås genomföras med en mänsklig samtalsledare och bedömare. Elever på sfi är i behov av språklig anpassning och stöttning, något som är svårt för ett automatiserat system att klara av på ett ändamålsenligt sätt. Delprovet genomförs via ett videomötesverktyg och spelas in. Samtalsledaren behöver alltså inte befinna sig på samma plats som testdeltagaren. Att samtalet spelas in möjliggör att den mänskliga bedömningen kan kompletteras med en automatiserad bedömning av de delar som systemet kan klara av. Samtidigt ger det en möjlighet att träna upp systemet. Det är dock den mänskliga bedömningen som ska vara styrande.

Prov i muntlig färdighet bygger ofta på olika uppgifter och format. Två vanliga format är ett enskilt samtal mellan en testdeltagare

och en samtalsledare (så kallad oral proficiency interview) och par- och grupsamtal. Studier av interaktion i muntliga prov har visat att det enskilda samtalet ofta får ett asymmetriskt mönster, där samtalsledaren ställer frågor och testdeltagaren svarar. Par- och grupsamtal mellan testdeltagare bygger på mer jämlika roller och har visat sig generera fler språkhandlingar som att testdeltagarna ställer frågor till varandra och bygger vidare på varandras yttranden (Brooks 2009, Vidaković och Galaczi 2013). Par- och grupsamtal har därför visat sig vara ett lämpligt format för att bedöma interaktion. Genom att kombinera olika uppgifter och svarsformat kan man få en så bred bild som möjligt av testdeltagarens muntliga färdighet. Kursplanen i sfi har separata kunskapskrav för muntlig produktion och muntlig interaktion, vilket i de nationella proven prövas genom en enskild uppgift och ett parsamtal på kurserna C och D. På kurs B används endast ett enskilt samtal. I progressionstestet föreslås uppgiftsformatet vara ett enskilt samtal mellan en testdeltagare och en samtalsledare. Det innebär en viss begränsning i vad som testas och vad testet kan uttala sig om i relation till kursplanens kunskapskrav. Det är möjligt att para ihop elever på distans genom videoverktyget, men utredningen gör bedömningen att det är för logistiskt krävande, i alla fall initialt då testet bygger på en ny infrastruktur.

Den muntliga delen av progressionstestet föreslås bygga på öppna svarsformat där eleven uppmanas att berätta, beskriva och uttrycka och bemöta åsikter. Samtalsledare har en frågeuppsättning som kan anpassas utifrån elevens nivå. Bedömningen görs antingen av samtalsledaren eller av en särskild bedömare i efterhand. För att uppnå så hög validitet som möjligt är det viktigt att bedömningen speglar de aspekter som är relevanta, utifrån hur de skrivs fram i kursplanen och utifrån modeller för kommunikativ språkförmåga. Det innebär att bedömningen ska beakta flera aspekter som exempelvis innehåll, begriplighet, sammanhang, flyt, interaktion, mottagaranpassning, ordförråd, grammatiska strukturer och uttal.

Formatet innebär dock möjliga hot mot reliabilitet. Produktiva färdigheter, som muntlig och skriftlig färdighet innebär en sammanvägd bedömning av olika aspekter och det finns en risk att mänskliga bedömare kommer till olika slutsatser (hot mot interbedömarreliabiliteten). Bedömning av muntlig färdighet sker i regel i realtid, vilket är ytterligare en utmaning. Utredningen föreslår att samtalsledaren också gör bedömningen, men att samtalet spelas in om bedö-

maren behöver lyssna igen. Det är därför viktigt med tydliga bedömningsanvisningar och bedömarträning.

### Läsförståelse

Läsförståelse bedöms via olika typer av stängda svarsformat som exempelvis flervalfrågor eller matchning. Denna typ av svarsformat är lätta för ett automatiserat system att bedöma. Val av texter, anpassningar av texter och konstruktion av frågor görs av provkonstruktörer. Svårighetsgraden avgörs av ett samspel mellan texten och frågan. I ett adaptivt prov kan det innebära att både texterna ökar i komplexitet och att svårighetsgraden på frågorna ökar. Uppgiftsbanken bör innehålla olika texttyper liksom de som skrivs fram i kursplanen som exempelvis berättande, beskrivande, informerande, argumenterande texter, tabeller och diagram samt bör testa olika typ av förståelse i läsningen, till exempel lokalisera explicit uttryckt information och dra slutsatser.

### Hörförståelse

Hörförståelse bedöms av olika typer av stängda svarsformat som är enkla för ett automatiserat system att bedöma. Fördelen med ett digitalt prov i jämförelse med ett pappersprov är möjligheten att använda sig av videofiler i stället för endast ljudfiler. Videofiler har möjlighet att skapa en kontextuell förståelse för det som sägs. Val av ljudmaterial, anpassningar, inspelningar samt konstruktion av frågor görs av provkonstruktörer. Uppgiftsbanken bör innehålla olika texttyper liksom de som skrivs fram i kursplanen som exempelvis återberättande händelser, samtal, nyheter, muntliga meddelanden och instruktioner.

#### 6.5.6 Tekniska krav

Oberoende av typen av test krävs vissa tekniska förutsättningar, både på klientsidan (där testdeltagaren befinner sig) och på server-sidan (som i princip kan vara lokaliserad var som helst där data-skyddslagstiftningen så tillåter). Vi antar här att en dator eller mot-

svarande med internetuppkoppling, skärm, pekdon (mus eller pek-skärm), inspelning och uppspelning av ljud, videokamera, samt inmatning av text via ett tangentbord finns tillgängligt på klientsidan.

På serversidan krävs

- ett system för inloggning. Testledare verifierar individens identitet vid inloggning i systemet.
- en databas över testtillfällen, elevsvar samt manuella och/eller automatiska bedömningar av dessa.
- ett system för adaptiv selektion av frågor till testen av läs- och hörförståelse (se nedan för utförligare beskrivning).
- ett system för automatisk bedömning av skriftliga färdigheter (se nedan för utförligare beskrivning).
- ett system för videosamtal och formulär för manuell bedömning av muntliga färdigheter.

Det är svårt att ge en prognos för användningen, men vi utgår från statistik från nationella prov 2019 eftersom vi räknar med att elever i allmänhet genomför testet något före det nationella provet i respektive kurs, och att antalet test givna motsvarar de nationella proven med en viss tidsförskjutning. Det totala antalet nationella prov 2019 för kurs B, C och D var 63 228, med en relativt jämn fördelning över året. Maximum var 7 787 prov på en månad (maj). Till detta tillkommer eventuellt även kurs A, varför vi räknar med en maximal belastning på omkring 10 000 test per månad, vilket ger i medeltal omkring 60 test per timme jämnt utspridda över 8 timmar per dag under 20 arbetsdagar. Detta är en grov uppskattning, eftersom användningen inte kommer att vara helt jämnt fördelad och testen eventuellt kan ges även utanför kontorstid för elever på kvälls- och helgkurser.

I den mån delar av progressionstestet även erbjuds som övning får denna uppskattning naturligtvis ökas baserat på hur mycket möjligheten till övning utnyttjas av eleverna.

- Delprovet i läsförståelse och hörförståelse ges i form av adaptiva frågor av typen flervalsfrågor, eller liknande stängda frågeformat med svar som är enkla att jämföra med ett facit. De tekniska kraven för rättning blir alltså väldigt låga. Det krävs även en viss



beräkningskapacitet för den adaptiva selektionen av testfrågor, baserat på tidigare svar.

- Delprovet i hörförståelse överlappar till största delen med kraven för testet i läsförståelse, med den skillnaden att något större bandbredd krävs för att överföra ljud- och videofiler till testdatorn. För hantering av svarsalternativ och adaptiv frågeselektion är kraven desamma.
- I likhet med ovanstående test av läs- och hörförståelse kräver även testet av skriftlig färdighet en databas över givna svar.

Särdragsbaserade system för bedömning av skriftlig färdighet består normalt av tre steg

1. Grundläggande språkteknologisk analys, till exempel morfologisk och syntaktisk analys, textbindningsanalys och stavningskontroll.
2. Extraktion av särdrag, mätvärden baserade på information från den språkteknologiska analysen som har relevans för bedömningen. Till exempel används förekomsten av olika syntaktiska strukturer, mått på lexikal variation, och förekomst av olika feltyper (kongruens, ordföljd, stavning, m.m.).
3. Sammanvägning av särdragsvärden till ett poängvärde, som utgör resultatet. Vikterna vid sammanvägningen baseras på en regressionsanalys, och kräver en mängd manuellt bedömda uppgifter för att skatta.

En del system som bygger på så kallade neuronnät (en specifik maskininlärningsteknik) gör allt i ett steg (end-to-end), men dessa har normalt nackdelen att det är svårt att analysera vad som ligger bakom en viss bedömning, vilket försvårar validitetsanalys och riskerar att skada acceptansen för systemet. Framtida teknikutveckling kan förändra denna bild, men för närvarande bedömer vi att särdragsbaserade system är att föredra, även om delkomponenter för att ta fram särdrag använder neuronnätsbaserade metoder.

Det mest resurskrävande steget i ett särdragsbaserat system för textbedömning är det första, men en normal serverdator bör ändå kunna hantera några hundratal bedömningar i minuten. Så länge

systemet skyddas från överbelastningsattacker blir alltså driftkostnaden låg och systemet kan leverera bedömningar i realtid.

## Bedömningskala

Progression för en elev beräknas som differensen mellan två på varandra följande testtillfällen. Resultatet från varje testtillfälle behöver därför representeras på en bedömningskala, som behöver uppfylla ett antal krav för att det ska gå att beräkna progression

- Skalan behöver vara tillräckligt finkornig för att kunna mäta den förväntade skillnaden i progression mellan elever under en kurs.
- Skalan behöver motsvara hela spannet i språkfärdighet som kan förväntas inom samtliga studievägar och kurser inom sfi.
- Slutpunkten på skalan behöver ligga tillräckligt högt för att inte en alltför stor andel av eleverna ska nå maxvärdet, vilket skulle göra progressionen under D-kursen svår att mäta.

Ett exempel på en bedömningskala som uppfyller kraven ovan skulle kunna vara en poäng mellan 0 och 100, där poängen 20, 40, 60 och 80 motsvarar kraven för godkänt i kurs A, B, C respektive D enligt kursplanen för sfi. Detta ska ses som ett exempel, och utredningen ser det som en uppgift för bedömningscentrum att ta fram en lämplig skala under framtagningsprocessen. Denna uppgift innefattar också att avgöra vilken eller vilka bedömningsskalor som ska användas för de olika delarna av progressionstestet, och hur dessa ska vägas samman till ett slutresultat.

## Återkoppling

Progressionstestet bör erbjuda anpassad återkoppling till olika intressenter: till elever, till lärare och till huvudman. Extra omsorg bör läggas vid att utforma en begriplig och användbar återkoppling till elever där deras styrkor och utvecklingsområden synliggörs. Vid den återkoppling som ges till lärare och huvudman bör mätosäkerheten framgå tydligt och hur den ska tolkas.

### 6.5.7 Lärverktygets potential

Lärverktyget kan utformas på olika sätt och innehålla mer än vad progressionstestet gör, exempelvis ordquiz. En annan möjlighet är att utforma moduler med läs- och hörförståelseuppgifter som innehållsmässigt riktar in sig mot yrkesutbildningar, vilket då skulle kunna användas vid kombinationsutbildningar. Lärare bör också ha tillgång till lärverktyget och kan välja om han eller hon vill använda uppgifterna i undervisningen. I ett språkutvecklande syfte är det viktigt att gemensamt diskutera texters innebörd och varför ett visst svar är rätt, alltså mer återkoppling än om ett svar är rätt eller inte. Sådan information kan också ges av systemet, men kräver då att eleverna kommit en bit i sin språkutveckling på svenska och har utvecklat språkinlärningsstrategier för att kunna ta till sig information självständigt, vilket inte alla sfi-elever har. När det gäller formativ återkoppling av skriftliga uppgifter som både visar på vad eleven kan, vad som står på tur att utvecklas och hur eleven ska gå vidare har ett automatiserat system svårt att klara en sådan komplex uppgift. Det är också en utmaning att målgruppsanpassa sådan återkoppling så att den blir begriplig och användbar för den heterogena grupp som sfi-elever utgör. En möjlighet är då att lärare får tillgång till de texter elever skriver i lärverktyget för att ge formativ återkoppling.

En annan möjlighet som lärverktyget kan erbjuda är att integrera flerspråkigt stöd, genom att exempelvis länka till digitala flerspråkiga lexikon. Omfattningen av lärverktyget är i huvudsak en resursfråga. För att elever ska uppleva det givande att använda lärverktyget återkommande behöver det bygga på en relativt stor uppgiftsbank och eleverna behöver få kontinuerlig återkoppling från systemet för att ges incitament till att vilja fortsätta. Lärverktyget kommer dock inte att kunna erbjuda möjligheter att träna på allt som lyfts fram i läroplanen och kursplanen och ska inte ersätta lärarledd undervisning. Potentiellt skulle lärverktyget, precis som progressionstestet, kunna erbjuda en infrastruktur som kan användas för forskningsändamål.

### 6.5.8 Validitet och reliabilitet i relation till det föreslagna progressionstestet

Validitet och reliabilitet är viktiga testkvaliteter. Dessa hänger ihop, men validitet ses som en övergripande kvalitet. Det innebär att validitet (relevans och giltighet) innefattar reliabilitet (tillförlitlighet och stabilitet), men att reliabla bedömningar inte nödvändigtvis är valida.

Automatiserad bedömning har i regel hög reliabilitet givet att uppgifterna som används är tillförlitliga och av god kvalitet. Ett automatiserat system har inga uttrötningseffekter och bedömningarna är stabila. En större utmaning är automatiserade bedömningars validitet. Detta gäller särskilt i relation till språkliga mål i utbildningar som bygger på en kommunikativt inriktad språksyn, som sfi gör. Testresultat som ska användas i utvärderingssyfte bör bygga på ett underlag som täcker kunskapskraven i så stor utsträckning som möjligt. När det gäller delproven i hör- och läsförståelse kommer inte bredden av texttyper som tas upp i kursplanen att kunna bedömas på individnivå, men det automatiserade systemet kan kontrollera för att det täcks på gruppnivå per utbildningsanordnare utslaget på ett kalenderår. Validiteten i bedömningen för hör- och läsförståelse kan därför bli tillräckligt god på gruppnivå. För bedömning av skriftlig färdighet finns dock betydande skillnader mellan vad det automatiserade systemet är bra på att uttala sig om och hur formuleringarna i kursplanen ser ut. Allmänt på sfi gäller att bedömningar av språkförmåga ska bygga ”elevens förmåga att använda det svenska språket på ett begripligt sätt i olika syften” (SKOLFS 2017:91). Begriplighet, funktionalitet, hur pass väl de språkliga valen är anpassade till syfte och sammanhang och på vilket sätt innehållet presenteras, kan exempelvis vara svårt för ett automatiserat system. Både innehållslig och språklig komplexitet ska bedömas på sfi och korrektheten behöver sättas i relation till komplexiteten. De validitetsbrister som finns på individnivå kvarstår därför på gruppnivå. Det är dock mycket möjligt att det automatiserade systemet uppnår tillfredsställande interbedömarreliabilitet med mänskliga bedömare, även om bedömningen bygger på olika aspekter. Bedömningen får då lägre validitet. För att kunna ge relevant återkoppling från systemet behöver bedömningen och slutsatserna vara valida. Annars kan återkopplingen leda till att uppfattningen om

vad som är relevant kunskap snävas in till det enkelt mätbara. Det kan också leda till att undervisningen snävas in om testet blir styrande. Bedömning av muntlig produktion och interaktion kommer inte att ske med automatiserad bedömning. När mänskliga bedömare är inblandade behöver kraft i stället läggas på bedömarträning, tydliga bedömningsskalor och gärna återkoppling till bedömaren för att bedömningen ska bli så valid och reliabel som möjligt. Ytterligare ett potentiellt hot mot reliabilitet är ojämn tillgång till digital infrastruktur. Särskilt delprovet i muntlig färdighet, som föreslås ske via ett videomötesverktyg, kräver stabil internetuppkoppling.

### Potentiella risker med låg reliabilitet och validitet

Hot mot validitet och reliabilitet kan förekomma på individ-, pedagog- och systemnivå (Skolverket 2017). På individnivå innebär låg validitet och reliabilitet att slutsatserna kring en elevs språkförmåga inte är tillförlitliga. Om ett test har låg validitet och får en styrande effekt kan det få negativ inverkan på undervisningen genom att tid läggs på att träna på det som testet mäter i stället för det som är relevant i relation till kursplanen. För att mäta kvalitet på utförarnivå blir det viktigt att progressionstestet har hög validitet. Det betyder både att varje önskvärd förmåga ska bedömas och att provkonstruktionen är sådan att den kan mäta det önskvärda i så hög grad som möjligt.

Om progressionstestet har låg reliabilitet kommer mätfelet av progression bli stort. Om det är slumpen som avgör en utförares uppmätta kvalitet så kommer det inte finnas några incitamentseffekter av en rörlig ersättning. Därmed skulle vi inte uppnå direktivets mål.

Moderna automatiserade system har brister i validitet på några punkter, vilka diskuteras ovan. Framför allt är validiteten låg när det gäller att bedöma muntlig förmåga. Eftersom direktivet särskilt trycker på att muntlig interaktion och muntlig produktion ska beaktas kan det endast åstadkommas med ett inslag av bedömning av mänskliga bedömare. Brister i validitet kvarstår emellertid på några punkter i bedömning av skriftlig färdighet men att införa ytterligare mänsklig inblandning skulle vara kostsamt. Utredningen anser att

det viktigt att vara så tydliga som möjligt med vad vi kan mäta i relation till vad som är önskvärt att mäta, samt att anpassa den rörliga ersättningsnivån nedåt eftersom kvalitetsmättet inte är heltäckande.

Om testsystemet i framtiden efter utvärdering och teknikutveckling levererar högre validitet så kan den rörliga ersättningsdelen förändras. Dock ska tilläggas att utredningens bestämda uppfattning är att det aldrig är 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 svårämbara 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.

### 6.5.9 För- och nackdelar med att inrätta ett nytt test på sfi

Det finns både för- och nackdelar med att inrätta ett nytt standardiserat bedömningsinstrument inom sfi.

Fördelarna med ett test som elever får göra vid flera tillfällen är att det erbjuder en möjlighet för eleven att få syn på sin egen utveckling, vilket kan vara motiverande. Resultat från ett adaptivt test som elever får göra vid minst två tillfällen har möjlighet att visa på en relativ utveckling (alltså utvecklingen mellan två mätpunkter). Resultatet på progressionstestet syftar till att utgöra ett oberoende och objektiva mått på en viss del av en elevs språkutveckling. I och med att resultat på progressionstestet ska knytas till en ekonomisk ersättning kan det också ses som en fördel att resultatet inte bygger på undervisande lärares bedömningar, då det skulle kunna innebära att lärare utsätts för oönskad press.

Vidare kan resultatet på gruppnivå användas som underlag i det systematiska kvalitetsarbetet som huvudmannen och rektor ska göra på huvudmannanivå respektive skolenhetsnivå (4 kap. 3 och 4 §§ skollagen). I Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet anges att ”Syftet med kvalitetsarbetet är att de nationella målen för utbildningen ska uppfyllas. Syftet är också att skapa delaktighet och dialog om måluppfyllelsen och om orsakerna till eventuella brister (Skolverket, 2015)”. Detta görs genom att systematiskt och kontinuerligt följa upp den egna verksamheten

både på enhets- och på huvudmannanivå, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen. Att tillföra ett oberoende och nationellt likvärdigt mått på elevernas språkliga progression under sfi-utbildningen möjliggör att med större säkerhet utröna vilka faktorer som leder till god verksamhet. Ett oberoende mått hjälper också till i arbetet med att identifiera var insatser eller åtgärder behöver sättas in och om dessa har påverkat elevernas resultat i positiv riktning, alternativt vilka insatser och åtgärder som inte gav väntat resultat.

Huvudmannen för utbildningen i sfi har också ett viktigt ansvar att kvalitetssäkra upphandling, styrning och ledning av sfi även om man har lagt ut hela eller delar av utbildningen på entreprenad. Ansvaret kvarstår att kontinuerligt och systematiskt planera för hur uppföljning och utvärdering ska genomföras. ”Kvalitetsarbetet är en viktig förutsättning för likvärdighet och rättssäkerhet för eleverna” (Skolverket, 2015). Även ur detta perspektiv är det av vikt att kunna tillgängliggöra ett oberoende och nationellt likvärdigt mått och det framstår för utredningen som en stor fördel.

En annan fördel är risken för att bedömningsdiskriminering på gruppnivå minimeras. Låg reliabilitet kan vara relaterad till systematiska faktorer och incitament. Bedömare kan göra olika bedömningar som är systematiskt relaterade till incitament och elevgrupps-egenskaper. Inom den svenska kontexten finns stöd för att friskolor inom grund- och gymnasieskolan gör systematiskt generösare bedömningar av både nationella prov och betyg (Hinnerich och Vlachos 2013, 2017, Vlachos 2018). Det finns även svenskt och internationellt forskningsstöd för gruppdiskriminering av svagt presterande grupper såsom elever med utländsk bakgrund eller låg socioekonomisk status vid bedömning (Lavy 2008, Hinnerich, Höglin och Johannesson 2015, Hanna och Linden 2009). Orsaksfaktorer till grupporättvisa bedömningar kan till exempel bero på föräldraderapåverkan, incitament att attrahera elever och diskriminering.

Som beskrivits i kapitel 3 och 5 präglas sfi av en kontinuerlig intagning och kurstider som inte är fastställda på förhand. Bedömningen av när en elev uppnått kunskapskraven sker kontinuerligt och nationella prov ges återkommande. Att skapa ett parallellsystem med både nationella prov och ett progressionstest som ska ges vid ungefär liknande tidpunkt (det vill säga nära kurslut) kan innebära

betydande nackdelar för lärare och elever. Mycket tid ägnas redan åt att förbereda för och genomföra prov. 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.

En fördel med det föreslagna bedömningsinstrument är att det går att träna meningsfullt i lärverktyget även när en elev har en rudimentär nivå på svenskan eftersom även progression från en låg nivå kan mätas. Det betyder att förberedelse inte behöver ligga i direkt anslutning till testillfället. Parallellsystemet kan dock innebära att det blir en utmaning för lärare att kommunicera till elever varför de behöver göra två prov vid slutet av kursen. När de nationella proven blir digitala och elever behöver göra två olika digitala prov med skilda syften kan det finnas en risk att elever blandar ihop proven eller blir osäkra. Görs proven för tätt kan det finnas en risk för provtrötthet när eleven gör det nationella provet som särskilt ska beaktas vid betyg. Parallella prov kan också leda till att ett av proven upplevs som mindre legitimt.

Standardiserade prov bygger ofta på ett allmänt innehåll som ska passa en heterogen målgrupp. Kursplanen för sfi lyfter fram att ”undervisningen ska planeras och utformas tillsammans med eleven och anpassas efter elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål.” Standardiserade upplägg och innehåll kan därför stå i kontrast till en mer individanpassad undervisning. Om återkopplingen från progressionstestet är detaljerad kan dock läraren använda den för planering av undervisning i nästkommande kurs.

De nationella proven syftar till att dra slutsatser på individnivå medan progressionstestet syftar till att dra slutsatser på gruppnivå. Ett nationellt prov försöker täcka en stor del av kunskapskraven på individnivå, medan ett progressionstest för utvärdering försöker täcka en stor del av kunskapskraven på gruppnivå. De båda proven är därför utformade på olika sätt. Som utredningen om nationella prov konstaterar kan det finnas en fördel med att särskilja och renodla syften med prov, vilket då motiverar olika prov för olika syften (SOU 2016:25). Progressionstestet ska användas för utvärdering och som underlag för resultatbaserad ersättning, medan de nationella proven syftar till likvärdig bedömning och att vara ett stöd i betygssättningen. På sfi kompliceras dock införandet av ett nytt test för ett nytt syfte av den kontinuerliga intagningen.



### 6.5.10 En utvärdering behöver göras av försöksverksamheten

**Utredningen föreslår:** Försöksverksamheten för progressionstestet ska utvärderas ur flera perspektiv innan beslut om eventuell permanent implementering tas.

Utredningen gör bedömningen att det är av stor vikt att försöksverksamheten utvärderas innan beslut om eventuell permanent implementering tas. Utvärderingen behöver göras ur olika perspektiv. När det gäller progressionstestet behöver både själva mätinstrumentets funktionalitet utvärderas och vilken påverkan det får i verksamheten.

I dagsläget används ännu inte automatiserad bedömning i det svenska utbildningsystemet för bedömning av mer komplexa förmågor som exempelvis bedömning av skriftlig färdighet. Automat rättning av stängda svarsformat i hör- och läsförståelse har varit tekniskt möjligt under lång tid och användes tidigare i försöksverksamheten med digitala nationella prov på sfi 2009–2012. Utveckling av artificiell intelligens och automatiserad bedömning sker i snabb takt. Samtidigt innebär ny teknikutveckling alltid viss osäkerhet. Systemet behöver provas ut noggrant innan man med säkerhet kan dra slutsatsen att det är funktionellt i relation till sfi:s kursplan och den heterogena elevgruppen som studerar på sfi. Bedömningen av muntlig färdighet kommer bland annat att behöva utvärderas i relation till hur resurskrävande det blir och möjligheten att rekrytera externa bedömare. Det kommer även att vara av stor vikt att utvärdera hur progressionstestet faller ut i verksamheten, exempelvis när det gäller lärares och elevers upplevelser av ett parallellt provsystem med både nationella prov och progressionstest, hur genomförandet sker samt vilken användning lärare och elever har av progressionstestet och lärverktyget. För en sådan utvärdering kan intervjuer med fördel göras.

I och med att förutsättningarna ser olika ut hos olika huvudmän behöver genomförandet av progressionstestet utvärderas utifrån olika anordnares och huvudmäns perspektiv.



## 7 Plats för genomförandet av progressionstestet

I detta kapitel ska vi behandla frågan om genomförandet av progressionstestet. I föregående kapitel har utredningen föreslagit införandet av bedömningsverktyg som ska fungera som ett progressionstest och lärvverktyg i utbildningen. Utredningen föreslår vidare 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 vi i så hög utsträckning som möjligt försäkra oss 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. Hur genomförandet bör gå till och om utredningen ser att ytterligare åtgärder behöver vidtas kommer att diskuteras nedan.

### 7.1 Platsen för genomförandet

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. Helst ska testet kunna genomföras i en lokal som eleverna är bekanta med innan själva testet skrivs. Detta för att undvika att det uppstår en nervositet eller en känsla av att testet är något utöver den vanliga undervisningen. I lokalerna behöver det finnas tekniska förutsättningar såsom datorer med upp-

koppling. Dessutom behöver det finnas tillgång till personal med rudimentär teknisk kompetens för att hjälpa eleverna, till exempel med att logga in eller om det skulle uppstå några tekniska problem kopplat till testet, men också för att säkerställa att eleverna inte får stöttning utifrån. Nedan kommer vi att redogöra för vad vi ser som alternativ på platser för genomförandet.

### 7.1.1 Hos verksamheterna

Progressionstestet skulle kunna genomföras av eleverna vid den verksamheten där de har sin undervisning. Då finns en plats för genomförandet och personal i form av undervisande lärare som kan bistå eleven med hjälp vid genomförandet av progressionstestet. Vidare skulle tillgängligheten för eleven till lokalerna vara densamma som vid den ordinarie undervisningen. I Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19) anges att ”Skolenheten ska ha rutiner så att eleverna genomför ett prov på ett likvärdigt sätt och på ett sådant sätt att ett prov kan användas som underlag vid en bedömning av elevernas kunskaper i det ämne eller den kurs som provet avser”. Det är alltså inte tydligt angivet var, men hur och vem som ansvarar för provgenomförandet i verksamheten.

### 7.1.2 Lärcentrum

Lärcentrum är en etablerad företeelse inom vuxenutbildningen. Skolverket skriver att

Lärcentrum brukar användas som ett samlingsnamn för miljöer som stödjer vuxnas lärande. Lärcentrum kan spela en viktig roll för studerande som inte bor på utbildningsorten genom att erbjuda en lokal service som underlättar studierna. Lärcentrum kan även tillhandahålla utbildning på plats eller på distans, men kan också vara en plats att gå till när lektionen är slut, ett socialt sammanhang, en möjlighet att få stöd för att klara av sina studier eller bara någon att be om hjälp med stort och smått. (Skolverket 2020a. s. 3)

Det finns ingen enhetlig definition av vad ett lärcentrum är i dag. Enligt förordningen om statsbidrag för lärcentrum är det ”en verksamhet som organiseras av en eller flera kommuner och där den stu-

derande erbjuds stöd i sitt lärande från lärare och annan personal samt ges möjlighet att möta andra studerande. Lärcentrum kan vara tillgängliga för studier inom kommunal vuxenutbildning, yrkeshögskola, universitet och högskola, eller andra utbildningsformer.” (1 § förordningen (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum).

Definitionen i statsbidragsförordningen öppnar upp för att lärcentrum kan rikta sig mot en bred målgrupp och kan ha olika funktioner. Som det beskrivs i förordningen ska lärcentrumet fungera som en mötesplats och det ska finnas lärare och annan personal tillgängliga för att kunna ge stöd till de studerande. Det finns dock inga uttalade krav på vilka tjänster de ska tillhandahålla eller på någon viss utrustning som lärcentrumen ska erbjuda. Det gör att det kan finnas skillnader i den service som lärcentrumen erbjuder. Samtidigt innebär det en möjlighet att anpassa lärcentrum efter regionala och lokala behov.

Enligt Nätverket för kommunala lärcentra, Nitus, är ett lärcentrum i första hand en mötesplats för personer som bedriver eftergymnasiala studier. Nitus har cirka 110 medlemskommuner över hela Sverige och enligt föreningens krav ska kommuner som är medlemmar i nätverket erbjuda internetutrustad lokal för eftergymnasiala studier, kontaktperson mot student, Nitus och lärosäte, möjlighet att skriva tentamen enligt utbildningsanordnarnas krav samt studieanpassade datorer och möjlighet till utskrift och kopiering (Nitus 2021). Även Nitus poängterar att varje kommun tar beslut om hur just deras lärcentrum ska se ut. Eftersom lärcentrum anslutna till Nitus fokuserar på eftergymnasiala studier rymmer dessa dock inte nödvändigtvis stödfunktioner eller utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen (Skolverket 2020a, s. 6).

### **7.1.3 Kommunala lokaler såsom bibliotek och medborgarkontor**

Andra lokaler som skulle kunna ge de förutsättningar som krävs för att genomföra testet är olika typer av allmänna, öppna lokaler som redan finns i många kommuner. Det kan till exempel handla om bibliotek, medborgarkontor, vägledningscentrum eller liknande. Det är dock svårt att få en överblick av hur utbredningen av sådana samhällsserviceinrättningar ser ut över landet samt hur pass väl fungerande de är utifrån detta syfte. Därför behövs god lokalkännedom

för att ha överblick och kunna bedöma vilka lokaler som skulle vara lämpliga i respektive kommun.

## **7.2 Utredningens överväganden**

### **7.2.1 Lärcentrum som en eventuell plats för genomförandet av progressionstestet**

Utredningen ser lärcentrum som ett gott exempel på en plats där progressionstestet skulle kunna genomföras. Utöver det som angetts ovan i avsnitt 7.1.2. så ser utredningen att följande är relevant.

2001 gjorde Glesbygdsverket (Glesbygdsverket, 2002) en kartläggning över förekomsten av lärcentrum i Kartläggning av lärcentra i Sverige 2001. Deras kartläggning visade att redan då hade en övervägande del av de etablerade lärcentrumen service i form av tentamensmöjligheter, självstudieplatser och möjligheten till information. 2002, vilket var slutskedet av det första Kunskapslyftet, fanns statsbidrag som syftade till att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande. I samband med det etablerade många kommuner lärcentrum. Insatserna som bidraget fick användas till handlade om sådana som främjade ett flexibelt och livslångt lärande, till exempel investeringar i miljöer, teknik och läromedel.

2017 genomförde Skolverket en kartläggning av lärcentrum genom en enkät till Sveriges alla kommuner för att utreda förekomsten av lärcentrum i landet. 142 kommuner, motsvarande 62 procent, uppgav att de bedriver ett eller flera lärcentrum (229 av Sveriges 290 kommuner svarade). Enligt enkäten var de vanligaste målgrupperna för lärcentrumen elever från komvux och studenter från högskolor.

Lärcentrumen hade då sedan tidigare framför allt riktat in sig mot distansstuderande inom högre utbildning. Då bestod dessa primärt av lokaler med studieplatser och gav möjlighet att skriva tentamen. Samtidigt pekades det på att vuxenutbildningen har en växande målgrupp som är i behov av stöd, bland annat en stor andel nyanlända och att det inom lärcentrumens verksamhet finns behov av att möta denna målgrupp. Till exempel nämnde flera svarande att kommunen har en önskan om att fortsätta utveckla lärcentrum för målgruppen sfi-elever. När Skolverket intervjuade olika kommunkonstellationer

beskrevs en positiv utveckling av lärcentrum där möjligheten till att ta del av utbildning har ökat.

Det handlar dels om ämnesrelaterat stöd från lärare, dels om vägledning i flera delar som rör studierna, exempelvis studieteknik. I och med en ökad digitalisering av lärcentrums verksamhet har också ett ökat IT-stöd utvecklats för att underlätta för studerande. Nya tekniska och mer flexibla lösningar som till exempel inköp av videokonferensutrustning, utökade öppettider och en mer strategisk placering av lärcentrum har också bidragit till en ökad tillgänglighet. Inte minst i små kommuner och glesbygdskommuner, där lärcentrum fyller en särskild funktion på grund av ett ofta begränsat lokalt utbildningsutbud och service. (Skolverket, 2020a. s. 21)

### **Regeringens satsning på lärcentrum genom statsbidrag**

2018 införde regeringen ett nytt statsbidrag riktat mot etablering av nya lärcentrum och utveckling av de som redan finns. Statsbidraget kan i dag användas för bland annat personal, till exempel kostnader för specialpedagogiskt stöd, studiehandledning, bibliotekarie samt konsultkostnader. Dessutom kan det användas för att bekosta teknisk utrustning, till exempel inköp av datorer och videokonferenssystem. I samband med att satsningen presenterades beskrevs lärcentrum bland annat som

en mötesplats för de studerande och en möjlighet att få exempelvis extra hjälp med svenska språket (Regeringen 2017b).

Intresset för statsbidraget har ökat från år till år och de 50 miljoner kronor årligen som anslogs 2018 samt 2019 översöktes med över 250 procent av avsatta medel år 2019. 2020 föreslog regeringen en satsning på lärcentrum utöver det befintliga statsbidraget som omfattar 40 miljoner kronor 2021 och 2022 samt 35 miljoner kronor 2023. Trots den utökade satsningen är statsbidraget översökt och möter därmed inte efterfrågan. För 2022 ansökte kommunerna om drygt 151 miljoner kronor, medan det fanns sammanlagt 90 miljoner att fördela (Skolverket, 2022c).

Statsbidrag lämnas till kommuner som i samverkan med andra kommuner genomför insatser för etablering av nya eller utveckling av befintliga lärcentrum. Statsbidrag lämnas för ett år i taget. Vidare ska Skolverket enligt förordningen om statsbidrag för lärcentrum vid fördelning av statsbidrag ta hänsyn till följande

- i vilken grad insatserna kan främja tillgång till och genomströmning i utbildningen,
- om ansökan avser lärcentrum i de kommuner där det inte finns ett lärcentrum,
- behovet av geografisk spridning av lärcentrum, och
- om samråd med regional utvecklingsansvarig aktör har skett.

I regeringens budgetproposition för 2020/21 (prop. 2020/21:01) hänvisas till Skolverkets utvärdering av statsbidraget och man lyfter då upp att utvärderingen visat att insatserna som fått stöd genom statsbidraget för lärcentrum har lett till flera positiva effekter. Genom att de 205 samverkande kommunerna som erhållit statsbidraget till exempel erbjudit stödinsatser vid lärcentrum menar man att de har förbättrat förutsättningarna för genomströmning. Dessutom att man genom lärcentrum ökat möjligheterna att ta del av utbildning på ett varierat och anpassat sätt. Vidare skriver man i budgetpropositionen att

De insatser som bidragit till ökade utbildningsmöjligheter har till största del avsett olika stödfunktioner. Det har dock även varit fråga om nya tekniska och digitala lösningar för att främja fjärr- och distansundervisning samt en mer strategisk placering av lärcentrum. Verksamheten har en bred målgrupp och ett ökat fokus på komvux och personer som behöver stöd för att klara av studierna. (prop. 2020/21:01, s. 117)

Samtidigt som de många positiva effekterna av lärcentrum lyfts upp hänvisar man även till de risker man kan se i lärcentrumens möjlighet till kontinuitet

Skolverkets utvärdering visar emellertid på en risk för bristande kontinuitet för lärcentrum i vissa kommuner. Trots goda resultat av genomförda insatser har vissa lärcentrum av ekonomiska skäl inte kunnat fortgå i planerad omfattning i första hand på grund av svårigheter att finansiera personal. Skolverket har även när det gäller fördelningen av statsbidraget för bidragsperioden 2019 reviderat sin bedömningsmodell, vilket resulterat i en större geografisk spridning av beviljade medel under 2019 jämfört med föregående bidragsperiod. prop. 2020/21:01, s. 117)

Lärcentrum finns i stora delar av landet. Dessutom finns i dag utökade statsbidrag som syftar till utbyggnad och utveckling av lärcentrum. Lärcentrum kan erbjudas för studier på flera olika nivåer



och för en bred målgrupp. Utifrån förordningen om statsbidrag för lärcentrum finns en frihet i att utforma lärcentrum efter regionala och lokala behov. Som nämnts ovan finns inga speciella krav på vilken typ av teknisk utrustning som ska finnas för att erhålla statsbidrag. Det har dock generellt sett skett en ökad digitalisering.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att lärcentrum är väl anpassat för att vara plats för genomförande av progressionstest. Dock är det i dag 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. Detta görs då på det sätt som är lämpligt utifrån gällande förutsättningar i den egna kommunen. Som vi redogjort för ovan i avsnitt 7.1.2 är begreppet lärcentrum inte enhetligt definierat. Inom komvux förekommer begreppet endast i förordningen om statsbidrag för lärcentrum. Det i sin tur innebär att det inte finns reglerat om eller vad kommunmedborgaren kan få för service på ett lärcentrum. Om utredningen skulle föreslå lärcentrum som plats för genomförandet av progressionstest skulle det innebära att vi också skulle vara tvungna att föreslå det skulle bli obligatoriskt för huvudman att inrätta och tillhanda lärcentrum i sin kommun.

### **7.2.2 Är det proportionerligt att lagstifta om lärcentrum – en avvägning mellan statlig styrning och kommunal självstyrelse**

I 14 kap. 3 § regeringsformen (RF) anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Detta innebär att en proportionalitetsbedömning måste föregå förslag som eventuellt kan begränsa den kommunala självstyrelsen. Utredningen ska ta hänsyn till en rad olika faktorer och väga dessa mot varandra. Å ena sidan har vi statens målsättning att få fram ett system som är robust, svårt att korrumpas och som leder till ett konkret och önskvärt resultat. I detta fall är det ökad kvalitet i sfi-utbildningen för att få en snabbare genomströmning som är målsättningen. Å andra sidan har vi den kommunala självstyrelsen, tillitsbaserad styrning och ledning samt möjligheten att organisera och utforma den egna verk-

samheten efter de förutsättningar och målsättningar kommunen har beslutat om.

För att den kommunala självstyrelsen ska fungera optimalt måste kommuner och regioner ha möjlighet att själva utforma och besluta om den samhällsservice de levererar efter de lokala och regionala förutsättningarna och önskemålen. Som redogjorts för ovan ställs ofta den nationella likvärdigheten mot den kommunala självstyrelsen. Detta är dock en förenkling och det är mer komplext än så. I enlighet med regeringsformen ska den kommunala självstyrelsen ställas mot andra intressen och en proportionalitetsbedömning ska göras vid lagstiftningsförslag. En proportionalitetsbedömning innebär en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen.

En analys och bedömning om ett förslag påverkar den kommunala självstyrelsen och om detta står i proportionalitet till nyttan av förslaget kan göras i två delar. En del som innehåller en analys av konsekvenserna som uppstår för självstyrelsen och en del som innehåller en avvägning mellan nyttan för de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som förslagen ska uppnå. Vid en sådan analys ingår att undersöka om samma resultat kan uppnås genom ett förslag av mindre ingripande karaktär.

Det slutgiltiga förslaget bör inte inskränka den kommunala självstyrelsen mer än vad som bedöms rimligt i förhållande till de ändamål som föranlett det. Om lagstiftning på området finns men inte fungerar ändamålsmässigt kan skälet vara att regleringen är svår att förstå alternativt inte är implementerad på ett sätt så verksamheterna känner till den eller förstår att den gäller för deras verksamhet. Då kan det vara lämpligare att föreslå en lösning innehållandes informationsinsatser för att klargöra vad som gäller.

Finner man att det föreligger ett behov av lagreglering blir utformningen avhängigt vilket resultat som eftersträvas. Man ska undvika författningar som försvårar anpassning av den kommunala verksamheten till lokala förutsättningar. Lagrådet har vid flertalet tillfällen betonat att en sådan gränsdragning snarare är av politisk karaktär än juridisk. I Hur olika får det bli? från SKR:s programberedning anges att

... skillnader mellan kommunerna respektive landsting är nödvändiga och i grunden positiva. De speglar att medborgarna har olika uppfattningar om hur verksamheter ska utformas och att individuella behov varierar. De är en följd av att en del kommuner och landsting förbättrar sina resultat mer och snabbare än andra. Skillnader bör därför inte ses

som problem som kräver statliga ingripanden. Reglering som syftar till likformighet riskerar snarast att leda till minskad effektivitet och att hämma lokal utvecklingskraft och initiativförmåga. (SKR 2014, s. 8).

Sfi-utbildning utgör en sådan tjänst som måste anses ingå i kärnan av välfärdstjänster. Utredningen gör bedömningen att ett förslag som innebär att det blir obligatoriskt för kommunerna enskilt eller i samverkan upprätta lärcentrum är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Då är frågan om detta kan anses stå i proportion till nyttan detta skulle innebära. Som redogjorts för ovan ska en proportionalitetsbedömning göras där en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen ska ske. Utredningen anser att lagstifta om inrättandet av lärcentrum i alla kommuner inte är proportionerligt nyttan för progressionstest. Även om ett lärcentrum skulle inrättas i varje kommun skulle detta inte nödvändigtvis lösa logistiska problem för eleverna. I vissa geografiskt stora kommuner skulle detta kunna innebära långa resvägar för eleverna. Detta blir inte resurs-effektiv då det uppstår onödiga resekostnader och resetiden är tid som kunde använts till undervisning i stället. En resa som eventuellt kan vara lång och som eleven kanske inte är van vid att göra kan bidra till och innebära en stress för eleverna. Något som också kan göra att testet upplevs som high stakes och inte som ett vanligt inslag i utbildningen. Detta är särskilt viktigt att ta fasta på eftersom progressionsmätningen också är kopplat till ersättningen som går till utbildningsanordnaren. Därmed måste det anses bättre att huvudmannen själv ska få utforma sin verksamhet så den passar för de lokala förutsättningarna som råder. Utredningen vill poängtera att där kan lärcentrum spela en viktig roll. 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.

### 7.3 Utredningens förslag

**Utredningens förslag:** 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 in-

föras 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.

Det anges inte specifikt i vårt direktiv att vi ska utreda frågan om platsen för progressionstestet. Utredningen anser dock att det är en väsentlig del av att tillgodose direktivets skrivelse om progressions-testets oberoende och att tillförsäkra detta. Utredningen ser därför att det är en mer framkomlig väg både för huvudmännen och eleverna är att utredningen inte lägger författningsförslag som stadgar exakt hur genomförandet ska gå till. Detta betyder att huvudmannen kan tillhandahålla och genomföra progressionstestet anpassat efter de lokala förutsättningar som råder. Vi vill dock återigen framhålla att lärcentrum är ett gott exempel på en sådan plats där progressions-testet med fördel skulle kunna genomföras. Många av de inslag vi identifierat som viktiga för genomförandet av progressionstestet kan tillhandahållas på ett lärcentrum utan att det innebär några större investeringar eller åtgärder från huvudmannens sida.

En stor utmaning utredningen har att förhålla sig till är att det kommer att dröja några år innan alla förutsättningar som krävs för att ha ett progressionstest framtaget, utprovat och färdigt för att användas så som utredningen föreslår. Utredningens förslag är att progressionstesten ska börja användas år 2028 i sfi-utbildning, se avsnitt 12.1. På knappt sex år kan mycket ske utifrån digitaliseringen, särskilt då införandet av digitala nationella prov i grundskolan samt på gymnasial nivå i gymnasieskolan och komvux kommer att ske successivt från och med 2024.

Utredningen gör bedömningen att försöksverksamheten utredningen föreslår i kapitel 6 som ska föregå ett eventuellt fullt införande bör prova olika sätt att genomföra testet och utvärdera hur de olika tillvägagångssätten har påverkat elevernas resultat och upplevelse av genomförandet. Detta för att sedan komma med en rekommendation i sin utvärdering av försöksverksamheten. Dock ser utredningen att den rimligaste lösningen är att kommunen som

huvudman och som ansvarig för elevens utbildning ska vara den som ansvarar för genomförandet av testet oavsett plats.

Vidare gör utredningen bedömningen att för att huvudmannen långsiktigt ska kunna bygga upp en struktur för testets genomförande och för att strukturen ska vara robust och förutsägbart för eleven kan den inte vara avhängig upphandlad verksamhet. Det måste därför ankomma på huvudmannen att i alla lägen ansvara för genomförandet och arrangerandet av testet. Då testets resultat kommer att kunna vara en faktor vid upphandling av utbildning och en faktor i kommunens systematiska kvalitetsarbete ligger det i kommunens eget intresse att själva anordna testet och säkerställa dess oberoende. Detta för att kunna använda progressionstestet resultat efter mervärdesanalysen som kontrollinstrument och underlag för analys. Om kommunen har sfi-utbildningen på entreprenad ska testet inte kunna genomföras hos utbildningsanordnarna.

Utredningen anser att lärcentrum eller en lokal som inte är elevens dagliga undervisningslokal är goda alternativ till plats för genomförandet. Då samma personal kan arbeta i sfi-verksamheten såväl som på lärcentrum eller t.ex. vägledningscentrum anser utredningen att ytterligare ett inslag av fristående element ska införas i form av en testledare. Testledaren ska bistå med att säkerställa elevens identitet, övervaka testets genomförande samt bistå med rudimentär teknisk support. Testledaren ska inte vara undervisande lärare utan måste vara fristående från undervisningen i kommunens sfi-verksamhet.

Utredningen har därmed landat i bedömningen och identifierat att för att tillgodose testets oberoende ska huvudmannen tillhandahålla

1. En lokal med nödvändig infrastruktur såsom hörlurar, dator eller ipad, tangentbord och mikrofon samt möjlighet att sitta avskärmat/relativt ostört för att kunna genomföra testet.
2. En oberoende testledare som ska genomföra en identitetskontroll av eleven, vara behjälplig med viss datorkompetens under testets gång samt övervaka att testet genomförs på ett korrekt sätt.

Som vi redogjort för ovan anser utredningen att tidsaspekten av införandet av progressionstestet innebär en osäkerhetsfaktor för

genomförandet. Även utvärderingen av försöksverksamheten är väsentlig för hur man bör välja att gå vidare med genomförandet av progressionstestet. Utredningen anser därför att det är lämpligast att ge Skolverket ett bemyndigande, i likhet med att Universitets- och högskolerådet har bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om högskoleprovet, att meddela de föreskrifter om progressionstest som behövs för att få ett rättssäkert genomförande och för att säkerställa likabehandling (se 7 kap. 22 § högskoleförordningen (1993:100)). Av vikt är också att bedömningscentrumet, som utredningen föreslår ska inrättas (se kapitel 6), är med vid framtagandet av föreskrifterna för att säkerställa att vunna erfarenheter beaktas.

## 8 Kombination av yrkesutbildning och sfi

Utredningens direktiv anger att vi ska utreda om sfi-pengen kan bidra till att stärka incitamenten för olika former av individanpassade inriktningar på utbildningen. Här nämns då särskilt kombinationsutbildningarna som en sådan individanpassad inriktning. Kombinationsutbildningar nämns också i direktivet utifrån att utredningen ska utreda i vad mån en mer fristående mätning kan underlätta eventuell kombination av sfi-studier med arbete eller yrkesutbildning.

### 8.1 Vad är en kombinationsutbildning?

I 20 kap. 25 § skollagen anges att huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen ska verka för att eleven i sfi kan kombinera studierna med andra aktiviteter som bland annat annan utbildning. I 1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning anges att komvux i sfi ”ska utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier inom andra delar av den kommunala vuxenutbildningen och andra skolformer inom skolväsendet”. Utifrån skollagen och förordningen om vuxenutbildningen används inte begreppet kombinationsutbildning utan endast att man ska kunna kombinera flera skolformsdelar och skolformer samtidigt. En sådan kombination innebär inte nödvändigtvis att undervisningen i de olika kurserna är sammanflätad och integrerad utan endast att kurserna är angränsande till varandra i tid.

Inom komvux finns endast begreppet kombinationsutbildningar angivet i förordningen som reglerar statsbidrag för regionalt yrkesvux, (förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning). I 31 a §, under rubriken Kombinationsutbildningar, regleras yrkesutbildning som kombineras med kurser i sfi

eller svenska som andraspråk på grundläggande nivå eller gymnasial nivå och stödjande insatser som syftar till att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen.

På sin webbplats skriver Skolverket att ”Kombinationsutbildningar syftar till att förkorta vägen till arbete för nyanlända genom att eleven studerar svenska språket och ett yrke samtidigt”. I utredningen om stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) valde de att utveckla och tydligare definiera begreppet kombinationsutbildning och använda

... begreppet kombinera i ett organisatoriskt sammanhang, exempelvis när vi resonerar kring hur sfi eller ämnet svenska som andraspråk på grundläggande eller gymnasial nivå schematekniskt kan kombineras med orienteringskurser eller olika kurser på grundläggande eller gymnasial nivå. Utredningen använder begreppet integrera för resonemang kring hur kursmål, kunskapskrav och innehåll i olika kurser kan förenas/sammanföras till en helhet för eleven. Det kan exempelvis för en elev med kort tidigare formell utbildningsbakgrund handla om att innehållet i sfi integreras med läs- och skrivundervisning och samhällsorientering så att man behandlar såväl innehållsliga som språkliga dimensioner samtidigt på lektionerna (KLIVA, 2019 s. 13).

Även Skolverket trycker på vikten av att en kombinationsutbildning också är integrerad.

Motivet för kombinerade och integrerade utbildningar är bland annat att eleverna ska få möjligheter att utveckla språk och kunskaper samtidigt. Detta gäller särskilt för vuxna som snabbt vill lära sig språket för att snabbt kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Det handlar även om att kombinerade och integrerade utbildningar ger möjligheten att lära sig språket i ett meningsfullt och praktiskt sammanhang (Skolverket, 2022b).

I sin promemoria På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk lyfte KLIVA att det inte finns forskning om kombinerade och integrerade utbildningar och hur dessa påverkar elevernas studietid och lärande. De skriver vidare att emellertid kan en mer sammanhållen undervisningstid där yrkesutbildning och språkinläring som kombinationsutbildning också integreras, bidra till att tiden i utbildning förkortas. Dock hittade de inget som slutgiltigt visar att integrerade kombinationsutbildningar förkortar tiden i utbildning.



*Kombinerad utbildning inom ramen för statsbidraget för yrkesvux*

Inom ramen för statsbidraget för yrkesutbildning utgår statsbidrag för yrkesutbildning som kombineras med sfi eller svenska som andraspråk och stödjande insatser som syftar till att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen (31 a § förordningen om regional yrkesinriktad vuxenutbildning).

Sedan 2016 har det inom ramen för statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning utgått medel för yrkesutbildning som kombineras med sfi eller svenska som andraspråk (sva). Syftet till detta var att regeringen såg att det fanns behov av att elever som läste inom komvux eller sårvox<sup>1</sup> på grundläggande nivå och sfi skulle ges möjlighet att läsa yrkesutbildning inom ramen för statsbidraget. Regeringen gav uttryck för att det var just den målgruppen som ofta hade kort tidigare utbildning och därmed var en prioriterad målgrupp inom vuxenutbildningen. Regeringen reserverade därför en del av statsbidraget för dessa elever (prop. 2015/2016:01 utgiftsområde 16, s. 193).

Under 2020, inför bidragsåret 2021 ändrades förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning på så sätt att det infördes en ny paragraf, 31 a §. Paragrafen reglerade att extra statsbidrag om 35 000 kronor per årsstudieplats kunde lämnas till stödjande insatser för utbildning i regionalt yrkesvux som kombineras med utbildning i svenska för invandrare eller svenska som andraspråk. De extra 35 000 kronorna skulle användas till att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen. Syftet med det extra statsbidraget var att ge kommunerna bättre förutsättningar att genomföra en integrerad yrkes- och språkutbildning och därmed snabba på elevens integration in i samhället (Ekström 2020). På Skolverkets webbplats anges att exempel på sådana stödjande insatser är att öka flexibiliteten, ge extra stöd, andra anpassningar eller att utöka den pedagogiska personalen eller liknande.

Den 1 augusti 2021 trädde en ny 31 a § i kraft. Den nya lydelsen innebär att det utgår 110 000 kronor per årsstudieplats för yrkesvux och lärlingsvux som kombineras med sfi eller sva och innehåller stödjande insatser. Bakgrunden till ändringen var att man såg att kombinationsutbildningarna är kostsamma att genomföra. Därmed

---

<sup>1</sup> 2016 var det en egen skolform och kallades sårvox. Sedan 1 juli 2020 är det en del av komvux och heter komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.

blev det heller inte längre valbart om man ville söka extra statsbidrag för att kunna erbjuda stödjande insatser, utan stödjande insatser har blivit en förutsättning för att erhålla statsbidrag för kombinationsutbildning.

Inför bidragsåret 2022 hade Skolverket 5 193 422 000 kronor att fördela proportionerligt utifrån söktrycket mellan de fem olika delarna av statsbidraget. För yrkesvux kombination sökte landets samtliga 290 kommuner. Totalt beviljade Skolverket 1 208 270 000 kronor i statsbidrag för yrkesvux kombination 2022, vilket uppgår till cirka 25 procent av beviljat belopp. För lärlingsvux kombination beviljades 322 131 000 kronor i statsbidrag för 2022, vilket uppgår till cirka 7 procent av beviljat belopp (Skolverket.se, 22-03-04).

Utredningen kan konstatera att det sedan 2016, då satsningen på kombinationsutbildningar var 100 000 000 kronor för utgifter för yrkesvux för elever inom sfi och sva på grundläggande nivå, har det skett en massiv ökning av det statliga stödet till yrkesutbildning i kombination med sfi eller sva. Vi kan också konstatera att satsningarna till viss del har ändrat fokus från att främja kombinationsutbildningar till att främja kombinationsutbildningar där undervisningen i språkutbildningen och yrkesutbildningen sker integrerat.

### *Behov av ytterligare insatser*

Skolverket har blivit beviljade medel från Europeiska socialfonden (ESF) för att driva ett projekt kring kombinationsutbildningar inom sfi. Skolverket beskriver projektet på följande sätt

Bakgrunden till projektet är ett behov av en förbättrad systemstruktur eftersom kombinationsutbildningar i dag inte är etablerade nationellt som en integrerad lärandeform. Det fanns också ett behov av att utföra en kvalitativ kartläggning av de kombinationer av yrkesutbildning och sfi som finns i landet. Kartläggningen ska undersöka och beskriva vilka hinder och svårigheter som genomförandet av dessa utbildningar är förknippade med. Projektet redovisas i maj 2022<sup>2</sup>(Skolverket 2022b)).

---

<sup>2</sup> Utredningen har fått besked om att detta har förlängts till april 2023.

## 8.2 Utredningens bedömning

Utredningen gör bedömningen att det skulle vara fullt möjligt att bygga ut lärverktyget på ett sätt så det ytterligare skulle gynna kombinationsutbildningar. Lärverktyget skulle kunna innehålla särskilda moduler med fokus på orienteringskurser i yrkessvenska för olika yrkesinriktningar i de kurser där man efter uppföljning av elevernas språkliga progression fastställt om kombinationsutbildning och hur organiseringen av den ska vara för att den ska vara gynnsam för elevens språkutveckling. Försök med situationsanpassade moduler för sfi har redan påbörjats i Helsingborgs stad.

I de kontakter och samtal utredningen har haft med olika aktörer inom vuxenutbildningen så framträder en ganska samstämmig bild av att kombinationsutbildningarna upplevs som bra då slutmålet, ett yrke, blir mer överskådligt för eleverna. Samtidigt har utredningen fått bilden att elever inom kombinationsutbildningar kan ha en annan språklig progression delvis beroende på att de delar sin tid med andra utbildningar och därmed inte ha samma tidresurser att lägga på den språkliga utbildningen. Eleverna kan uppleva att gå en ren språkutbildning som mer apart och inte lika meningsfullt då deras slutmål är att få ett arbete. Inte heller vi har, tre år efter att KLIVA presenterade sin promemoria, funnit några systematiska uppföljningar eller forskning på området kring elevers lärande i kombinationsutbildningar utan vårt underlag är anekdotiskt, baserat på upplevelser eller enstaka uppföljningar. Mervärdesmodellen i kapitel 10, tar särskild hänsyn till att elever i kombinationsutbildningar kan ha en annan språklig progression.

I regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Skolverket ges Skolverket i uppdrag att genom statistikinsamling urskilja vilka elever som genomför kombinationsutbildningar. Därmed skulle utfallet av progressionstestet kunna utgöra forskningsunderlag för uppföljning och utvärdering av elevers lärande i kombinationsutbildningar inom komvux.

I dagsläget går en stor del av statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning till kombinationsutbildning inklusive stödjande insatser som syftar till att höja elevernas måluppfyllelse. Detta utan att känna till den egentliga effekten och om det finns särskilda insatser som är särskilt effektiva eller om kombinationsutbildning lämpar sig mer för vissa yrkesinriktningar och kurser än andra.

Om utredningens ansats realiseras finns stora mängder data som skulle kunna ligga till grund för sådana analyser och kartläggningar som angivits ovan – inte bara inom ramen för uppföljningen av statsbidraget för regionalt yrkesvux utan även på utbildningen som sådan. Något som kan stödja beslutsfattare på lokal, regional och nationell nivå, i arbetet som syftar till att öka elevernas måluppfyllelse i stort. På så sätt skulle vårt förslag om ett progressionstest kunna underlätta eventuell kombination av sfi-studier med arbete eller yrkesutbildning, men också bidra till utvecklingsarbete inom sfi.

Utredningen gör bedömningen att det är fullt möjligt att bygga ut lärverktyget med särskilda moduler med fokus på orienteringskurser i yrkessvenska för olika yrkesinriktningar om detta skulle anses önskvärt.

## 9 Personuppgiftshantering

I vissa av förslagen som utredningen lägger finns personuppgiftshantering. I detta kapitel så redogör vi för gällande rättsläge och de överväganden utredningen har gjort. I likhet med vad vi redogjort för i kapitel 7 så uppstår en problematik i förhållande till vår införandeplan. På digitaliseringsområdet händer mycket och snabbt. Utredningen ser att informationsflöden, infrastrukturen och genomförandet kan komma att påverkas utifrån detta, till exempel regeringsuppdraget till Myndigheten för digital förvaltning att etablera en hållbar och säker struktur för förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte och att utveckla och tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor. Därmed kommer det att påverka de bedömningar och lösningar bedömningscentrumet gör och använder sig av för att bygga upp ett bedömningsverktyg som kan fungera som ett progressionstest. Även informationsflödet mellan SCB, lärosätet där bedömningscentrumet ska placeras och Skolverket kan komma att påverkas.

Artikel 12 i de mänskliga rättigheterna anger att ”ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp”. Det innebär att Sverige som rättsstat i sin lagstiftning ska respektera individens rätt till ett privatliv och sina personuppgifter. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) konstaterar att det inte finns någon vedertagen definition av personlig integritet men att det i de statliga utredningar som gjorts på senare år på området går att skönja att det handlar om den ”enskilde individens rätt till privatliv och möjlighet till självbestämmande i det digitala samhället” (IMY, 2016).

Dataskyddsförordningen, GDPR trädde i kraft 2018 inom EU som ett led i arbetet med att skydda den personliga integriteten. De

senaste åren har den tekniska utvecklingen också inneburit en ökande insamling och delning av personuppgifter.

Dataskyddsförordningen innehåller förstärkta rättigheter för enskilda individer, som ska kunna utöva insyn och ha kontroll över sina personuppgifter. Samtidigt innebär förordningen på en rad områden skärpta skyldigheter för verksamheter som hanterar personuppgifter. Skyldigheterna för verksamheterna sammanfattas i förordningens sex grundläggande principer om laglighet, korrekthet och öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, riktighet, lagringsminimering samt integritet och konfidentialitet. Är inte de grundläggande principerna beaktade, eller om rättslig grund saknas, kan man utgå från att personuppgiftsbehandlingen inte är laglig.

Skyddet för privatlivet är inte absolut och kan under vissa förutsättningar inskränkas med hänsyn till andra motstående intressen. Sådana inskränkningar måste emellertid stå i rimlig proportion till de fördelar som personuppgiftsbehandlingen bidrar med till det motstående intresset. Den intresseavvägning som i sådana fall måste göras sker inom ramen för en så kallad proportionalitetsbedömning vilken även omfattar en bedömning av om personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för uppnåendet av det avsedda ändamålet och om det finns alternativ som är mindre integritetskänsliga. Lagstiftaren har således en skyldighet att särskilt motivera inskränkningar i skyddet för den personliga integriteten och se till att sådana inskränkningar står i rimlig proportion till ändamålet med behandlingen. Ett integritetsskydd som är väl avvägt mot motstående intressen inger dessutom förtroende hos de vars personuppgifter ska behandlas och hos de som ska följa reglerna. Det ligger därför i lagstiftarens intresse att författningsförslag som innebär integritetsrisker bygger på en omsorgsfull kartläggning av dessa risker och en analys av konsekvenserna för integritetsskyddet (IMY, 2016, s. 7–8).

Detta innebär att för att utredningens förslag inte ska anses strida mot lagstiftningen måste det finnas rättslig grund enligt dataskyddsförordningens för att behandla personuppgifter. Dessa anges i artikel 6.1 dataskyddsförordningen och är om

- den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (samtycke, artikel 6.1 a),
- behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås (avtal, artikel 6.1 b),

- behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (rättslig förpliktelse, artikel 6.1 c),
- behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person (skydda intressen, artikel 6.1 d),
- behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning, artikel 6.1 e), eller
- behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn (intresseavvägning, artikel 6.1 f).

Regeringen anger i proposition 2019/20:127 om Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad att

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringens mening av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. På motsvarande sätt är de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och regioner att utföra av allmänt intresse. Detta måste enligt regeringens mening gälla även i dataskyddsförordningens mening, eftersom det är upp till varje medlemsstat att fastställa de uppgifter som är av allmänt intresse. Begreppet uppgifter av allmänt intresse omfattar inte bara sådant som utförs som en följd av ett offentligt rättsligt och uttryckligt åliggande eller uppdrag. Till skillnad från vad som gäller enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen (den rättsliga grunden rättslig förpliktelse) behöver den personuppgiftsansvarige inte vara skyldig att utföra uppgiften för att den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse ska vara tillämplig. Som en följd av det kommunala självstyret har kommuner och regioner en vidsträckt möjlighet att göra frivilliga åtaganden. Befogenheten är emellertid enligt kommunallagen (2017:725) begränsad till angelägenheter av just allmänt intresse. Den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är således av allmänt intresse. Det är därmed den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse som vanligen bör tillämpas av myndigheter. Detta utesluter dock inte att också andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga i vissa situationer (prop. 2017/18:105 s. 56 f.) Vid tillämpningen av artikel 6.1 e spelar det

ingen roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller en privat aktör. Om den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför är av allmänt intresse och denna uppgift är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten finns det en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1 e. Det saknar då betydelse om en privat aktör utför verksamheten på direkt uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ (SOU 2019/20:127 s. 194–195).

Utredningen har valt att tolka utbildningsanordnare som att det innefattar även den motsvarande utbildning i sfi som folkhögskolor bedriver med stöd av 24 kap. 11 § skollagen. De bedriver alltså inte utbildningen på uppdrag av huvudmannen utan klassas som en enskild aktör i skollagen. I kap. 26 a skollagen anges att

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får med stöd av artikel 9.2 g i samma förordning behandlas hos en enskild huvudman enligt 2 kap. eller hos en enskild aktör enligt 24 eller 25 kap.

1. om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller

2. i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Vid behandling som sker med stöd av första stycket är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

För myndigheter och vissa andra organ finns det bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter och om sökbegränsningar i 3 kap. 3 § dataskyddslagen.

Utredningen gör bedömningen att EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, offentlighets- och sekretesslagen och skollagens bestämmelser om behandling av personuppgifter och tystnadsplikt är erforderlig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos huvudmän, utbildningsanordnare och hos utpekade myndigheter. Försöksverksamheten som utredningen föreslår omfattas även bestämmelserna då förordningen som reglerar försöksverksamheten har meddelats med stöd av bemyndigande i skollagen. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling med anledning av våra förslag.



## Elevernas integritet

Frågan blir då om behandlingen av elevernas personuppgifter samt i vissa avseende känsliga personuppgifter då utredningens förslag bland annat innefattar att elever kommer att spela in och skicka ljud- och videofiler. I prop. 2019/20:127 s. 204 anges att

Liksom när det gäller annan verksamhet enligt skollagen är det därmed fråga om i svensk rätt fastställda uppgifter av allmänt intresse. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utöva verksamhet som grundas på de aktuella bestämmelserna kan därmed, när det gäller såväl offentliga som enskilda huvudmän, ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. De åtgärder som huvudmännen och hemkommunerna vidtar i syfte att utföra uppdragen eller uppfylla åligganden enligt bestämmelserna och anslutande föreskrifter kommer att ha en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler som står i proportion till de mål som eftersträvas. Anordnande och bedrivande av utbildning i olika former utgör vidare ett sådant viktigt allmänt intresse som gör att även känsliga personuppgifter får behandlas i verksamheten, förutsatt att behandlingen är nödvändig (artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). Detta gäller även utbildning som bedrivs på entreprenad enligt skollagen.

Vidare anges

I artikel 9.1 i dataskyddsförordningen finns ett principiellt förbud mot att behandla särskilda kategorier av personuppgifter. Det är fråga om uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt uppgifter om hälsa eller om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Det är också förbjudet att behandla genetiska uppgifter och biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person. Uppgifterna får dock behandlas bland annat om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g). Sådana uppgifter som avses i artikel 9.1 i förordningen benämns i dataskyddslagen känsliga personuppgifter (3 kap. 1 §). Känsliga personuppgifter får enligt lagen behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Det är vid sådan behandling förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av

personer grundat på känsliga personuppgifter (3 kap. 3 §). Bestämmelserna innebär att förskolor och skolor som drivs av kommuner, regioner eller staten utan hinder av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen kan uppfylla sina åligganden enligt skollagen, även när det gäller behandlingen av känsliga personuppgifter (prop. 2019/20:127 s. 200).

När det gäller folkhögskolorna som bedriver utbildning motsvarande sfi finns det särskilda bestämmelser i 26 a kap. skollagen. Bestämmelserna utgör ett komplement till dataskyddsförordningen samt dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen. 26 a kap. infördes efter förslag i propositionen Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet. 26 a kap. syftar till att ”möjliggöra en fortsatt ändamålsenlig behandling av personuppgifter på utbildningsområdet samtidigt som den enskildes fri- och rättigheter skyddas, oavsett om behandlingen utförs av offentliga eller enskilda aktörer. I kapitlet anges att känsliga personuppgifter får behandlas hos en enskild aktör enligt 24 kap. om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Det är vid sådan behandling förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

I propositionen understryks vikten av att för att behandlingen ska anses proportionerlig måste den avse ett begränsat antal personuppgifter. När utredningen gör en proportionalitetsbedömning anser vi att hanteringen är proportionerlig då förslagen inte bör föranleda större negativa konsekvenser för den personliga integriteten än att dessa måste anses uppvägas av syftet med progressionstestet, nämligen att producera ett nationellt likvärdigt och oberoende mått på progression som kan användas för uppföljning och utveckling av utbildningen inom sfi.

# 10 Modell för att skatta språklig progression – en mervärdesmodell

I utredningens direktiv anges att vi ska utforma och föreslå en modell för ersättning till utbildningsanordnare för sfi, en s.k. sfi-peng. Ersättningen ska baseras på uppnådda språkresultat i slutet av olika utbildningssteg och ta hänsyn till individens initiala språkkunskaper. Ersättningen ska alltså baseras på språklig progression. Tanken är att en sådan ersättning ska ”stimulera och ge utbildningsanordnare stärkta incitament att verka för en större måluppfyllelse för eleverna, så att resultaten och genomströmningen i sfi förbättras” (dir. 2020:138). I detta kapitel kommer vi att redovisa relevant forskning och komplicerande faktorer, för att slutligen redogöra för möjliga sätt att mäta språklig progression i utbildning. Utredningen har valt att definiera språklig progression som uppnådda språkresultat som kan fångas av vårt system efter justeringar för faktorer utanför utbildningsanordnarens kontroll. Vi är medvetna om att språklig progression inte är ett heltäckande mått på en sfi-verksamhets kvalitet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Läroplanen för vuxenutbildningen, Lvx12 anger andra syften och mål med sfi som vi inte direkt kommer att fånga med vårt kvalitetsbegrepp Till exempel: ”utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på” och att elever ”kan hämta stimulans ur kulturella upplevelser och utveckla känsla för estetiska värden”.

## 10.1 Aspekter att ta hänsyn till vid utformning av en ersättningsmodell

Utredningen ska föreslå en rörlig ersättningsmodell till utbildningsanordnare baserat på elevers språkliga progression. För att kunna utforma ett mått på utbildningsanordnarens påverkan på elevers progression och därefter en rättvis ersättningsmodell finns försvärande faktorer som måste beaktas.

För det första: för att en elevs progression ska kunna härledas till en utbildningsanordnarens val av organisering av verksamheten måste hänsyn tas till faktorer som utbildningsanordnare inte kan påverka.

För det andra: det finns starkt forskningsstöd för att även utan direkt kopplade ekonomiska incitament, så kan manipulation av utfallsmåttet uppstå om utbildningsanordnare kan påverka måttet (till exempel betygsättning eller nationella provresultat, se till exempel Macartney, 2016, Hinnerich och Vlachos, 2017 och Jacob & Levitt, 2003). Fusk inom vuxenutbildningen har också lyfts i debatten av Fejes (2022). Därmed kan potentiellt en rörlig ersättning som ska utgå på utförarnivå förstärka incitamenten för utbildningsanordnare att korrumpiera det utvärderade måttet.

Vi kommer nedan att redogöra för riskfaktorer som kan tänkas påverka en jämförelse mellan utbildningsanordnare även när en reliabel bedömning som utesluter måttinflation används. Det vill säga när direkt manipulation av testvärdet är uteslutet som i vårt föreslagna testsystem som i beskrivits i kapitel 6.

Det finns subtilare utförarstrategier än generös bedömning och fusk, såsom ”cream skimming” och urvalsmanipulation, som stör en rättvis jämförelse av utbildningsanordnarens påverkan på elevers progression. Vidare sätter icke påverkbara elevgenskaper (till exempel initial språkförmåga) och regionala faktorer (till exempel rimliga möjligheter att rekrytera behöriga lärare i glesbygd) gränser för en utbildningsanordnarens möjligheter att påverka en elevs progression. Alla dessa faktorer måste beaktas för att en modell ska kunna mäta en utbildningsanordnarens bidrag till elevers språkliga progression.

För att åstadkomma en legitim ersättningsmodell som följer direktivets andemening måste ersättningsmodellen ta hänsyn till alla dessa aspekter. Vi kommer nedan att presentera en modell som i största möjliga mån tar hänsyn till de riskfaktorer som kan tänkas störa en rättvis jämförelse.

### 10.1.1 Faktorer som kan göra jämförelser av utbildningsanordnare missvisande

#### *Cream skimming och elevbakgrund*

Cream skimming innebär att utbildningsanordnare väljer ut elever som har lättare att nå progression. Det kan vara kostnadsbesparande för utbildningsanordnaren då till exempel en större elevgrupp kan tillåtas. En homogen grupp med högpresterande elever kan ytterligare vara kostnadssänkande genom externa effekter, så kallade kamrateffekter eller andra sammansättningseffekter. Kamrateffekter är positiva förstärkande effekter som sker inom en grupp på grund av gruppens sammansättning. Ett exempel på sammansättningseffekter är möjligheten till att rekrytera lärare, som kan påverkas av elevunderlaget.

Sätt att påverka elevunderlaget inom en sfi-kontext skulle kunna vara genom lokalisering av undervisningslokaler och olika mix av kombinationsutbildningar samt marknadsföring. Ju mer en huvudman förlitar sig på en utförrarvalsmodell desto större är riskerna för cream skimming. Då få kommuner organiserar sin sfi-verksamhet med auktorisation och utförrarval och majoriteten av kommuner endast har en sfi-utbildningsanordnare är sannolikt problemen med cream skimming lägre inom sfi än i grundskolan. Cream skimming kan dock inte uteslutas i större kommuner med ett brett utbud av valbara utbildningsanordnare, antingen i ett auktorisationssystem eller upphandling med många valbara utbildningsanordnare.<sup>2</sup> Inte heller kan uteslutas att fler kommuner organiserar sin sfi-verksamhet med skolval av många utbildningsanordnare i framtiden.

Även utan aktiva strategier, såsom cream skimming, kommer elevunderlaget att skilja sig åt mellan utbildningsanordnare på grund av andra skäl. Det är inte slumpmässigt vilka elever som bosätter sig i en viss kommun eller vilka personer som väljer att läsa sfi. Det betyder att utbildningsanordnare kommer att ha olika elevunderlag även utan att utbildningsanordnare försökt påverka elevunderlaget vilket också kan påverka förutsättningarna för utbildningen och progressionen. (Svenskt näringsliv, 2019) Även slumpmässiga variationer påverkar elevunderlaget.

---

<sup>2</sup> Se SOU 2020:66 s. 75 och Böhlmark m.fl. (2015) för en genomgång av tidigare forskning inom utbildningssektorn.

### *Regionala skillnader*

Vidare kan möjligheterna att anställa behöriga lärare skilja sig mellan till exempel storstad och glesbygd. (Svenskt Näringsliv, 2019) Även om det potentiellt kan lösas genom lönekomensation är det troligt att det i vissa fall skulle ta en alltför stor budgetandel för att vara realistisk för verksamheten. Glesbygdskommuner har dessutom ofta lägre elevantal, vilket både fördyrar och försvårar möjligheten till att erbjuda specialistkompetens och breda kursvariationer som påpekats av till exempel KLIVA (SOU 2020:66 s. 273).

### *Manipulering av ingångsvärden*

Eftersom elevens progression ska bedömas och hänsyn ska tas till ingångsvärden kommer det finnas incitament för utbildningsanordnare att manipulera genom att påverka ingångsvärdena nedåt, eftersom det då är lättare att påvisa hög progression vid ett framtida mätillfälle. I betänkanDET En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning anges följande avseende manipulation av ingångsvärden.<sup>3</sup>

När resultaten justeras med tidigare provresultat ges emellertid skolorna även incitament att få ingångsvärdena att framstå som lägre än de egentligen är. Denna typ av manipulation är sannolikt enkel att åstadkomma, exempelvis genom att undvika att exponera eleverna för den typ av prov som används eller undervisa olika områden i en ordning som inte alls passar med provens upplägg (SOU 2020:28, s. 258.).

### *Urvalsmanipulering vid testtillfället*

En annan riskfaktor vid utformandet av en mervärdesmodell är urvalsmanipulation vid testtillfället. Med urvalsmanipulation menas att utbildningsanordnare påverkar vilka som genomför testet och då försöker få de elever som sannolikt kommer prestera högst progression att delta och de som sannolikt kommer prestera låg progression att avstå. Empiriska studier som bekräftar urvalsmanipulation i skolsektorn är till exempel Figlio (2006) och Cullen och Reback (2006).

---

<sup>3</sup> Se till exempel Macartney (2016) för empiriskt stöd.

## 10.2 Hur kan vi mäta språklig progression i sfi-utbildning?

Nedan följer utredningens övervägande och förslag på justerat mått av språklig progression där de nämnda störande faktorerna beaktas i utformningen av modellen. Notera att när utredning talar om progressionstestet eller testet avses det slutgiltiga testet som ska ligga till grund för ersättning och inte aktiviteter inom lärverktyget, där man kan träna inför testet.

### 10.2.1 Förslag på mått av progression

Ur ett samhällsperspektiv är en utbildningsanordnares bidrag till språkliga progressionen rimligen definierat som den resultatförbättring som en utbildningsanordnare ger upphov till givet en viss sammansättning av elever och andra omständigheter utanför utbildningsanordnarens kontroll. Ett högt testresultat betyder inte att just denna utbildningsanordnare levererar hög kvalitet i sin verksamhet. Eleven kan ha goda förutsättningar, vara väl förberedd eller ha påbörjat utbildningen med kunskaper i svenska uppnådda i andra sammanhang och hade presterat lika bra hos vilken annan utbildningsanordnare som helst. Elever som presterar bra inom utbildning, oavsett skolform, har i högre grad en bättre socioekonomisk bakgrund mätt som utbildningsbakgrund, föräldrars utbildningsbakgrund, inkomst eller något annat socioekonomiskt mått.<sup>4</sup> Det kan också vara så att regioner skiljer sig kraftigt åt i möjligheten att erbjuda en viss typ av verksamhet på grund av till exempel lokala arbetsmarknadsförutsättningar eller sammansättning av elever.

Således är ojusterade kunskapsmått inte ett rättvisande mått på utbildningsanordnares bidrag till elevernas kunskapsnivå, vilket också påpekats i sammanhanget grund- och gymnasieskola i slutbetänkande av 2015 års skolkommision (SOU 2017:35). Syftet med justerade mått eller mervärdesmått är att med hjälp av statistiska modeller skatta utbildningsanordnares bidrag till kunskapsresultaten genom att justera för faktorer utanför utbildningsanordnarens kontroll. Målet är att få ett mått som jämför äpplen med äpplen.

---

<sup>4</sup> Se [www.apa.org/pi/ses/resources/publications/factsheet-education.pdf](http://www.apa.org/pi/ses/resources/publications/factsheet-education.pdf) för en koncis genomgång av forskningen om relationen socioekonomisk status och utbildningsframgång.

För att exemplifiera hur viktiga justerade mått är för att kunna uttala sig om en utbildningsanordnares bidrag till progression så ger vi nu två exempel. Vi använder anonymt rättade nationella provresultat från Skolinspektionen från 2010–2012 för gymnasiet som mått på skolans kunskapsnivå.<sup>5</sup> Eftersom de kommer från flera ämnen och från flera år normaliserar vi provresultatet till ett genomsnitt av noll och en standardavvikelse på ett.<sup>6</sup> Det betyder att en skolas resultat ska tolkas i termer av andel av en standardavvikelse från provresultaten. En standardavvikelse motsvarar i genomsnitt ungefär två betygssteg på skalan A–F, där A bestäms till 20 och F till 0. Vi återger varje given skolas genomsnittliga resultat som en funktion av skolans genomsnittliga föräldrainskomst. Vi använder inkomst som mått på socioekonomisk status men mönstret är likvärdigt för andra proxyvariabler som till exempel föräldrars utbildning. Utan att kontrollera för variabler som ligger utanför skolans påverkan är mönstret som förväntat. Skolor där elevernas föräldrar har en hög inkomst har ett mycket bättre resultat på det nationella provet (Figur 10.1). Relationen är starkt positivt korrelerat med en korrelationskoefficient på ungefär 0.65. Detta är alltså en modell som inte kan uttala sig om skolans bidrag till progression utan ska i princip tolkas som att duktiga elever tenderar att ha en bättre socioekonomisk bakgrund.

I figur 10.2 tar vi hänsyn till kön, utländsk bakgrund och ingångsvärden mätt som betyg från årkurs 9.<sup>7</sup> Vi kontrollerar också för regionala skillnader i form av att skolor jämförs med varandra inom samma kommun. Dock använder vi inga socioekonomiska variabler för elevernas föräldrar, till skillnad från Hinnerich och Vlachos (2017) då dessa variabler inte kommer att ha god täckning för sfi-elever och vi vill ha ett exempel som är så pass nära den modell som kan skapas i en sfi-kontext. Vi kommer i kapitel 12 beskriva i detalj vilka variabler som är möjliga att ta hänsyn till i en sfi-kontext. Målet är alltså att jämföra två olika skolor med samma elevens egenskaper i jämförbara delar av landet. Det betyder de facto att en skola som har ett elevunderlag med låga kunskaper och som därmed har ett relativt lågt genomsnittligt provresultat kan ha bidragit mycket till progres-

<sup>5</sup> Det hade varit fördelaktigt att kunna använda ett oberoende mått ifrån sfi eller komvux. Dock är Skolinspektionens omrättade nationella prov den enda tillgängliga storskaliga och representativa datamängd av oberoende kunskapsmått för svensk utbildningssektor.

<sup>6</sup> För beskrivning av omrättningen och data se Skolinspektionen (2011), Skolinspektionen (2012), Skolinspektionen (2013) och Hinnerich och Vlachos (2017).

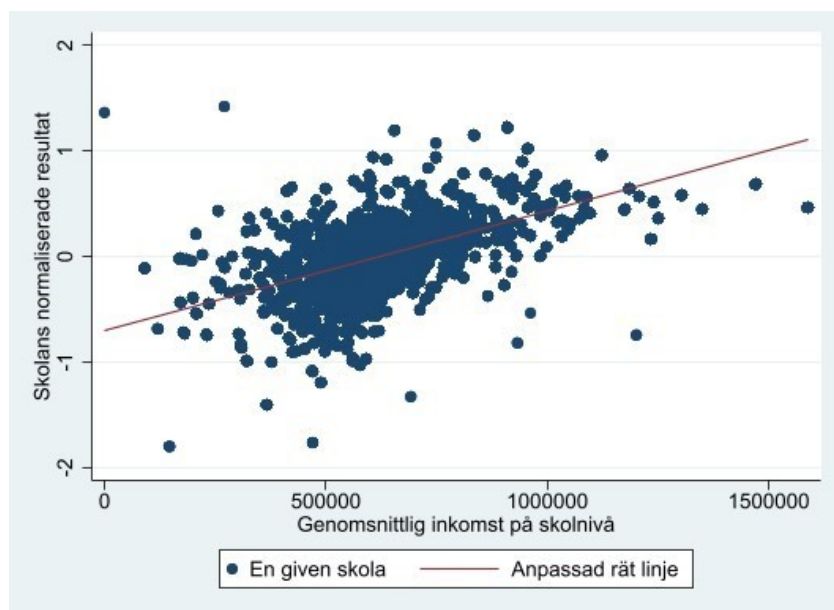
<sup>7</sup> Se Hinnerich och Vlachos (2017) för en explicit definition



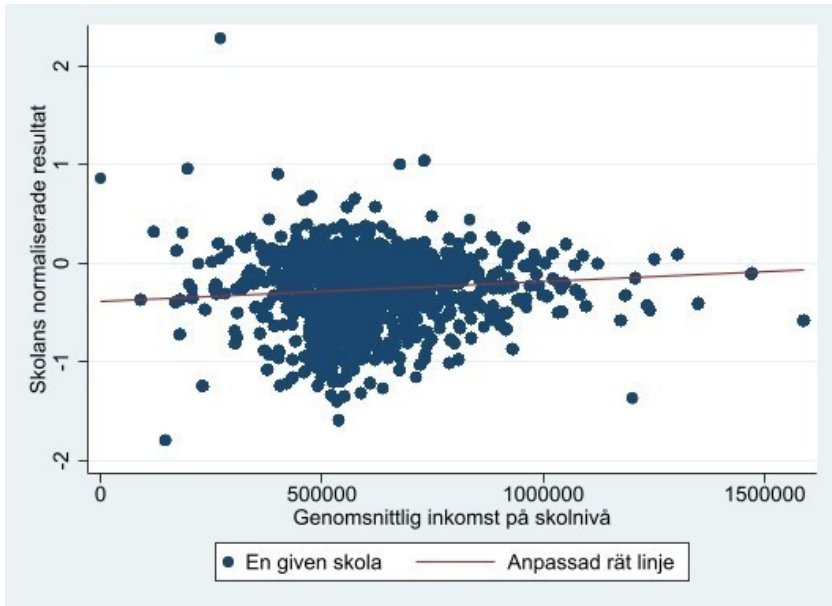
sionen i de testade ämnena. Den har helt enkelt lyckats relativt bättre än en jämförbar skola att höja elevernas kunskaper. Efter en sådan justering finns knappt något positivt samband med en skolans justerade resultat och skolans genomsnittliga föräldrainkomst. Korrelationskoefficienten är ungefär 0.1 (Figur 10.2). Denna modell kan sägas att i högre grad mäta en skolas mervärde eller bidrag till kunskapsprogression.

En jämförelse mellan figurerna 10.1. och 10.2 visar på skillnaden att använda ett ojusterat eller ett justerat mått när vi ska uttala oss om en utbildningsanordnares bidrag till progressionen i de ämnen som mäts. Ett ojusterat mått kommer kraftigt överdriva utbildningsanordnares inverkan på elevers resultat för de skolor som har ett socioekonomiskt starkt elevunderlag.

Figur 10.1 Ojusterade resultatmått i relation till genomsnittlig inkomst



Figur 10.2 Justerade mervärdesmått i relation till genomsnittlig inkomst



### 10.2.2 Idealfall och mervärdesanalys

För att mäta den direkta påverkan en viss utbildningsanordnare har på kunskapsprogressionen krävs i idealfallet ett experiment. Anta att det finns två typer av utbildningsanordnare, kommunala och privata. Om utbildningsanordnarens verksamheter slumpas geografiskt kommer vi kunna mäta om den privata utbildningsanordnaren levererar högre eller lägre mervärde i utbildningen enligt vår definition ovan. Eleverna kommer då att vara genomsnittligt lika på gruppnivå mellan privata och kommunala utbildningsanordnare. Även andra bakgrundsfaktorer kommer att jämnas ut mellan utförartyp. Till exempel: även om en viss kommunal verksamhet kommer att hamna i en region där de lokala arbetsmarknadsförutsättningarna är svåra så kommer det vara lika sannolikt för en privat utbildningsanordnare. Det vill säga att de lokala restriktionerna för utbildningsanordnare också kommer att vara genomsnittligt lika.

Idealfallet för utvärdering är sällan uppfyllt. För att komma så nära idealfallet som möjligt används vanligtvis en mervärdesanalysmodell med observationsdata. Mervärdesmått har en lång historia

inom utbildningsutvärdering både av skolor och av lärare. Kortfattat är en mervärdesmodell en modell som försöker ta hänsyn till att elever är olika initialt och att lokala förutsättningar, utanför utbildningsanordnarens kontroll, kan skilja sig åt.

### 10.2.3 Enkla och sofistikerade mervärdesmodeller och kvarstående brister

Den enklaste mervärdesmodellen tar hänsyn till elevunderlaget genom att kontrollera för det i en regressionsmodell. Skolverkets SALSA-modell är ett exempel på en sådan modell som justerar skolresultat med data aggregerade på skolnivå.<sup>8</sup> En brist med enkla modeller av denna typ är att kontrollvariablerna, till exempel kön och utländsk bakgrund är grova kategorier som inte tar hänsyn till att det kan finnas skillnader som påverkar skolresultaten inom varje kategori. Ett exempel som ofta lyfts i debatten är heterogeniteten inom kategorin utländsk bakgrund. Två skolor kan ha samma andel elever med utländsk bakgrund men helt olika sammansättning inom den kategorin. För att hårdra det kan den ena skolan ha internationella organisationers utlandsstationerade föräldrars barn och den andra nyanlända flyktingar. Om dessa okända faktorer skiljer sig mellan skolor kommer mervärdesmättet inte skattas korrekt. Det finns också andra tekniska brister med utformningen av SALSA-modellen vilket har att göra med att modellen använder aggregerade data på skolnivå och inte individdata.

Mer sofistikerade modeller justerar både för individfaktorer och aggregerade data och i synnerhet för tidigare testresultat. Idealt sett bygger mervärdesmätt på kunskapsmätningar som är detaljerade och fångar hela spridningen bland eleverna och som mäter samma kunskaper på liknande sätt över tid. Att kontrastera olika mått på kunskap, till exempel nationella prov med kursbetyg är inte optimalt, då de två kunskapsmåten kan mäta olika förmågor. Vårt föreslagna progressionstest strävar efter att jämföra samma förmågor och progressionen över tid.

Mervärdesmätt har visat sig fungera bra som mått på kvalitet i andra utbildningsformer (se tex Deming 2014 och Deming med flera 2011 och Angrist med flera 2017). Dock ska det tilläggas att även om

---

<sup>8</sup> Se [skolverket.se/skolutveckling/statistik/salsa-statistisk-modell](https://skolverket.se/skolutveckling/statistik/salsa-statistisk-modell).

man har tillgång till individfaktorer och test som mäter likvärdiga kunskaper så kommer inte mätfel kunna elimineras. Det gör att mervärdesmått har en svaghet som inte hänger samman med diskussionen om bedömningens validitet eller examinationens anonymisering som är generiska för varje typ av bedömningsmått. Det sammanfattas väl i Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan (SOU 2019:40) och senast i betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning

För det första tenderar mervärdesmåttarna att vara relativt instabila över tid vilket beror på att slumpmässiga faktorer och rena mätfel får stort genomslag i denna typ av statistiska modeller. Den grundläggande orsaken till att mervärdesmått är relativt instabila är att ojusterade resultatmått både fångar slumpfaktorer och genuina skillnader mellan skolor. Den statistiska justeringen påverkar inte rena slumpfaktorer utan bara skillnader mellan skolor som är stabila över tid. Detta gör att slumpfaktorernas andel av de observerade skillnaderna mellan skolor ökar (SOU 2020:28 s. 254).

Slumpens påverkan på en specifik utbildningsanordnares skattade mervärde sätter gränser för hur ersättningsmodellen bör utformas. Det får helt enkelt inte finnas för stora ersättningskillnader mellan två utbildningsanordnare med närliggande skattade mervärden. Inte heller bör informationen om en specifik utbildningsanordnares mervärde övertolkas som ett exakt kvalitetsmått utan i stället som en indikation på var en utbildningsanordnare befinner sig i fördelningen.

#### 10.2.4 Implementering av en justerad modell

En mervärdesmodell är en modell som tar hänsyn till faktorer som ligger utanför utbildningsanordnares kontroll. Den statistiska modellen justerar för dessa faktorer genom en regressionsanalys. En vanlig sådan regressionsmodell kan specificeras i vår kontext enligt följande:

$$Testres_{i_s} = \beta Testres\_före_i + \mathbf{X}_i \boldsymbol{\delta} + U_s + \varepsilon_{i_s}. \quad (1)$$

$Testres_{i_s}$  är testresultat från det föreslagna progressionstestet för en elev  $i$ , som får sin undervisning hos utbildningsanordnare  $s$  under ett tillfälle då eleven redan påbörjat kursen.  $Testres\_före$  är definierat på samma sätt förutom att det är ett testresultat före påbörjad kurs.  $\mathbf{X}$  är en vektor av individegenskaper såsom till exempel födelseland, kurs eller utbildningsbakgrund och  $\boldsymbol{\delta}$  är vektor med tillhörande koefficienter. Individegenskaperna i denna modell är observerbara och kan tänkas påverka utvecklingspotentialen och är bortom utbildningsanordnarens kontroll.  $U$  är varje utbildningsanordnarens unika effekt på mervärdet. De skattade värdena av  $U$  kommer att mäta hur mycket olika utbildningsanordnare bidragit till testresultaten i genomsnitt när övriga faktorer påverkan justerats för, alltså ett mervärde. Ett problem med modellen i ekvation 1 är att alla effekter på utförarnivå kommer att fångas i skattningen av ett visst  $U_s$  om vi endast har tillgång till tvärsnittsdata. Det betyder att en del av den skattade utförarfixa effekten kommer att härröra från aktiva beslut från utbildningsanordnaren, vilket är det som ska belönas, men även från faktorer såsom kamrat- eller andra sammansättningseffekter och regionspecifika effekter som inte är påverkningbara eller är önskvärda att belöna ur ett samhällsperspektiv.<sup>9</sup> Om den dolda selektionen (det som inte fångas av inkluderande kontrollvariabler) av elever till utbildningsanordnare är positiv, det vill säga att elever med höga förkunskaper, söker sig till utbildningsanordnare av högre kvalitet utan att det går att ta hänsyn till i modellen, kommer denna modell sannolikt överskatta bra utbildningsanordnarens mervärde.<sup>10</sup>

Ett alternativ skulle vara att utveckla modellen till en paneldatamodel. I en paneldatamodel observeras samma skolor över tiden vilket gör att det går att skilja sammansättningseffekter från den

<sup>9</sup> Sammansättningseffekter är potentiellt påverkningbara genom olika utbildningsanordnarens rekryteringspolicy av elever (cream skimming). Det anses oftast inte önskvärt från en samhällsplanerarens perspektiv. Nivågruppering skulle emellertid i teorin kunna höja effektivitet hos utbildningsanordnare om specialiseringsvinsterna är stora till exempel genom anpassad undervisning. Det betyder att vissa utbildningsanordnare/lärare då skulle kunna ha ett visst mervärde för en viss typ av elever men inte för andra. Det empiriska stödet för att nivågruppering totalt skulle vara effektivitetshöjande är dock väldigt svagt. Vid en granskning av de experimentella studierna är effekterna oftast ej statistiskt skilda från noll eller negativa. För en översikt se till exempel Betts, (2011). Observationsstudier undersöker främst på lärarnivå och inte skolnivå. Där finns viss evidens för att gruppering är totalt sett effektivitetshöjande för större för hög- och lågpresterande elever. Se SOU 2020:28 för en diskussion och referenser.

<sup>10</sup> Se SOU 2019:40 för en djupare diskussion om olika effekter beroende på observerbar eller icke observerbar selektion och Ehlert m.fl. (2013).

utbildningsanordnareffekten. Eftersom elever kan byta utbildningsanordnare och att utbildningsanordnare inte heller kan antas vara konstanta över åren ser utredningen inte några möjligheter att utöka modellen till en paneldatamodell. Den löper stor risk att vara obalanserad med betydande metodproblem som följer. Vidare visar Ehlert m.fl. (2013) att även under en paneldatamodell där både utförarfixa effekter och utförarkontextuella variabler kan inkluderas i modell 1 så är det osannolikt att utförarkontextuella variabler helt kommer att kunna ta hänsyn till de faktorer som ligger utanför utbildningsanordnarens kontroll. Slutsatsen är att modellen i ekvation 1, även under paneldataspecifikation, sannolikt kommer över-skatta bidraget till språkprogressionen hos utbildningsanordnare med elever med goda förutsättningar.<sup>11</sup>

### 10.2.5 En modell som tar hänsyn till kontextuella faktorer

I stället för att skatta ett mervärde i ett steg kan en tvåstegsmodell specificeras. På så vis kan ett mervärde per utbildningsanordnare skattas där även ytterligare faktorer, som ligger utanför utbildningsanordnarens kontroll, tas hänsyn till. Det första steget kan specificeras enligt följande

$$Testres_{is} = \beta Testres_{före_i} + \mathbf{X}_i \boldsymbol{\delta} + \mathbf{S}_i \boldsymbol{\pi} + \varepsilon_{is} \quad (2)$$

Den fixa utbildningsanordnareffekten  $U_s$  har nu utelämnats och har i stället ersatts av en vektor av kontextuella faktorer  $\mathbf{S}$ . Det är lämpligen faktorer som kontrollerar för den regionala arbetsmarknaden och andra starkt bindande regionala faktorer som kan anses påverka möjligheten att erbjuda bra utbildning samt genomsnittliga individegenskaper och initiala testresultat hos utbildningsanordnaren.<sup>12</sup>

Om vi skattar modell 2 och tar ut residualerna, det vill säga de skattade värdena av feltermen  $\varepsilon_{is}$ , kallad  $\widehat{\varepsilon}_{is}$ , har vi ett justerat testresultat där vi konstanthållit, inte bara för individens egenskaper, utan

<sup>11</sup> Om selektionen på icke observerbara egenskaper är stor kan även mervärdeskattningar underskattas. Utredningen bedömer selektion både observerbar och icke observerbar som ett betydligt mindre problem för sfi-utbildning än för till exempel grundskolan med både fritt skolval och multipla skolor att välja mellan i de flesta kommuner. Se SOU 2019:40 för en djupare diskussion.

<sup>12</sup> För att säkerhetsställa att det inom ett geografiskt område finns fler än en utbildningsanordnare kan inte jämförelsen vara inom kommuner. De geografiska kontrollvariablerna måste således vara grövre kategorier av typen glesbygdskommuner, stadskommuner etc.

även för utförarkontextuella faktorer. I andra steget estimeras varje utbildningsanordnares mervärde genom

$$\widehat{\varepsilon}_{is} = U_s + e_{is} \quad (3)$$

Ur denna skattning fås det skattade mervärdet för varje utbildningsanordnare. En rangordning eller ranking av utbildningsanordnare kan nu göras. Rangordningen kan göras på olika sätt. I kapitel 12 diskuterar utredningen det utförligare. Precis som med modellen i ekvation 1 finns med denna modell en sannolik felskattning av en utbildningsanordnares mervärde. Modell 1 kommer sannolikt att överskatta mervärdet för utbildningsanordnare som har ett elevunderlag med goda förkunskaper, medan denna modell kommer överskatta mervärde för utbildningsanordnare som har ett elevunderlag med låga förkunskaper.<sup>13</sup> Utredningen tvingas således göra ett val. Baserat på att svensk skola ska vara kompensatorisk blir valet modell 2, då den sannolikt kommer kompensera utbildningsanordnare som har elever med svagast förkunskaper.<sup>14</sup>

Slutligen måste nivån  $s$  definieras i en sfi-kontext. Skolenheter så som det är definierat i skollagen är svårt att använda utifrån hur kommunal vuxenutbildning organiserar sin verksamhet. Det samhällliga intresset med en mervärdesranking är att kunna utvärdera om en anordnare levererar jämförbart god kvalitet. Eftersom kommunen är huvudman så motsvarar det att kommunen vill få ökad kännedom om kvaliteten hos de anordnare som de ansvarar för inklusive den i egen regi. Utredningen kommer därför fram till att den relevanta enheten att utvärdera med en mervärdesanalys bör vara organisationsnummer i kombination med kommun som verksamheten bedrivs i. Om det inte finns någon fysisk plats utan att det endast är distansutbildning, blir det endast organisationsnummer som definierar verksamheten.

Ett problem som kan uppstå med mervärdesmodeller som påverkar osäkerheten är relaterad till att vissa utbildningsanordnare har få elever. Om det är få elever ett visst år kan slumpen spela större roll. Ett fåtal elever som av någon okänd anledning har en dålig dag vid teststillfället får stor påverkan på den utbildningsanordnares mervärde för det året. Detta kan dock lösas med justering som tar hänsyn till skattningarnas osäkerhet vilket påpekas i SOU 2019:40 s. 217.

<sup>13</sup> Se Ehlert m.fl. (2013).

<sup>14</sup> 1 kap. 4 § andra stycket skollagen.

Ett ... sätt är att justera, eller krympa, kvalitetsskattningarna med ett mått på skattningarnas precision, s.k. shrinkage (Morris 1983, Herrmann m.fl. 2016), något som är vanligt när man beräknar enskilda lärares mervärde, och dessa ska ligga till grund för tex lönesättning för att undvika att tur och otur får orimligt stort genomslag.

Eftersom det finns skäl att tro vissa utbildningsanordnare kan ha få testdeltagare ett givet kalenderår bör krympta kvalitetsskattningar användas.

### 10.2.6 Slutsatser

**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 avvikelsen från det predicerade värdet per anordnare.

Utredningen har ovan specificerat en modell som kommer att ge ett genomsnittligt mervärde för varje utbildningsanordnare. Vi kan i modellen ta hänsyn till och rensa för många faktorer som ligger utanför en utbildningsanordnares kontroll. Mervärdet tar hänsyn till elevgenskaper och kan jämföra liknande elevgrupper med varandra. Ambitionen är alltså 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.

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

**Utredningens förslag:** 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 progressionstestet 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.

### *Manipulation av ingångsvärdet*

Utredningen bedömer att ett test i början av utbildningen för att få ett initialvärde inte är en framkomlig väg. Testet löper stor risk att manipuleras nedåt eftersom mervärdet alltid kommer att vara större ju sämre ingångsvärde. Det finns många sätt att manipulera ingångsvärdet som till exempel genom att påverka vem som deltar i det. Vidare så är varje testtillfälle kostsamt i termer av resurser.

Det är viktigt att utbildningsanordnare har incitament att elever presterar så pass bra som möjligt på testet som ska tjäna som ingångsvärde. Utredning föreslår därför att progressionstestet skrivs när läraren bedömer att eleven är nära slutet av varje kurs och att det testvärdet blir ingångsvärde i nästa kurs. Det betyder att för tre (1A, 2B och 3C) av totalt nio kurser kommer inget ingångsvärde erhållas. Testresultatet ligger då till grund för ersättning och utbildningsanordnare har incitament att elever ska göra så bra som möjligt på testet. Testresultatet som eleven har gjort inför avslut i en kurs går alltså över till att vara initialvärde i nästa kurs inom samma studieväg.<sup>15</sup>

För elever som går den första kursen i en studieväg, eller blir inplacerade mitt i en studieväg (alltså inte i 1A, 2B eller 3C), kommer inget ingångsvärde att finnas. Dock finns i modellen andra kontrollvariabler som delvis kommer ta hänsyn till initiala kunskaper. Framför allt är indikatorer för kurs och studieväg viktiga då de är en funktion av inledande kartläggning som bör samvariera med initiala

<sup>15</sup> Det kan inte uteslutas att elever kommer uppleva det arbetsamt med ett ytterligare test nära in på det nationella provet. Men eftersom utredningen inte finner det möjligt att använda det nationella provet som oberoende mått (se kapitel 5) så finns ingen annan framkomlig väg om progression i varje kurs ska mätas. Att mäta progression över flera kurser är inte möjlig om man samtidigt ska knyta en elevs progression till en utbildningsanordnare, då en elev kan byta utbildningsanordnare. Utredningen föreslår därför ett test som tar så liten tid av eleverna som möjligt och samtidigt mäter progression på en godtagbar nivå.

förmågor och därmed delvis justerar mervärdet för ingångvärden även i de fall de saknas.

Det kan uppstå en situation där utbildningsanordnaren gjort en felaktig bedömning om att eleven är nära ett kursavslut och skickar eleven till progressionstestet och eventuellt låter eleven genomföra nationellt prov. Vid ett dåligt elevutfall kan utbildningsanordnaren komma att behöva ändra sin bedömning. Kurstiden kanske då förlängs och eventuellt att utökade resurser sätts in och färdigheterna förbättras förhoppningsvis. Frågan uppstår då om eleven ska få genomföra testet igen för att få ett korrektare mått på sin progression. Om testet endast får genomföras en gång kommer elevens slutvärde vara underdrivet och utbildningsanordnaren får lägre incitament att satsa extra resurser som är önskvärda eftersom det är investeringar som inte kommer att belönas i ersättningsmodellen.

Det är emellertid inget större incitamentsproblem (att lägga resurser på en elev vars testresultat inte får uppdateras efter investeringen) om eleven inte byter utbildningsanordnare, då utbildningsanordnaren också ”belönas” med ett lågt initialvärde i nästa kurs. På så vis får utbildningsanordnaren betalt ändå, om än vid nästa kurs. Dock är byte av utbildningsanordnare något som sker i praktiken. Detta kan leda till att incitamenten för att satsa önskvärda extra resurser försvagas eftersom insatser kommer en annan utbildningsanordnare till del. Vidare kan utbildningsanordnare bli onödigt restriktiva och fördröja tidpunkten när eleven ska genomföra testet om eleven bara får genomföra det en gång. Detta kan också få en kvarhållande effekt och gynnar inte genomströmningen i utbildningen.

Om en elev får genomföra testet fler gånger så snedvrids inte incitamenten. Emellertid uppstår då ett annat problem som hänger samman med urvalsselektion. De elever som får oväntat dåligt resultat på testet kommer i högre grad genomföra testet fler gånger än de som presterat bra och de kommer statistiskt att förbättra sina resultat även om ingen progression har skett. Det är ett klassiskt exempel på urvalsselektion eller ”selection on positives”. Ett sätt att förstå det är att tänka sig extremfallet då endast de som presterat noll på testet är de som genomför det igen. Även utan progression kommer den gruppen att nå ett högre testvärde vid upprepat testtagande.

Det finns uppenbara problem med att tillåta att elever endast får genomföra progressionstestet en gång. Därför bedömer utredningen att en elev bör få lov att ta testet vid ett nytt tillfälle om läraren på

nytt gör bedömningen att eleven är nära kursavslut. För att inte mervärdeskattningen ska bli missvisande på grund av urvalsselektion så bör indikatorer skapas för det antal gånger som en elev genomfört testet i varje kurs och inkluderas i ekvation (2). På så vis tas hänsyn till att vissa teststagare tagit testet fler gånger.

### *Avhopp från en utbildningsanordnare under en kurs*

I förra avsnittet behandlades det incitamentsproblem som kan uppstå om en elev bedömts felaktigt att vara nära kursavslut och som samtidigt byter utbildningsanordnare mellan kurser. I övriga fall när elev byter utbildningsanordnare mellan kurser uppstår inga incitamentsproblem då ersättningen utgår per kurs. Emellertid är direktivet tydlig när det skrivs att

orsakerna till avbrott eller studieuppehåll kan vara många, exempelvis föräldraledighet eller arbete. Cirka hälften av de som avslutat sina studier i förtid har gjort det på grund av att de har fått arbete.

Direktivet anger också att utredningen ska:

analysera i vilken mån och i så fall hur en sådan ersättning kan komma utbildningsanordnare till del vid elevers avbrott i studierna.

Det kvarstående problemet är således att analysera avhopp eller byte av utbildningsanordnare under pågående kurs och om dessa avhopp kan knytas till den rörliga ersättningen. Det är en synnerligen grannliga uppgift. Å ena sidan, om avhoppet är beroende av att utbildningsanordnare levererat utbildning av dålig kvalitet, så är det principiellt korrekt att inte kompensera utbildningsanordnare för avhopp, enligt samma princip som gäller omvänt vid elevval av utbildningsanordnare. Det ligger då i utbildningsanordnare intresse att se till att avhoppet blir få genom en högkvalitativ utbildning, vilket överensstämmer med samhällsintresset.

Å andra sidan kan det finnas andra skäl till avhopp som inte är förknippad med en utbildningsanordnarens kvalitet i utbildning som till exempel att ett jobberbjudande dykt upp. Då kommer en utbildningsanordnare ha lagt resurser på en elev som kanske inte kommer kunna testas och man kan mycket väl tänka sig att denne har haft en god språkprogression. Den rörliga ersättningen uteblir då för denna

elev.<sup>16</sup> En ytterligare aspekt gällande avhopp är etableringsprogrammet inom ramen för Arbetsförmedlingens verksamhet. De flesta nyanlända mellan 20 och 65 år som nyligen fått uppehållstillstånd ingår i etableringsprogrammet. Den som är inskriven i etableringsprogrammet ska omfattas av ett åtgärdssystem. Den som deltar i programmet får en handlingsplan på samma sätt som övriga arbetsökande. Det innebär att Arbetsförmedlingen beslutar vilka insatser som är lämpliga för individen. Arbetsförmedlingen kan också ändra individens planering under programmets gång. Elever i etableringsprogrammet påverkas därför av Arbetsförmedlingen, en faktor delvis utanför utbildningsanordnarens kontroll.

Å ena sidan går det att argumentera för att utbildningsanordnare helt enkelt får se till att även avhoppare tar testet, och att problemet därmed är löst. Å andra sidan är den tolkningen sannolikt verklighetsfrånvärd då avhopp, enligt de kontakter utredningen haft med sfi-verksamheter, ofta inte är förutsägbara eller kommuniceras innan avhopp.

Om de oförutsägbara avhoppen är något jämnt fördelat sett som andel av elever hos utbildningsanordnare spelar det ingen roll för ersättningsmodellen, om potten som ska delas är given, vilket föreslås i kapitel 12. Om avhoppen både ligger utanför utbildningsanordnarens kontroll och samtidigt är ojämnt fördelat hos utbildningsanordnare, så finns samma incitamentsproblem kvar. Resurser som lagts på en elev hos en given utbildningsanordnare, med sannolikhet progression som följd, kommer inte beaktas i modellen som slutligen bestämmer den rörliga ersättningen till utbildningsanordnare.

Utredningen gör bedömningen att mycket talar för att avhopp till stor del ligger utanför anordnarens kontroll och att progression sannolikt också har skett hos dem och att det därför är rimligt att ersättning också kommer anordnare till del även avhoppare inräknat. I kapitel 12 redogör utredningen för en vikt som tar hänsyn till att även avhoppare har fått ta del av mervärdeskapande verksamhet. När anordnarens totala ersättning bestäms så viktas den med antal helårsstudenter som är en schablon baserat på totala närvarotimmar. Det

---

<sup>16</sup> Ett ytterligare problem uppstår vid avhopp och återupptagna studier senare vid en annan utbildningsanordnare, då en annan utbildningsanordnare njuter frukterna av någons annan utbildningsanordnare s investeringar. Det sistnämnda går dock att ta delvis hänsyn till genom att tillåta kontrollvariabler som beskriver avhopparens historia, till exemplet genom att kontrollera med indikatorer för avhoppande elever och tid sedan avhopp. För att inte mervärdeskattningen ska bli missvisande så bör indikatorer skapas som beskriver en avhopparens historia och inkluderas i ekvation (2).

vill säga att även de avhoppande elevernas närvarotimmar räknas in. Då kommer ersättningen till anordnare spegla de resurser som lagts på avhoppande elever som inte genomfört progressionstestet i linje med direktivets andemening.

Ett incitamentsproblem med att även ta hänsyn till närvarotimmar som avhoppande elever ger upphov till i den totala rörliga ersättningen är att anordnare kan få incitament till att ha många avhoppande elever. Utredningen bedömer dock att risken att aktivt påverka sammansättningen på detta sätt får anses låg. Den rörliga delen sett till den totala ersättningen är låg så incitamentet för denna strategi borde vara försumbar. Utredningen anser att det är en mer rimlig avvägning att om en anordnare har osedvanligt mycket avhopp så bör problematiken kunna lösas lokalt i kvalitetsarbetet och upphandlingsförfarandet, till exempel genom att det redan i dag förekommer differentierade ersättningar beroende på om en elev fullgör kurs med eller inte godkänt betyg.

### *Urvalmanipulation vid testtillfället*

Utredningen föreslår att det är obligatoriskt att genomföra progressionstestet för att undvika manipulation av vem som deltar i testet. Då progressionstestet kan genomföras relativt flexibelt och inte behöver ges ett visst datum så finns utrymme för att ge en elev som till exempel drabbas av sjukdom på den planerade testdagen att i stället genomföra testet inom en snar framtid. Indikatorer bör skapas och tas med i mervärdesanalysen om ombokning sker.

Om en elev trots detta inte deltar i testet anges ett testresultat som är det lägsta som går att uppnå. Eleven ska inte räknas som bortfall. Ställningstagandet bygger på att utredningen ska ta fram ett mått som är jämförbart mellan utbildningsanordnare. Det andra möjliga valet, det vill säga att behandla dessa elever som bortfall, öppnar upp för selektion av vilka elever som ska delta i testet. Det kan leda till ett felaktigt mervärde för utbildningsanordnaren och därmed en felaktig ersättning.

Utredningen föreslår, i likhet med regleringen av de nationella proven (4 kap. 10 § andra stycket förordningen om vuxenutbildning), att om särskilda skäl föreligger kan rektor besluta att undanta elev från att genomföra ett test eller delar av det. Utredningen anser

att särskilda skäl är något som endast ska tillämpas restriktivt, till exempel när det är direkt olämpligt att en elev genomför ett test eller att eleven har en funktionsnedsättning som utgör ett direkt hinder att genomföra hela eller delar av testet. Eftersom rektors beslut om att undanta en elev utgör myndighetsutövning som ska dokumenteras och därmed kan följas upp bedömer utredningen att en eventuell urvalsmanipulation inte borde vara ett stort hot. Dessa elever räknas således som bortfall.

Eftersom testets resultat också är ingångsvärde för mervärdes-skattningen för nästa kurs uppstår emellertid ett problem med att hantera de elever som inte genomfört testet men som ansätts testvärdet noll, hädanefter också kallad nollgruppen. För att hantera problematiken med att nollgruppens initiala testresultat kommer att vara underskattat bör denna elevgrupp erhålla ett eget intercept, eller indikator, i modell 2 när mervärdet beräknas för nästa kurs. På så vis tas hänsyn till att just den gruppen har ett felaktigt och alltför lågt ingångsvärde så att belöning av progressionen i nästa steg blir rättvist.

För att kunna bestämma noll-gruppen måste man kunna urskilja elever som kommit så långt att de borde ha tagit testet under utvärderingsåret från dem som inte är klara. Eftersom populationen är de elever som anses vara nära kurslut bör de elever som avslutat kursen med godkänt betyg inom utvärderingsåret, men ändå inte deltagit i progressionstestet, vara den gruppen som får ett testvärde noll ansatt. Så antingen har lärare gjort bedömningen att eleven närmar sig kursavslut och eleven har då genomfört testet och resultat har erhållits. Eller så har eleven gått igenom kursen (fått godkänt kursbetyg) under utvärderingsåret men ändå inte genomfört testet. Den sistnämnda är en elev som ingår i nollgruppen. Det vill säga att de som inte genomfört testet och som fortfarande är kvar i kursen är inte en del av noll-gruppen, då de ännu inte har kommit nära kursavslut.

Det kvarstår två elevgrupper som kommer att kunna påverka urvalet av testdeltagare.

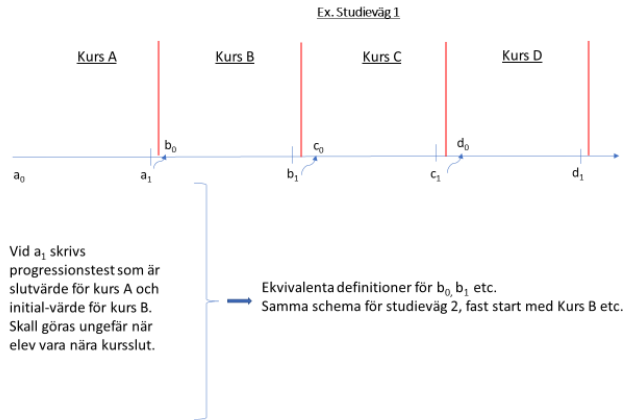
För det första kan huvudman avsluta en elevs utbildning på en kurs om eleven inte gör tillfredsställande framsteg antingen, med ett icke godkänt betyg eller utan att betyg som följd. För det andra kan en elev också avslutas på grund av avhopp. Det är sannolikt att dessa grupper i hög grad aldrig nått den progression i kursen att de borde ha tagit progressionstestet.

Den första gruppens avslutande måste styrkas och beslutas av huvudman och med samma logik som anförts gällande undantag från testtillfället kommer inte utbildningsanordnare att arbiträrt kunna påverka denna grupp. Således kan denna grupp räknas som bortfall utan för stor risk för urvalsmanipulation.

För gruppen avhoppare skulle man kunna tänka sig att en utbildningsanordnare kan påverka en elev med låg progression att hoppa av och på så vis påverka vilka elever som deltar testet. En sådan strategi skiljer sig från att avsluta en elev som måste styrkas formellt. Utredningen har svårt att se en lösning på den potentiella problematiken. Det finns inget självklart val om de ska behandlas som en nollgrupp eller bortfall. Dock tyder det mesta på som tidigare diskuterats att avhopp till stor del är utanför anordnarens kontroll. Ungefär hälften av de som avslutat sina studier i förtid har gjort det på grund av att de har fått arbete och att många är inskrivna i ett etableringsprogram. Utredningen gör därmed bedömningen att avhoppare som inte tagit testet ska räknas som bortfall vid testet. Det gör att det risken kvarstår att en utbildningsanordnare kan vilja påverka en elev med låg progression att hoppa av och på så vis påverka vilka elever som deltar i testet. Risken att aktivt påverka avhopp i syfte att påverka testpopulationen får ändå anses låg. Den rörliga delen sett till den totala kostanden är låg så incitamentet för denna strategi borde vara svagt. Utredningen anser att det är en mer rimlig avvägning att de kostnader som uppstår och med avhopp bör kunna lösas lokalt i kvalitetsarbetet och upphandlingsförfarandet, till exempel genom att det redan i dag förekommer differentierade ersättningar beroende på om en elev fullgör kurs med eller utan godkänt betyg.

Vi bedömer att föreslagna sätt att hantera bortfall är så pass robust mot manipulation som är görbart i sfi-kontexten. Figur 10.3 nedan sammanfattar testproceduren.

Figur 10.3 Sammanfattning av testprocedur





# 11 Statsbidrag för att öka måluppfyllelsen

## 11.1 Om statsbidrag

Utredningen ska ta fram en ersättning som baseras på uppnådda språkresultat. Ersättningen, som i direktivet kallas för sfi-peng, ska betalas ut till utbildningsanordnare. En sådan ersättning kallas i vardagligt tal för ett statsbidrag – en ersättning som utgår från staten. Det finns två vanliga former av statsbidrag; generellt och riktat. Vid ett generellt statsbidrag utbetalas pengar i en allmän pengapåse till kommunerna. Dessa pengar är inte öronmärkta utan kommunen kan fritt disponera dem. Flertalet av de generella statsbidragen ingår i kommunalekonomisk utjämning och syftar till att finansiera inkomstutjämningsystemet och strukturbidraget. Den andra formen av statsbidrag är riktade statsbidrag. Dessa är ofta utformade på så sätt att det finns en utpekad målgrupp. Målgruppen har möjlighet att ansöka om ersättning. Det finns en målsättning och syfte som pengarna ska stimulera samt att det ofta finns uppföljning- och återrapporteringskrav och bestämmelser om att ersättningen kan komma att återkrävas om de inte använts på rätt sätt. Under senare år har antalet riktade statsbidrag varierat något. Under 2020 fanns 183 riktade statsbidrag. Detta är en ökning sedan 2019, men i stort sett samma som under 2018. En förklaring till ökningen är att det införts flera tillfälliga bidrag med anledning av coronapandemin. De flesta riktade statsbidrag återfinns i områdena utbildning samt vård och omsorg (Statskontoret, 2021).

I februari 2021 betalades första delen av den så kallade skolmiljarden ut till samtliga kommuner i landet. Statsbidraget kan betraktas som både generellt och riktat. Statsbidraget ska användas för insatser i skolväsendet, men det betalas ut utan ansökan och det finns inga återrapporteringskrav, men det är angivet att medlen ska använ-

das för insatser i skolväsendet. Skolmiljarden syftar till att öka förutsättningen för alla barn och elever att få den utbildning de har rätt till, trots pandemin. Hur stor del av statsbidraget varje kommun får ta del av utgår från en beräkning av antalet barn och unga i åldern 6–19 år som bor i kommunen proportionellt till resten av landet. Statistiska centralbyråns officiella statistik ligger till grund för beräkningarna.

### **11.1.1 Riksrevisionens granskning om riktade statsbidrag till skolan**

Riksrevisionen genomförde 2017 en granskning om systemet med riktade statsbidrag till skolans huvudmän är ändamålsenligt. Riksrevisionen pekar på hur flera olika aktörer har kritiserat de riktade statsbidragen inom skolområdet, bland annat för att de är för många och flyttar fokus från helheten till delar av verksamheten. Därutöver har framförts att de många bidragen orsakar en oförutsägbar och ryckig styrning, att administrationen kring dem är oproportionerligt krånglig och tidskrävande och att de mindre huvudmännen är underrepresenterade. Det har också visat sig att det mest är mellanstora kommuner som faktiskt söker bidragen. Dessa har större administrativa muskler än små kommuner, där varje bidrag ofta är för små för att löna sig att söka. Riktade statsbidrag kan alltså skapa större skillnader mellan kommuner och regioner i form av vilka som kan söka och vilka som kan ta del av bidraget (Riksrevisionen, 2017).

Enskilda huvudmän tar del av statsbidrag i samma omfattning som kommunala totalt sett, men med stora variationer för respektive bidrag. De små kommunala huvudmännen i granskningen påverkas i högre grad av de riktade statsbidragen jämfört med större kommunala huvudmän i den meningen att bidragen styr skolutvecklingen. Lokala behov riskerar därmed att nedprioriteras.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det uppstått en problematisk situation där många huvudmän anser sig beroende av statliga medel för att kunna fullgöra det uppdrag de enligt skollagen har eget ansvar för.

Riksrevisionen konstaterar att

Av de problem som tas upp av huvudmännen är ett av de allvarligaste enligt Riksrevisionen att den stora mängden statsbidrag orsakar splittning och försvårar, ibland omöjliggör, både fokusering och långsiktig

planering hos huvudmännen. I granskningen framkommer att det ibland görs sådana insatser som det finns statsbidrag för, i stället för sådant som verksamheten behöver mest. Det kan få till följd att specifika lokala utvecklingsbehov får stå tillbaka, vilket i sin tur kan inverka negativt på målpuffyllelsen. Problemen förstärks av de korta ledtiderna som gör det svårt att planera långsiktiga och ändamålsenliga insatser. Huvudmännen föredrar att själva få prioritera ett mindre antal insatser för sin skolutveckling (Riksrevisionen, 2017, s. 6).

Statsbidragen innebär för de små huvudmännen en ökad ekonomisk sårbarhet. Den ekonomiska sårbarheten ligger i att besluten om beviljade medel ibland kommer efter att insatsen ska ha startats och vissa bidrag betalas ut efter att insatsen har genomförts. I dessa fall måste skolhuvudmännen finansiera insatsen till en början och ligga ute med pengarna. Detta kan bli särskilt svårt för mindre aktörer.

Något som också visade sig vara en svårighet är att vissa statsbidrag riktar sig till specifika yrkeskategorier, yrkeskategorier det kan råda arbetskraftsbrist inom. Huvudmännen som trots detta vill ansöka om bidraget behöver därmed ibland rekrytera icke-legitimerad personal för att kunna nyttja bidragen. Samtidigt blir de tvungna att erbjuda den utbildade personalen tillsvidareanställningar då konkurrensen om den kan vara hög, detta trots att det kanske saknas finansiella förutsättningar för det fall bidraget upphör.

Granskningen visar att ute hos huvudmännen skapas en omfattande administration till följd av den stora floran av statsbidrag. Huvudmännen framför att de skulle föredra att i stället för att lägga årsarbetskrafter på ansökningsförfaranden och avrapporteringar lägga dessa på kvalitetsutvecklande arbete. Från huvudmännens sida efterlyses ett större intresse för satsningarnas utfall mer än redovisning av hur många lärare och elever som deltagit i de olika verksamheterna.

I utredningens kontakter med representanter som arbetar med kommunal vuxenutbildning är de ofta positivt inställda till riktade bidrag till skolformen och skolformsdelarna. Orsaken till detta är att man upplever att bidragen ger möjlighet att bedriva ett utvecklingsarbete och utbildning i en större skala än annars. I vissa kommuner kan det vara svårt för den kommunala vuxenutbildningen att hävda sig i den kommunala resurstilldelningen och statsbidraget kan då bli avgörande för vilken utbildning kommunen kan bedriva.

## 11.2 Förslag om utformning av ersättningen

**Utredningens förslag:** 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 rekvisiteringsförfarande samt att Skolverket ska följa upp och utvärdera ersättningens effekter på verksamheterna.

### 11.2.1 Utredningens överväganden

Som utredningen har redogjort för kan statsbidrag få önskade effekter i form av ökad administrativ börda, undanträngningseffekter på så sätt att man väljer att satsa på andra insatser än de man anser skulle göra mest nytta. Vidare går medlen inte nödvändigtvis till de som faktiskt behöver dem utan i stället till de som har möjlighet att lägga ner tid och arbete på en ansökan och uppföljningar. Samtidigt uppger verksamheterna själva i kontakt med utredningen att riktade statsbidrag är viktiga eftersom medlen möjliggör för dem att kunna bedriva utvecklingsarbete samt satsningar i en större utsträckning än annars. Alla dessa aspekter anser utredningen är viktiga att ta fasta på vid utformningen av ett sfi-pengssystem. Som vi redogör för i avsnitt 2.3, Utredningen tolkningar och avgränsningar, så har vi tolkat att med utbildningsanordnare avses en huvudman för kommunal vuxenutbildning, en enskild fysisk eller juridisk person som utför uppgifter på entreprenad enligt 23 kap. 8 §, och en folkhögskola som bedriver utbildning enligt 24 kap. 11 § skollagen.

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 huvudman- och enhetsnivå enligt 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen. Utredningen ser att ett sådant utformande också minimerar riskerna för undanträngningseffekter för lokalt identifierade behov eller ryckighet i systemet. En sådan utformning är också i linje med att utöva tillitsbaserad styrning.

Framför allt, som utredningen skriver om i kapitel 13, så kan utvärdering och forskning bedrivas med progressionstestet och mervärdesanalysen som grund och på sätt utvärdera vilka av dessa insatser och åtgärder som är välfungerade på nationell, regional och lokal nivå. För exempel av denna typ av analys se Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:40), avsnitt 7.4.

Utredningen har angett ovan att vi vid utformningen av statsbidraget sett det nödvändigt att ha ett enkelt förfarande för utbildningsanordnarna. Underlaget som fastställer bidragets storlek utgår från de uppgifter kommunen skickar in till SCB om elever inom sfi, läs mer om detta i kapitel 12, och elevernas resultat på progressions-testet. I klartext innebär det att utbildningsanordnarna inte behöver ansöka om statsbidraget, utan rekvirerar det i efterhand, efter att Skolverket fastställt hur stort bidrag utbildningsanordnaren har rätt till.

Utredningen föreslår att Skolverket ska följa upp och utvärdera effekterna av statsbidraget. En utbildningsanordnare som får bidrag ska vara skyldig att lämna sådana uppgifter om verksamheten till Skolverket som behövs för uppföljning och utvärdering. Vidare ska Skolverket få i uppdrag att sprida information om hur statsbidraget används.



## 12 Fastställande av ersättningen

I det här kapitlet beskrivs hur en ersättning, s.k. sfi-peng kan konstrueras. I utredningens direktiv understryks bland annat vikten av att de resultatbaserade incitamenten genom en sfi-peng är så tydliga att de fungerar stärkande för en positiv språkutveckling hos individen och samtidigt förhindrar att undervisning utan progression ska kunna fortgå. 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.

I kapitel 10 beskrevs hur ett robust mått på kunskapsprogression kan konstrueras där faktorer utanför utbildningsanordnarens kontroll i största möjliga mån tagits hänsyn till. Slutprodukten är en ranking över samtliga utbildningsanordnare i riket baserat på mervärde. 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.

I detta kapitel beskrivs hur den rörliga resultatbaserade ersättningen kan konstrueras.

## 12.1 Storleken på ersättningen

### 12.1.1 Hur stor ska ersättningen vara som andel av fasta kostnader?

**Utredningens förslag:** 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.

Principiellt är storleken på den rörliga ersättningen beroende av bedömningens validitet. Om allt som bör läras kan fångas av en bedömning, så kan den rörliga ersättningen alltså vara hög. Utredningen är emellertid ödmjuk inför det faktum att vårt föreslagna bedömningsinstrument inte kommer att kunna direkt mäta alla mål och kunskapskrav inom sfi vilket redogjorts för i kapitel 6. Vårt mål har i stället varit att föreslå ett bedömningsinstrument med hög validitet i bedömningen av uppnådda språkresultat. Det ska dock understrykas att vårt bedömningsinstrument har sina största förtjänster på gruppnivå, vilket är det huvudsakliga syftet med utredningen. Vidare är det precis som med alla enskilda test svårt att mäta alla kunskapskrav så som de är formulerade i sfi:s kursplan och att det finns vissa begränsningar för automatiserad bedömning i vissa delar av de skriftliga förmågorna vilket diskuterades i kapitel 6.

Det finns ytterligare aspekter utöver validitet som sätter begränsningar för hur hög den rörliga ersättningen kan vara. Det skulle vara problematiskt att långsiktigt garantera verksamheten om den rörliga delen är för stor. Undervisningskostnader består främst av löner (dryga 50 procent) och lokaler (dryga 15 procent), vilka är svåra att på kort sikt förändra (Skolverket 2021d). Således finns det ändå en övre gräns för den rörliga ersättningen, även under ideala bedömningsförhållanden.



Inom sjukvården, där resultatbaserad rörlig ersättning är beprövad, är andelen ofta 1–5 procent av den totala ersättningen (Tillitsdelegationen, SOU 2017:56). Även i denna sektor är löner och lokaler en stor del av de totala kostnaderna. En genomgång av utvärderingar av rörlig resultatbaserad ersättning i den amerikanska och israeliska skolsektorn leder till uppskattningar kring 0,5–3 procent av de totala kostnaderna av de skolor som slutligen får ta del av ersättningen (se till exempel Goodman och Turner, 2010 och Lavy, 2002, 2003). Det är vanligt att ersättningen differentieras något baserat på uppnådda resultat, där de skolor eller lärare som nått högst måluppfyllelse får mer ersättning än de med lägre och de som inte nått ett målvärde inte får något alls (Neal, 2011).

Eftersom det är oprövat att ha rörlig resultatbaserad ersättning inom svensk utbildningssektor anser utredningen att ersättningen bör ligga i det nedre spannet av Tillitsdelegationens (SOU 2017:56) uppskattning, vilket också överensstämmer med den internationella erfarenheten av rörlig ersättning inom skolsektorn. Till att börja med bör den totala årliga storleken på ersättningen bestämmas till 1 procent av de totala årliga kostnaderna för sfi-utbildning i riket, enligt en försiktighetsprincip. Efter utvärdering kan en förändring ske.

En viktig fråga är om en rörlig ersättning i det lägre spannet ger en alltför låg styreffekt. Först och främst kommer mervärdesskattningar i sig ha en styrande effekt genom att varje utbildningsanordnare blir offentligt utvärderad på ett mått som är oberoende. Både bedömning och mervärdesskattningar kan också användas i nuvarande kvalitetsarbete hos huvudmannen och på enhetsnivå såsom beskrivet i kapitel 4 och kapitel 6. Således är det viktigt att inte se ersättningsnivån som ett separat styrmedel utan som en del av en större helhet med styreffekter.

Vidare behöver inte till exempel 1 procent av de totala kostnaderna ge liten styreffekt om marginalerna i sektorn är låga. Olika rapporter för skolverksamhet brukar ange en rörelsemarginal mellan 3–6 procent.<sup>1</sup> Om rörelsemarginalen ökar med en procentenhet så innebär det ett ökat rörelseresultat på mellan 17–33 procent vilket rimligtvis borde ge betydande incitamenteffekter. Således är det därmed svårt att argumentera för att en rörlig ersättning på till exempel 1 procent av de totala kostnaderna skulle ha en låg styreffekt. Vi

---

<sup>1</sup> Se till exempel Svenskt Näringsliv, 2016.

kommer nedan att använda 1 procent av de totala kostnaderna i riket som en rimlig nivå av en rörlig resultatbaserad ersättning i våra beräkningar för att bestämma den totala pott som ska delas ut. Nivån kan dessutom differentieras på utförarnivå för att få ännu större incitamentseffekter.

Vid 1 procent nivå blir det blir viktigt att ersättningen betalas ut utan betydande administrationskostnader för utbildningsanordnare och huvudman för att incitamenten inte ska minska och riskerar att bli för låga. Utredningens slutsats är således att den rörliga ersättningen totala storlek bör motsvara 1 procent av de totala kostnaderna för sfi-utbildning i riket, men att den kan förändras efter utvärdering av bedömningens validitet och påverkan på undervisningen sett till andra kvalitetsmått.

### 12.1.2 Direkta kostnader i verksamheterna

Eftersom utredningen föreslår att huvudmannen ska ansvara för genomförandet av progressionstestet och att detta ska bli obligatoriskt för elever att delta i utökas därmed kommunernas åtaganden och kostnader för utbildning inom sfi. Denna utökade ambitionsnivå behöver därmed ersättas av staten. Utredningen föreslår att kommunerna ska ersättas för detta genom det generella statsbidraget till kommunerna. Se kapitel 14 för övervägande och analys. Denna ersättning ligger således utanför den rörliga resultatbaserade ersättningen.

### 12.1.3 Hur storleken på ersättningen ska bestämmas

**Utredningens förslag:** 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.

I avsnittet ovan föreslår vi att den totala ersättningen att användas för sfi-pengens storlek ska vara en procent av de totala kostnaderna

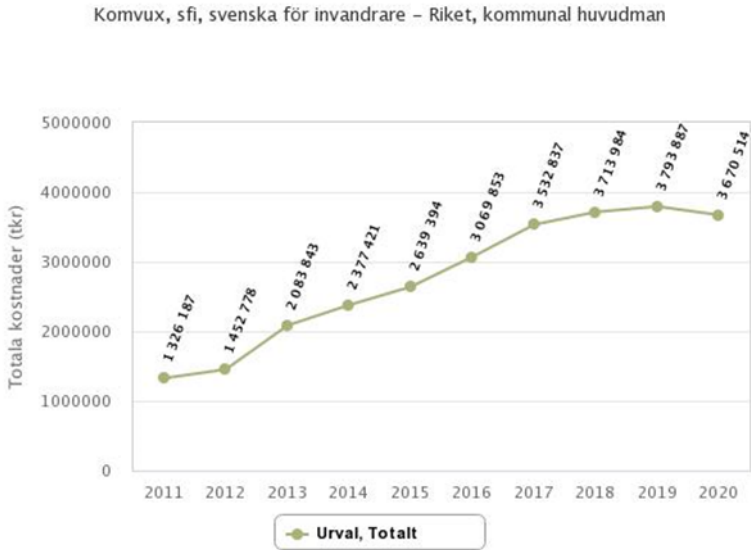
i riket för sfi. Den totala kostnaden för ett givet års sfi-verksamhet kan aldrig bestämmas i förväg, då eleverna kan påbörja sina studier när som helst under året. Immigrationsvariationer kan också vara svåra att prognosticera.

Figur 12.1 visar de totala kostnaderna för sfi i riket mellan åren 2011–2020. De totala kostnaderna har ökat fram till 2019 och därefter minskat något. 2019 var den totala kostnaden för sfi i hela Sverige 3 793 887 000 kronor.

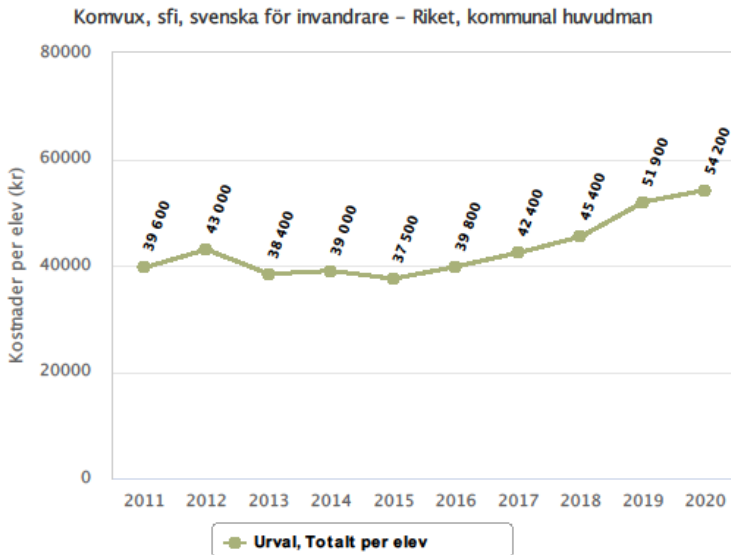
Figur 12.2 visar den genomsnittliga kostnaden per heltidsstuderande elev. Sett till heltidsstuderande så har kostnader ökat från 39 600 2011 till 54 200 år 2020. Det motsvarar en kostnadsökning på cirka 3,5 procent årligen i genomsnitt. Schablonen som används för att komma fram till måttet heltidsstuderande på årsbasis bygger på antal närvarotimmar där en heltid definieras som 425 närvarotimmar (60 minuter). Denna schablon har inte använts för distansstuderande tidigare utan i stället rapporterades studieomfattningen av distansstudierna i procent av heltid, 1–100. Från och med 2022 rapporteras dock närvarotimmar i och för elever i distansutbildning.

För att kunna avsätta medel i höstbudgeten motsvarande 1 procent av den totala kostnaden måste en prognos för innevarande år göras. SCB bearbetar i dag denna statistik för Skolverket som publicerar antal elever och kostnader för den svenska sfi-verksamheten för föregående år under sommaren innevarande år. I dag görs inga prognoser för innevarande år. Utredningen föreslår därför att SCB årligen, under våren, ska göra en prognos för årets totala kostnad för sfi. Utbildningsdepartementet kan sedan använda den vid beräkning av den totala storleken av sfi-pengen i höstbudgeten. Under ändringsbudgeten efterföljande år i september kan beloppet justeras, då de totala kostnaderna hunnit realiserats. På så vis garanteras 1 procent av de totala kostnaderna som anslag för den rörliga resultatbaserade ersättningen.

Figur 12.1. Totala kostnader för sfi åren 2011–2020



Figur 12.2 Kostnader i genomsnitt för sfi enligt schablon heltidsstuderande elever åren 2011–2020



Källa: Skolverket

### 12.1.4 Hur ska ersättningen fördelas?

Vi kommer nedan utreda tre olika ersättningsmodeller. Ersättningsmodellerna tar endast hänsyn till den ersättning som är tänkt att öka incitamenten för progression. Ersättning som rör ökade åtaganden i verksamheterna diskuteras i kapitel 14.

**Utredningens förslag:** 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. Utredningen förordar en modell vilken innebär att starkast incitamenten 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.

Målen vid konstruktionen av ersättningsmodellen är att

1. inte överskrida det avsatta beloppet,
2. ge ett högre belopp per elev för dem som har ett högre mervärde för att ge ekonomiska incitament enligt direktivets instruktion. Man kan dock tillåta att ett högre belopp inte alltid behöver öka utan också kan vara samma före eller efter vissa gränsvärden för att på så vis öka incitamenten för utbildningsanordnare i andra delar av fördelningen för samma pengapott.

Det övergripande målet blir därmed ett system där pengarna räcker till och där spelreglerna är transparenta.

I det ideala fallet där alla eleverna deltar i progressionstestet och utbildningsanordnare har ungefär samma storlek är fördelningen relativt trivial men konstruktionen måste trots det beakta problematiken med mätfel i mervärdesrankingen. Som beskrivits i kapitel 10 kommer en mervärdesrankning alltid vara behäftad med mätfel. Betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) diskuterar denna problematik utifrån en kontext där mervärden ska användas för skolval i grund- och gymnasieskola.

Dess slutsats är att man bör dela in skolor i relativt breda kategorier som till exempel långt under medel, under medel, medel, över medel och långt över medel i stället för en exakt ranking baserad på mervärde. Man vill därmed understryka modellskattningars osäkerhet. Skolor i en grupp kommuniceras då som likvärdiga och tolkas inte utifrån exakt mervärde. I vår kontext skulle det kunna överföras i att man delar in utbildningsanordnare i dessa grupper och låter ersättning per elev vara samma i varje kategori men ökande för varje högre presterande grupp.

Problemet med en sådan lösning är att vid varje gruppgräns så kvarstår problemet som gruppindelningsmetoden är menat att lösa. Det vill säga att för utbildningsanordnare nära ett gruppgränsvärde så kvarstår att små förändringar i rankingposition leder till stora förändringar i gruppindelning, då en utbildningsanordnare förflyttas från till exempel under medel- till medelgruppen. Om utredningen skulle tillämpa en sådan metod innebär det att en utbildningsanordnare skulle kunnat få en mycket högre ersättning per elev om de avancerat ett steg på rankingen. Eftersom den exakta positionen är behäftad med mätfel bedömer utredningen att det skulle leda till att ersättningsystemet inte skulle upplevas som legitimt.

I stället bör ett system vara utformat så att det skiljer så lite som möjligt i ersättning per elev om en utbildningsanordnare skulle göra några positioners förflyttning i ranking. Det görs enklast genom att tillämpa en linjär ersättningsmodell där varje förflyttning av en rankingposition ger en den minsta möjliga konstanta förändringen i ersättning.

*Ersättningsmodeller*

Anta att vi har följande fem utbildningsanordnare med 10 helårs-studerande elever vardera som deltagit i progressionstestet en gång under året med följande mervärde i fallande ordning:<sup>2</sup>

**Tabell 12.1 Exempel på utbildningsanordnare och mervärden**

Utbildningsanordnare	Mervärde	Position i ranking	Antal elever
5	0,5	0	10
1	1	1	10
4	1,683333	2	10
3	1,725	3	10
2	2	4	10

Till exempel utifrån 2019 års siffror vill vi alltså dela ut 1 procent av de totala kostnaderna. Eftersom en heltidsstuderande kostar 51 900 kronor och det finns totalt 50 elever, så ska således  $51\,900 \times 50 \times 0,01 = 25\,950$  kronor fördelas.

Vi har i vårt modellexempel utgått ifrån att mervärden anger rankingposition. Det vill säga om en utbildningsanordnare har ett lite högre mervärde än den utbildningsanordnare som är närmast under i fördelningen så ger det en rankingförflyttning av en position i rankingen. Man kan tänka sig att man i stället baserar rankingen på percentilrankade mervärden, dvs. att ersättningen till olika utbildningsanordnare beror på var i fördelningen av mervärden de befinner sig. Det skulle kunna vara en vidareutveckling och bör utvärderas efter försöksverksamhetens slutförande när den första mervärdesmodellen kan kalibreras.

<sup>2</sup> En utbildningsanordnarens skattade mervärde kommer i praktiken både kunna vara positiva och negativa eftersom de är avvikelsen från det predicerade värdet som fås via regressionen i ekvation 2 i kapitel 10. Det har ingen betydelse eftersom avvikelsen endast ska tjäna till att rangordna utbildningsanordnaren från det lägsta mervärdet till det högsta i en mervärdes-ranking.

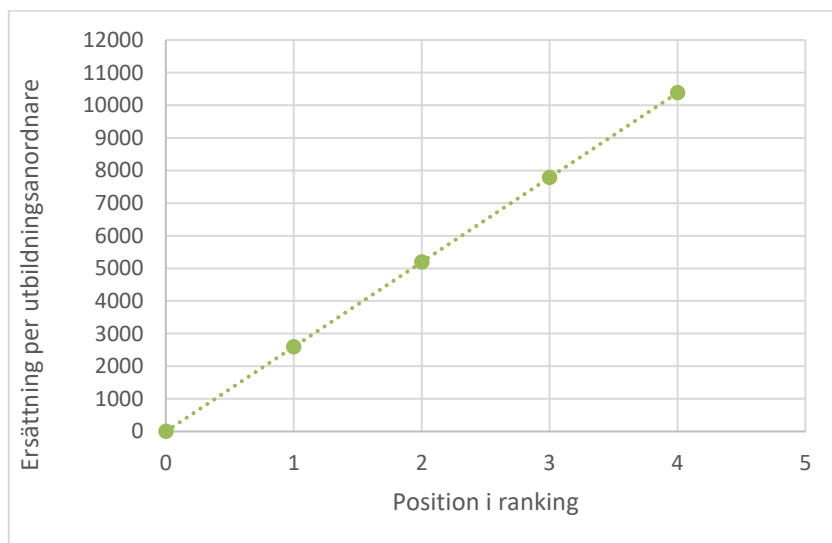
### Modell 1

En enkel modell som uppfyller kraven på en ökande ersättning vid högre mervärden är en linjär modell. En linjär modell har formen  $\text{Ersättning} = a + b \times \text{Position}$ . Där är interceptet,  $a$ , alltså den lägsta ersättningen, och  $b$  är lutningen på den linjära linjen. En brantare lutning ger upphov till starkare incitament då en positionsförflyttning ger mer ersättning än om linjen skulle vara flackare, ( $b$  mindre). Eftersom utredningen föreslår att huvudman ska kompenseras för ökade åtaganden så kan den lägsta ersättningen,  $a$ , vara noll.

Figur 12.3 nedan visar den rörliga ersättningen per utbildningsanordnare för modell 1. För att lösa för lutningskoefficienten löses ekvationssystemet med restriktionen att summan av alla ersättningar ska vara 25 950 kronor. Lutningskoefficienten blir då 2 595. Det betyder att om en utbildningsanordnare förbättrar sin rankingposition så ökar den totala rörliga ersättningen med 2 595 kronor, eller 259,5 kronor per elev. Den högst rankande utbildningsanordnare får 10 380 kronor eller 2 procent av totala kostnader i ersättning.

Modell 1 har vissa förtjänster. Den ger utbildningsanordnare incitament att förbättra sin verksamhet och är en enkel och transparent modell som ger alla utbildningsanordnare lika starka incitament.

**Figur 12.3. Rörlig ersättning till utbildningsanordnare baserad på ranking**





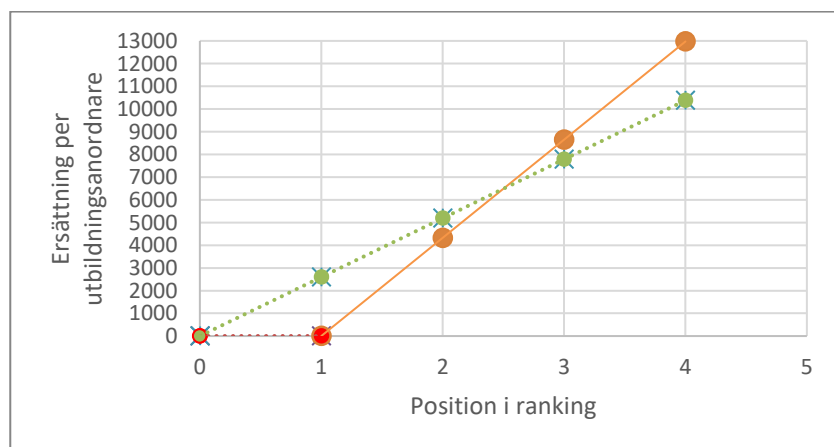
## Modell 2

Det andra alternativet är att tillämpa att en stor grupp, till exempel de utbildningsanordnare som ligger under medianen får noll i ersättning, och sedan tillämpa en linjär ersättningsmodell. Det liknar de system som använts i USA och Israel och har en intuitiv rationalitet: belöna de utbildningsanordnare som är bättre än median-utbildningsanordnaren.

Figur 12.4 nedan ger det exemplet där ersättningen är noll för utbildningsanordnare under medianen (utbildningsanordnare med rankingposition 1 och 2, markerat i rött). Därefter ökar ersättningen linjärt (markerat i orange) tills den når max som 12 975 kronor, vilket motsvarar 2,5 procent av de fasta kostnaderna. Modell 1 är också beskriven i grönt.

Det är tydligt i modell 2 att man för samma budget kan öka incitamenten för de med högst mervärden jämfört med modell 1. Denna modell ger starkast incitament för förbättring för de utbildningsanordnare som tror sig kunna leverera bra mervärden. Dock är incitamenten för förbättring svaga för de utbildningsanordnare som tror sig endast kunna skapa låga mervärden. Denna modell uppnår samtliga mål.

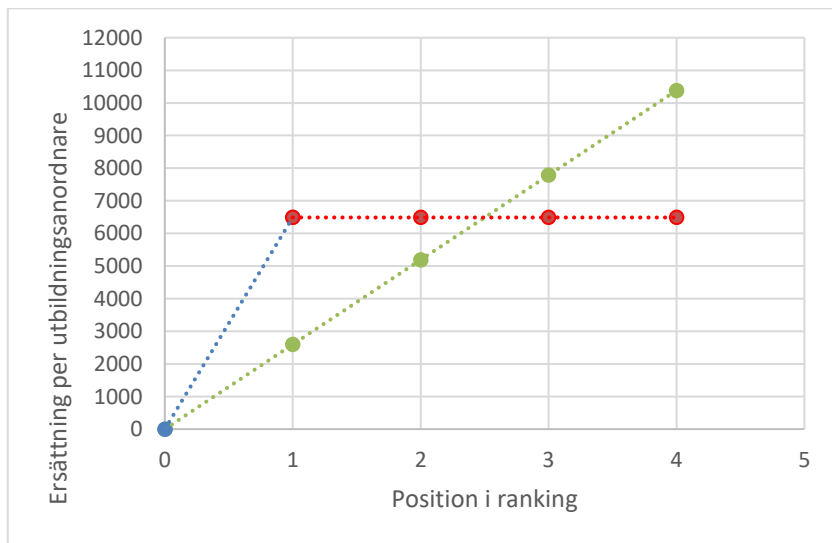
**Figur 12.4. Rörlig ersättning till utbildningsanordnare baserad på ranking**



Modell 3

Föregående modell, modell 2, ger starkast incitament för de utbildningsanordnare som tror sig kunna skapa höga mervärden att förbättra sig. I stället kan incitamenten göras som starkast för de utbildningsanordnare som har låga mervärden men som tror att de kan förbättra sig. Vi kan i stället postulera att över ett visst gränsvärde så ska ersättningen vara konstant i stället för under, som i modell 2, och i stället låta incitamentet vara ökande fram till gränsvärdet. Nedan utgår vi ifrån att det konstanta maxbeloppet som de utbildningsanordnare över medianen eller på medianen får ska motsvara samma belopp som den utbildningsanordnare precis under som har ökande incitament och att budgeten ska hållas. Resultatet visas i figur 12.5. De utbildningsanordnare som lyckats få höga mervärden får mer betalt än de med låga i genomsnitt, men incitament för förbättring hos de utförarna är små (markerat i rött). Däremot för de utbildningsanordnare som tror sig kunna förbättra sina låga mervärden, så är incitamenten till förbättring starka (markerat i blått). Modell 1 är också beskriven i grönt.

Figur 12.5. Rörlig ersättning till utbildningsanordnare baserad på ranking



### *Vilken modell är den bästa?*

De tre modellerna har olika egenskaper. Som tidigare konkluderats kan en mervärdesförbättring bero på reella förbättringar av verksamheten eller mätfel. Nationalekonomisk teori ger vid handen att utbildningsanordnare som presterar väldigt höga mervärden ligger nära ett optimalt val av insatsfaktorer. De kommer således att ha svårare att omorganisera sin verksamhet effektivt för att skapa högre kvalitet. Det betyder att positionsförändringar för utbildningsanordnare med höga mervärden kommer vara mer drivna av mätfel än av reell kvalitetsförbättring. Det betyder att en ökande ersättning inte kommer att påverka incitamenten i lika hög grad. För de anordnarna med låga mervärden är det sannolikare att de med en ändrad verksamhet kan skapa högre reell kvalitet. Att ge dessa verksamheter starka incitament till att skapa högre mervärden ter sig därför attraktivt, samtidigt som man behåller principen att de med höga mervärden ändå får högre ersättning än de med låga igenomsnitt.

Utredningen sluter sig därför till att ersättningsmodell 3 är att föredra framför modell 2 eftersom den rörliga ersättningen då kommer att öka den genomsnittliga kvaliteten mest för en given budget. Samma argument håller också för att föredra modell 3 framför modell 1. Att sätta gränsvärdet vid medianen är arbiträrt och man skulle kunna föreställa sig andra gränsvärden. En utvärdering skulle kunna komma fram till ett annat gränsvärde eller att modell 1 är att föredra på grund av inga gränsvärden och hög transparens. Utredningen sluter sig dock till modell 3 är att föredra och att medianen är en rimlig startpunkt.

Exemplen ovan är förenklade och det är triviale att gå mellan en utbildningsanordnares mervärde och ersättning kopplad till testdeltagare. Nästa avsnitt utvecklar ersättningsmodellen för att passa verkligheten.

#### **12.1.5 Olika antal elever hos en utbildningsanordnare och skillnaden mellan en elev, heltidsstuderande elev och testdeltagare**

Exemplet ovan är förenklat. Alla utbildningsanordnare har lika många elever, varje elev studerar heltid och deltar i ett test per år. Under dessa förutsättningar är det relativt enkelt att konstruera ett

system som ger en ökande eller konstant ersättning per elev om en utbildningsanordnare har ett högre mervärde, och som inte överskrider den avsatta potten som ska motsvara 1 procent av de totala kostnaderna i riket. Men problemet som kan uppstå är till exempel att utbildningsanordnare med många elever har en högre rankingposition och de med färre elever en lägre rankingposition. Då kan de avsatta medlen överskridas om inte storleksvikter tillämpas direkt när lutningen på linjen eller nivån på den konstanta ersättningen ska bestämmas. Det vill säga, när ekvationssystemet löses under betingelserna att en utbildningsanordnare med högre mervärde ska få högre eller samma ersättning per elev som den som har lägre och potten ska förbrukas, måste storleksvikter ingå.

Om det enda som skiljer i exemplet är antal elever måste storleksvikter appliceras för att anslaget inte ska överskridas och samtidigt uppnå att en utbildningsanordnare får högre ersättning per elev vid högre mervärden. Anta att exemplet nu är

**Tabell 12.2 Exempel på utbildningsanordnare med olika storlek och mervärden**

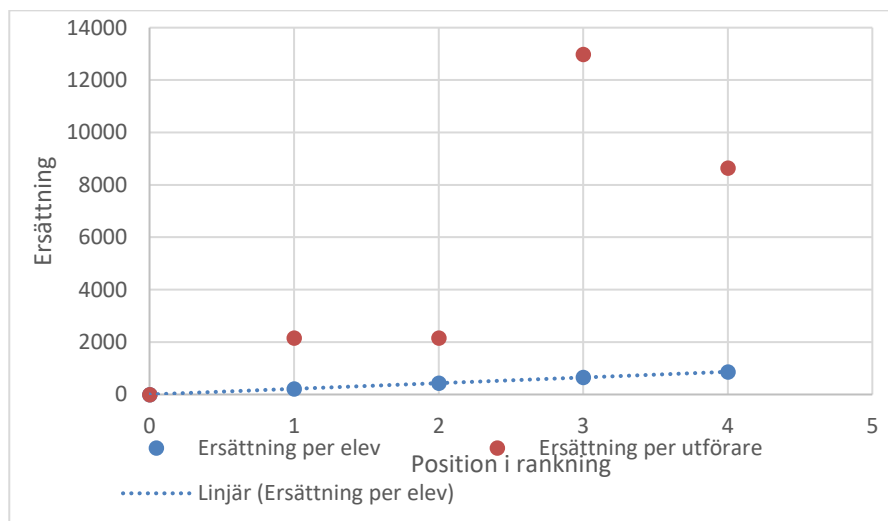
Utbildningsanordnare	Mervärde	Position i ranking	Antal elever = vikt
5	0,5	0	5
1	1	1	10
4	1,683333	2	5
3	1,725	3	20
2	2	4	10

### Modell 1

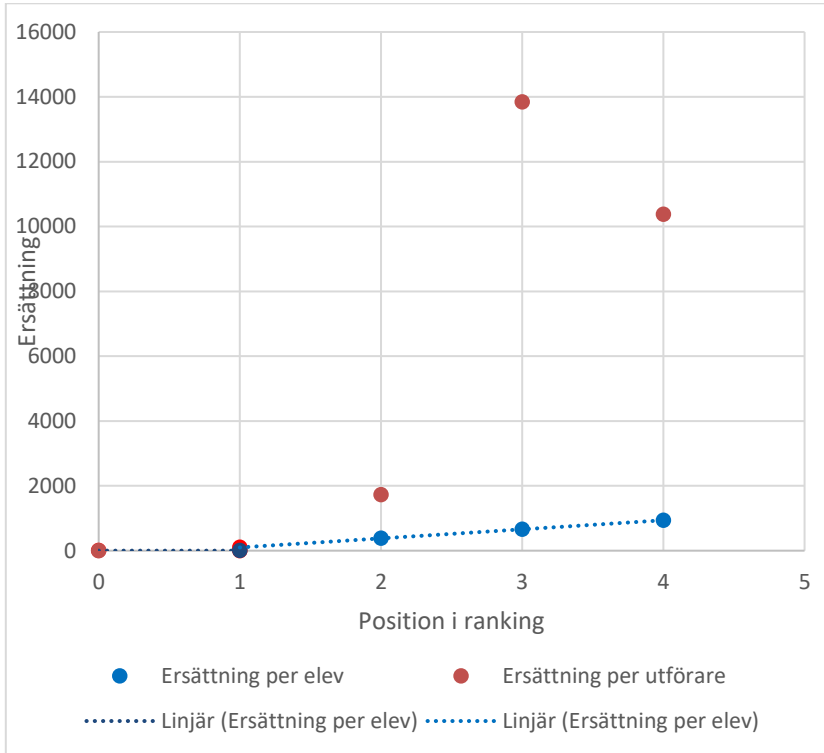
Nu löser vi igen ekvationssystemet under betingelsen att summan av alla ersättningar ska vara 25 950 fast tillämpar vikterna av antal elever. Ersättningen per elev blir då linjärt ökande i ranking (blå markering, figur 12.6), men den totala ersättningen per utbildningsanordnare viktas med storlek så att större utbildningsanordnare som har levererat ett genomsnittligt mervärde till fler elever får högre ersättning (markerat i rött). Dock kan vi notera att lutningen på linjen nu är 216,25 baserat på ersättning per elev inte är densamma som när alla utbildningsanordnare hade samma storlek (259,5). Det är

anpassningen som måste göras för att ta hänsyn till att de har olika storlek utan att överskriva potten. Hade stora utbildningsanordnare varit i stället lokaliserade på låga mervärden hade lutningen blivit större än 259,5. Dock så kvarstår grundkriterierna för modellen att en utbildningsanordnare med ett högre mervärde får minst lika mycket ersättning per elev än en utbildningsanordnare med ett lägre.

Figur 12.6. Rörlig ersättning till utbildningsanordnare och elev

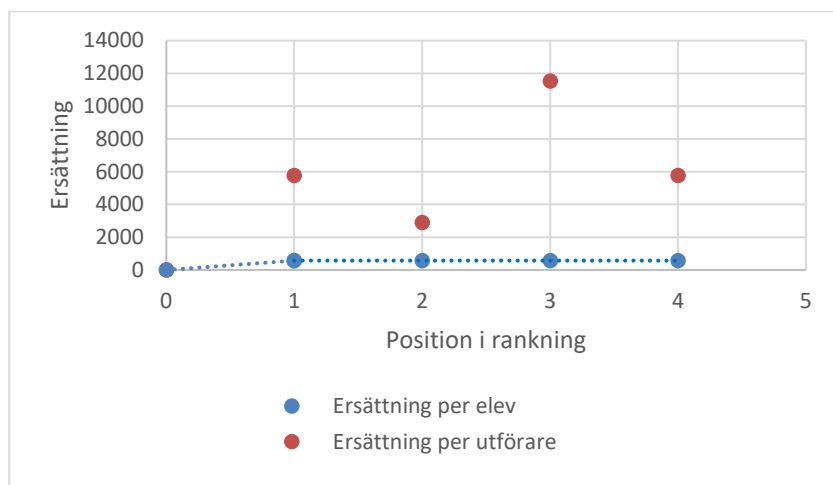


På samma sätt kan problemet lösas för modell 2 och 3 och beskrivs nedan.

*Modell 2***Figur 12.7. Rörlig ersättning till utbildningsanordnare och elev**

## Modell 3

Figur 12.8. Rörlig ersättning till utbildningsanordnare och elev



Vikterna i realiteten skulle kunna vara antal heltidsstuderande elever per utbildningsanordnare. Schablonen som används för att komma fram till detta belopp bygger på antal närvarotimmar där en heltid definieras som 425 närvarotimmar à 60 minuter över ett kalenderår. Det finns en diskussion huruvida det är en rimlig definition på heltidsstudier och tex KLIVA (SOU 2020:66, s. 243) gör bedömningen att detta är att betrakta som deltid. Det spelar dock ingen roll om man vill definiera detta som en hel- eller halvtid för att syftet är att hitta ett storleksmått på de olika verksamheterna. Så länge måttet är en funktion av storleken på verksamheten som är jämförbar mellan utbildningsanordnare så är det tillräckligt för att kunna användas som vikt. Det vill säga, man skulle lika gärna kunnat använda det totala antalet närvarotimmar per utbildningsanordnare som vikt. På så vis får man ett normaliserat storleksmått per utbildningsanordnare per kalenderår. Eftersom mervärdesanalysen sker per kalenderår och utredningen föreslår att anslaget ska knytas till 1 procent av den totala årskostnaden för riket så är det ett rimligt mått. Att endast knyta vikterna till testdeltagare speglar inte nödvändigtvis det kalenderårets totala kostnader för en genomsnittlig utbildningsanordnare.

Det försvagar emellertid incitamenten för att se till att alla tar progressionstestet eftersom vikten innehåller ett mått på alla närvarotimmar, oavsett om man deltagit i progressionstestet eller inte. Eftersom utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt att genomföra progressionstestet så kommer det spela liten roll emellertid. I ett frivilligt system däremot hade de varit tvunget att knyta ersättning till testdeltagare. Vikten som alltså då bör användas är antal heltidsstuderande per utbildningsanordnare. På så vis kopplas anslaget för ersättningen som är på 1 procent av totala kostnader till kostnad för en heltidsstuderande hos utbildningsanordnare under det utvärderade året. En genomsnittlig utbildningsanordnare kommer därför vara med att tävla om en pott som på samma nivå speglar dess totala kostnader. Eftersom antal heltidsstuderande är en schablonberäkning beräknat på utbildningsanordnarens närvarotimmar kommer de också få ersättning för avhoppare såtillvida avhoppare varit närvarande. Som tidigare diskuterats tyder det mesta på att avhopp till stor del är utanför utbildningsanordnarens kontroll. Att knyta vikten när den totala ersättningen per utbildningsanordnare ska fastställas till närvarotimmar tar således i beaktande att ersättning kommer utbildningsanordnare till del vid elevers avbrott i studierna.

För distansstuderande har tidigare inte denna schablon använts utan i stället rapporterades studieomfattningen av distansstudierna i procent av heltid, 1–100. Från och med 2022 rapporteras dock närvarotimmar i och för elever i distansutbildning.

SCB får i uppdrag att definiera en motsvarande schablon som i dag används för att definiera heltidsstuderande gällande också distansstuderande så att högsta grad av överensstämmelse finns mellan heltidsmåten.

En ytterligare fråga som uppstår gäller att kostnaden nationellt inte behöver spegla en viss kommuns eller en utbildningsanordnarens genomsnittliga kostnader. Systematiska orsaksfaktorer till det beaktas så mycket som möjligt redan för i mervärdesanalysen. Det vill säga de systematiska faktorer som gör en sfi-utbildning dyrare att nå en viss progression kommer det att tas hänsyn till i modellen i kapitel 10. Utredningen bedömer det som en fel väg att gå att göra ytterligare anpassningar till lokala förutsättningar i ersättningsmodellen baserade på huvudmannens uppskattade kostnadsläge. Kostnaden, utöver kostnader som är relaterade till faktorer som hänsyn tas till



vid skattningen av mervärdet, är ett till stor del en funktion av val hos utbildningsanordnaren. Det finns också en logik i detta resonemang. En utbildningsanordnare som bedriver en dyr utbildning utan att skapa ett relativt stort mervärde, där alltså systematiska faktorer tagits hänsyn till, kommer inte att få lika stor ersättning mätt i andel av sina egna totala kostnader, jämfört med likvärdig verksamhet som antingen har lägre kostnader eller skapar ett högre mervärde. Detta kan vara en viktig signal om felanvända resurser.

### 12.1.6 Elever utan progression

Ersättningsmodellen ovan belönar utbildningsanordnare som skapar högre mervärde vilket ligger i linje med att skapa incitament för positiv språkutveckling. Ersättningen tar också hänsyn till avhoppare genom att närvarotimmar används som vikt för att beräkna den totala ersättningen per utbildningsanordnare. Så långt överensstämmer det med direktivet som utredningen givits. Kvar att utreda är direktivets skrivning om att

Det är av vikt att de resultatbaserade incitamenten genom en sfi-peng ... samtidigt förhindrar att undervisning utan progression ska kunna fortgå.

Eftersom den totala ersättningen använder närvarotimmar som vikt för att tas hänsyn även för avhoppares progression, i enlighet med direktivet, så uppstår en konflikt med denna konstruktion. Detta sett till skrivelsen om att ersättningen ska förhindra att undervisning utan progression ska kunna fortgå eftersom även närvarotimmar med elever utan progression räknas med.

En enkel lösning på den målkonflikten är att inte räkna in de närvarotimmar som elever som avslutats på grund av att ingen progression har skett när en utbildningsanordnares storlek ska beräknas. Om det hade funnits statistik på de elever som avslutats på grund av avsaknad av progression så hade det alltså varit det självklara förslaget. Utredningen är dock osäker på om det är proportionerligt sett till kostnaderna att skaffa säker information om den gruppen elever eftersom de kan antas vara väldigt få.

I dag regleras (i 20 kap. 9 § första och andra stycket skollagen) att den som har antagits till en kurs har rätt att fullfölja kursen, men att huvudmannen får besluta att utbildningen på kursen ska upphöra om

eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Av förarbeten till skollagen anges att

utbildningen i sfi ska anordnas som en kurs och att den som har tagits in på en kurs bör ha rätt att fullfölja kursen. Den som efter kursens slut inte har nått upp till de avsedda kunskaperna ska ha rätt att gå om hela eller delar av kursen eftersom eleven saknar sådana kunskaper som kursen syftar till. För den som saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller som annars inte gör tillfredsställande framsteg bör undervisningen emellertid kunna upphöra även före kursens slut. Detta torde endast bli aktuellt i undantagsfall (prop. 1993/94:126 sid. 17).

Skolväsendets överklagandenämnd fattade ett vägledande beslut den 2015-06-29 (dnr: 2015:228). Beslutet rörde en kommun som beslutat att sfi-undervisningen skulle upphöra för en elev. Som skäl för beslutet angav kommunen att eleven bedömts sakna förutsättningar för att fullfölja utbildningen och/eller inte gjort tillfredsställande framsteg samt att flera uppföljningar gjordes under denna tid och läraren kunde endast se en liten progression i muntlig färdighet. Överklagandenämnden konstaterade att det är kommunen som ska visa att förutsättningarna för att utbildningen på kursen ska upphöra är uppfyllda. I beslutet framgår att eleven trots relativt många undervisningstimmar och erbjudande om extra stöd, haft långsam progression under studietiden. Eleven hade gjort framsteg inom områdena Samtal och interaktion samt Muntlig produktion. Den omständigheten att eleven hade haft ett något försämrat resultat i bedömningsmomentet Skriva vid det senaste bedömningstillfället föranledde inte någon annan bedömning. Kommunen hade därför inte haft fog för sitt beslut om att elevens utbildning i sfi skulle upphöra.

Vår bedömning är att antalet elever som avslutats på grund av avsaknad av progression borde vara få. Att samla in mer information om anledning till kursavslut innebär merarbete för huvudmän och SCB och vi är därmed osäkra på om nyttan att samla in denna uppgift står i proportion till kostnaden. Vi föreslår därför att SCB ges i uppdrag att undersöka om denna orsak till kursavslut är rimlig att samla in. Om nyttan med insamlingen står i proportion till kostnaderna bör orsaken samlas och vid beräkningen av en utbildningsanordnares totala ersättning bör inte dessa elevers närvarotimmar räknas in.

### 12.1.7 Vem ska göra mervärdeskattningen?

**Utredningens förslag:** 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.

Efter bearbetning på bedömningscentrumet vid Stockholm universitet skickas elevens testresultat till Statistiska centralbyrån, SCB. För mer information om bedömningscentrumet se kapitel 6. SCB har kompetens och erfarenhet samt tillgång till nödvändiga kontrollvariabler för att utföra mervärdeskattningen. Utvecklingen av den exakta modellen bör ske i samråd med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) som besitter nödvändig specialistkompetens både vad gäller utvärdering och mervärdeskattningar specifikt. En modell är aldrig huggen i sten utan måste ta hänsyn både till datatäckning samt förändringar.

Det finns inte terminer eller fastställda kursstider inom sfi. Det innebär att elever i princip kan avsluta, och också återuppta, studier när som helst under året och därför föreslås att utbildningsanordnare utvärderas över ett kalenderår. Det överensstämmer också med periodiseringen av hur den årliga kostnaden för sfi beräknas. SCB färdigställer sedan mervärdesranking och fördelningsprofilen per utbildningsanordnare. För att också mervärdesberäkningarna ska kunna användas för kvalitetsarbete och jämförelse bör SCB också utarbeta en årlig rapport. Utredningen bedömer SCB:s resursåtgång för detta arbete till en halvtidstjänst per år.

Dessa uppgifter skickas sedan till Skolverket som administrerar statsbidraget. SCB bör också med jämna mellanrum i samråd med IFAU utvärdera och om möjligt förbättra mervärdesmodellen.

### 12.1.8 Datainsamling

**Utredningens förslag:** Den statistik huvudmännen ska rapportera in till SCB ska utökas ytterligare med uppgifter om kombinationsutbildning.

Utöver den data som testsystemet skapar måste fler variabler ingå antingen i mervärdesmodellen eller för utvärdering. Av nedan nämnda variabler är inte alla kontrollvariabler i mervärde modellen. Dessa är helt eller i hög grad en funktion av val gjorda av utbildningsanordnare eller behövs för andra syften såsom till exempel utvärdering eller beräkning av vikten för att bestämma den totala ersättningen per utbildningsanordnare eller definiera nollgruppen.

I dag rapporteras eller härleds följande variabler av vikt för utredningens förslag för att skatta mervärdesmodellen till SCB och för utvärdering:

- Personnummer
- Ålder
- Födelseland
- Modersmål
- Kön
- Om man redan deltagit i grundläggande läs- och skrivinlärning
- Utbildningsanordnare
- Skolenhetskod
- Organisationsnummer
- Skolkommun
- Skollän
- Huvudman
- Studieväg
- Kurs
- Kursstart
- Kursslut
- Orsak till kursavslut
- Elevtimmar ej på distansutbildning
- Elevtimmar på distansutbildning

- Kommungruppsindelning, huvudgrupper enligt Kommungruppsindelning 2017
- Betyg i kurs samt betyg från nationella prov
- Indikatorer på avhoppares historia som återupptagit studierna. Det vill säga indikatorer på hur många avhopp en elev gjort samt en tidsvariabel på hur länge avhoppet varat.

Vidare ska variabler kopplas på från andra lämpliga datamängder såsom Longitudinellt register för integrationsstudier (STATIV) och Longitudinell integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier (LISA). Av vikt är utbildning- och arbetsmarknadshistorik. Av särskilt vikt är att kontrollera för om eleven befinner sig i etableringsprogram då det är rimligt att tro att dessa elever har en annan progression på grund av Arbetsförmedlingen har ansvaret för etableringsinsatserna som ges till nyanlända och därmed har direktpåverkan på elevers deltagande i sfi. Det är därmed sannolikt att denna grupp kan skilja sig åt systematiskt från den grupp som väljer att studera sfi helt frivilligt, vilket är bortom utbildningsanordnarens kontroll. Dessa variabler är kontrollvariabler i mervärdesanalysen och ska mätas före påbörjad utvärderad kurs.

Slutligen behövs också samlas in uppgifter om elev går kombinationsutbildning. Det är inget som samlas in i dag men Skolverket har fått i uppdrag i regleringsbrevet för 2022 att myndigheten ska redovisa sitt arbete med att utveckla statistiken i enlighet med förslag som har lämnats av Valideringsdelegationen (SOU 2019:69) och KLIVA-utredningen (SOU 2020:66). I det uppdraget ingår statistiken för kombinationsutbildningarna. Således bör en indikator införas som kontrollvariabel för kombinationsutbildning i mervärdesanalysen för att uppnå syftet enligt direktivet. Däremot om man enkom vill utvärdera elever i kombinationsutbildningar har en annan språkprogression så ska den uteslutas.

Om det finns insamlade uppgifter med bortfall ska individen ändå inkluderas i den statistiska analysen men ska tilldelas en egen indikator för bortfall på just den variabeln. Till exempel om uppgifter om tidigare utbildningsnivå saknas ska den individen få värdet noll (om den mäts på ordinalskala) eller egen kategori om det är en kategorivariabel, alltså inte exkluderas. Om variabeln mäts på en ordinalskala skapas en ny indikator som definierar att variabelvärdet

saknas för en individ. Se Hinnerich och Vlachos (2017) för samma angreppssätt.

Slutligen ska till denna datamängd tillfogas från bedömningsverktyget

- Testresultat. Om eleven tillhör en elevgrupp som borde ha deltagit i progressionstestet och uteblivit, det vill säga eleven har inte haft särskilda skäl för att inte delta, och denne har genomgått kurs under kalenderåret med godkänt kursbetyg, ska testresultatet räknas som noll.
- Studieväg
- Kurs
- Indikatorer på de elever som i föregående kurs inte deltagit men som borde, enligt definition ovan.
- Indikatorer på hur många gånger ett test genomförts av samma elev inom samma studieväg och kurs.
- Indikator på hur många gånger en elev anmält sig till testet inom en kurs och studieväg.

SCB ska i samråd med IFAU utveckla den exakta specifikationen för mervärdesanalysen. Hänsyn ska tas till förslagen i kapitel 10 till exempel gällande bortfall och urvalsmanipulation samt modellspecifikation.

## 13 Implementering

I detta kapitel ska vi beskriva det skeende vi ser framför oss. Implementeringen innehåller 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.

Logiken i ett evidensbaserat genomförande är att uppnå de mål de folkvalda beslutat på bästa sätt. I sitt remissvar till Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) skriver IFAU

IFAU ... betonar särskilt behovet av systematisk och kontrollerad försöksverksamhet som metod för att generera kunskap om vilka arbetsätt, strukturer och metoder som fungerar bäst i den svenska skolan. Försöksverksamheter kan utformas på olika sätt, men det är viktigt att de tillåter uppföljning och utvärdering av elevers måluppfyllelse med kvantitativa metoder. Detta kräver att insatser utformas på ett sätt som tillåter effektutvärdering, där måluppfyllelsen bland elever som omfattas av en insats sätts i relation till måluppfyllelsen bland jämförbara elever som inte tagit del av försöksverksamheten. I vissa fall kan randomi-

serade kontrollerade experiment vara lämpliga; denna metod har använts med framgång för utvärdering av utbildningssatsningar i bland annat Danmark.

Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan (SOU 2014:12) skriver

Gemensamt för god utvärdering är att det finns

- en systematisk datainsamling som ligger till grund för analys, tolkningar och bedömningar,
- en metodik vid behandlingen av data som uppfyller rimliga krav på validitet och reliabilitet, samt
- en värdering (av utvärderingsobjektets nytta, effekter, påverkan eller motsvarande) i förhållande till något slags måttstock (riktvärden, kriterier eller referenspunkter).

samt

Interventioner i skolan har i de flesta fall en komplex karaktär, något både reformstrategi och val av metoder för utvärdering bör förhålla sig till. Kombinationer av olika metoder kan vara en god strategi för att fånga olika aspekter av en mer eller mindre sammansatt verklighet. Kvantitativt och kvalitativt inriktade metoder bör inte ställas mot varandra. (SOU 2014:12, s. 13)

Alla tre faser kommer att beskrivas nedan. Utredningen anser att det är av vikt att, utöver i kapitlet om konsekvenser, diskutera kostnader och resurskrav som kan uppstå i verksamheterna vid deltaganden i de olika faserna. Vi börjar därför med att gå igenom den grundläggande kalkylen för dessa kostnader.

### **Genomgående kostnadskalkyl vid deltaganden i de olika faserna.**

I kapitel 12 visas att den genomsnittliga kostnadsökningen för sfi-verksamheterna i Sverige är 3,5 procent årligen. Detta speglar alltså faktiska kostnadsökningar för verksamheterna och utredningen gör bedömningen att det är ett rättvisande mått som kan användas för beräkningar av faktiska kostnader för sfi-verksamhet.

I de tre faserna uppkommer kostnader för huvudmannen. De bedömningar av kostnader som gjordes av Utredningen om nationella prov i betänkandet Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25) kan till viss del ligga till grund för våra kostnadsuppskattningar då vårt för-



slag inte är väsensskilt från digitaliseringen av nationella prov. Utredningen om nationella prov (SOU 2016:25) gör sin bedömning om merkostnaden utifrån erfarenheterna från PISA 2015 och samtal med Skolverket.

Utredningen (SOU 2016:25) bedömer att en genomsnittlig deltagande skola har kostnader på cirka 100 000 kronor årligen 2016. Den genomsnittliga skolstorleken på gymnasiet är 250 elever. Det betyder att en genomsnittlig kostnad per elev är 400 kronor. Bedömningskostnader kommer inte att uppstå i vårt förslag. Bedömningskostnader är cirka 290 kronor per prov om vi räknar på en månadslön på 40 000 kronor (inklusive LKP på cirka 53 procent) och att ett nationellt prov bedöms på 45 min. Nationella prov är åtta till antalet på gymnasiet och genomförs under en treårsperiod men inte alla program skriver alla prov. I genomsnitt skriver en gymnasieelev drygt ett nationellt prov per år, vilket motsvara samma intensitet som det vi föreslår i genomsnitt. Således kvarstår en ersättning för testverksamhet utan bedömning på 110 kronor per elev i genomsnitt. I Skolverkets kalkyl ingår testledare. Vi kan nu göra en rimlighetsbedömning. Vi utgår ifrån att en testledare har 30 000 kronor i månaden. Varje testledare kan övervaka 20 testdeltagare. Testtiden är 2 timmar men vi räknar med 3 timmar för testledaren med uppstart och pauser. Då kostar en testledare ungefär 45 kronor per testdeltagaren. Således finns 65 kronor per testdeltagare till lokaler och övrig administration vilket inte verkar orimligt.

Vi vill nu knyta denna siffra till vad en genomsnittlig heltidselev kostar och eftersom utredningen om digitala nationella prov låg klar 2016, så blir det basåret. 2016 kostade en heltidselev 39 800 kronor. 110 kronor 2016 motsvarar ungefär 0,28 procent de i riket genomsnittliga kostnaderna för en heltidselev. Eftersom små kostnader kan uppstå även i verksamheterna såsom anmälan och planering avrundas denna siffra uppåt till 0,30 procent. Nedan kommer vi att använda dessa två storheter, det vill säga 3,5 procent kostnadsökning samt att huvudman får merkostnader per deltagare som motsvarar 0,30 procent av de genomsnittliga kostnaderna för en heltidselev i riket. För en komplett budget se bilaga 3.

## 13.1 Faser av reformen och ansvar för utvärdering

**Utredningens förslag:** Implementering av systemet har 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.

### 13.1.1 Uppbyggnad av bedömningsinstrument

Utredningen föreslår att uppbyggnad av bedömningsinstrumentet sker vid bedömningscentrum som beskrivits i kapitel 6. I det skedet är det inte av stor vikt att rekrytera speciellt många eller representativa deltagande utbildningsanordnare. Det viktiga är tillräckligt många deltagande elever spridda över studievägar och kurser för utprovning av uppgifter och kalibrering av bedömningar. Kravet på nationell representativitet är inte heller av stor vikt. Denna fas kan helt bygga på frivilligt deltagande hos utbildningsanordnare och elever. Utifrån erfarenheter av utprovningen inom nationella provsystemet bedömer utredningen att cirka 1 000 elever bör delta och bedömer att ersättning dock ska utgå till utbildningsanordnare eftersom det delvis kommer påverka verksamheterna. Denna verksamhet bedöms pågå under två år. En deltagande elev uppskattas delta tre timmar under en tvåårsperiod och att det kommer ta cirka 3 000 elevtimmar i anspråk.

## Kostnader i verksamheterna

Det praktiska och administrativa arbetet vid testkonstruktion och utprovning sker främst genom personal från bedömningscentrum men viss planeringstid kommer ändå dra resurser från verksamheterna. Eftersom detta är en kritisk fas för hela förslaget bör det vara attraktivt att vilja delta. Eftersom detta är en konstruktionsfas där kostnader i verksamheten inte är helt lätt att uppskatta bör ersättningen vara högre än den som täcker merkostnader när systemet är fungerade. Eftersom det inte rör så många elever är denna ersättning heller inte en stor del av kostnaden för att ta fram bedömningsinstrumentet. För att deltagande ska vara attraktivt och att denna fas är exakt svår att definiera i termer av resursanspråk i verksamheterna så anser utredningen att denna ersättning per deltagande elev bör ersättningen ta höjd så att den motsvarar 1 procent av den årliga kostnaden för en genomsnittlig heltidselev. Tiden för denna verksamhet är estimerad till att vara 1 januari 2023 till 31 december 2024. För 2020 var den genomsnittliga kostnaden för en heltidselev 54 200 kronor. Om vi antar att elevaktiviteterna är jämnt utsprida över de två åren så är resursbehovet för detta moment  $(500 \times 4\,200 \times 1,035^3) \times 0,01 = 300\,463$  kronor i 2022 års värde +  $(500 \times 54\,200 \times 1,035^4) \times 0,01 = 310\,979$  kronor i 2023 års värde.

### 13.1.2 Försöksverksamhet och utvärdering

Planering av försöksverksamheten och rekrytering av utbildningsordnare bör påbörjas parallellt med uppbyggnaden av bedömningsinstrumentet, så att försöksverksamheten kan påbörjas utan dröjsmål när bedömningsverktyget är klart att användas. Utredningen har bedömt att det tar cirka två att färdigställa bedömningsverktyget. De två efterföljande åren bör försöksverksamhet pågå med avslutande utvärdering halvåret efter försöksverksamheten avslutades. 50 deltagande huvudmän är att föredra och ett stratifierat urval bör göras för att minska kostnaderna. Det vill säga alla elever i en deltagande kommun behöver inte vara en del av utvärderingen. Vi räknar nedan med att 50 huvudmän deltar, men där fler verksamheter än en per huvudman kan rekryteras. Vi baserar vår kalkyl att 100 verksamheter deltar.

Det kan inte nog understrykas vikten av att både randomisera anordnare till behandlingsgrupp och till kontrollgrupp. En randomisering av anordnare till försöksverksamheten gör att urvalet blir representativt. Det gör dels att effekterna av försöksverksamheten kan antas gälla även vid ett fullskaligt genomförande, dels att fördelningen av de mervärden som ligger till grund för ersättningsmodellen kommer att likna den nationella fördelningen. Utredningen vill gå så långt att påstå att utan en gedigen utvärderingsdesign med randomisering till kontroll och behandlingsgrupp så kan inte denna helt centrala del av utvärderingen trovärdigt genomföras.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering IFAU, ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. IFAU är i Sverige ledande inom utvärdering och utbildningspolitiska reformer. Det är därför naturligt att IFAU i samråd med SCB och det inrättade bedömningscentrumet ansvarar för den exakta utvärderingsdesignen och planerar försöksverksamhet. Det innebär att IFAU ansvarar för hur det exakta urvalet av anordnare och huvudmän ska bestämmas men att SCB bistår med kompetens och information. Utredningen bedömer resursåtgången för planering av den exakta utvärderingsdesignen och försöksverksamhet till en 75 procent av en heltid hos IFAU och en halvtid hos SCB och bedömningscentrum vardera.

### **Kostnader i verksamheterna för försöksverksamhet**

Utredningen gör bedömningen att det behövs högst 50 huvudmän för genomförandet av försöksverksamheten. Vi kommer återigen utgå från uppskattade kostnader för att införa digitaliserade nationella prov som användes i Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25). De utgår ifrån att ungefär 100 verksamheter (skolor) ingår i försöksverksamheten, vilket vi också bedömer verkar rimligt. Det betyder att fler än en verksamhet kan dras för en given huvudman. De bedömer kostnaden till ungefär 100 000 årligen per enhet i genomsnitt. Vi gör i denna kalkyl inga avdrag för att det inte sker bedömning som vi gjorde i vår inledande kalkyl, då det i stället det kommer uppstå kostnader för utvärdering och implementering. SOU 2016:25 föreslår emellertid inte någon kontrollgrupp. Kontrollgruppen som

då består av cirka 50 verksamheter kommer ha väsentligt lägre kostnader då de endast påverkas av utvärderingen (se nedan) och inte är en del av behandlingen (lärverktyget och progressionstestet). Utredningen bedömer att 50 000 årligen är en rimlig kostnad när avdrag gjorts för merarbetet med test- och lärverktyg som ingår i den första kalkylen.

Denna verksamhet pågår under perioden den 1 januari 2025–31 december 2026. Vi utgår även här i denna kalkyl från Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömnings (SOU 2016:25) för kostnadsuppskattning på enhetsnivå, då man före urvalet kan inte bestämma antal deltagande elever. Utifrån 2016 års penningvärde är den årliga totala kostnaden  $(50 \times 100\,000) + (50 \times 50\,000) = 7\,500\,000$ . Om vi räknar upp dessa kostnader till 2025 och 2026 års värden och så är kostnaden för 2025:  $7\,500\,000 \times 1,035^9 = 10\,221\,730$  och för 2026:  $7\,500\,000 \times 1,035^{10} = 10\,579\,491$ .

Det totala anslaget bör naturligtvis sedan viktas med deltagande elever, efter urvalet av elever gjorts, och beroende på om det är en kontroll- eller behandlingsanordnare.

## Vad kan och ska utvärderas

Först bör nämnas utredningens ställningstagande om vad som kan utvärderas under utvärderingsperioden. En total utvärdering av reformen utvärderar hela effekten av progressionstestet, lärverktyget och den rörliga ersättningen. Utredningen har valt att inte lägga med en rörligt resultatbaserad ersättning i försöksverksamheten. En anledning till det är att praktiska problem delvis måste lösas under försöksverksamheten som till exempel lokaler och infrastruktur. Eftersom progressionstestet delvis bygger på teknik som är på forskningsfronten finns före utvärdering osäkerhet om delar av testets validitet. Utredningen har hela tiden argumenterat att validitet i progressionstestet har en direkt koppling till den rörliga ersättningen. Om progressionstestet inte har godtagbar validitet kommer en tävling (rörlig resultatbaserad ersättning) om att förbättra sig betyda att man förbättrar på fel saker. Det är därmed viktigt att först kunna utvärdera testets validitet och reliabilitet före man kopplar på rörlig ersättning. Om progressionstestet har godtagbara egenskaper kom-

mer då en rörlig ersättning upplevas som legitim eftersom verksamheterna och folkvalda vet att progressionstestet mäter något önskvärt. Ett alternativ hade varit att förlänga tiden för försöksverksamheten med ytterligare två år för att först utvärdera progressions-testets påverkan på verksamheterna, den rörliga ersättningen oaktat, och testets egenskaper. Sedan om utvärdering visar på goda resultat, också ha ytterligare två år där även den rörliga resultatbaserade ersättningen ingår och avsluta med en ny utvärdering. Det hade varit en väldigt kostsam utvärdering. Vi har i stället valt linjen att om bedömningsinstrumentet bedöms kunna mäta progression på önskvärt sätt efter utvärdering så kan rörlig ersättning införas enligt förslag för hela riket. Grundpremisserna av testkvalitet är då uppfyllda och progressionsmätningen har stora förtjänster i sig. För att inte bortse ifrån utvärdering där även rörlig ersättning ingår så föreslår utredningen att Skolverket ska följa upp och utvärdera effekterna av statsbidraget som är grunden för den rörliga ersättningen efter fullskalig implementering. En utbildningsanordnare som får statsbidrag ska vara skyldig att lämna sådana uppgifter om verksamheten till Skolverket som behövs för uppföljning och utvärdering.

Den faktiska utvärderingen av bedömningsinstrumentet (lärverktyg och progressionstest) kan pågå under sista halvåret 2026 till första halvåret 2027. Den exakta utvärderingsstrategin bör fastläggas av IFAU i samråd med SCB och bedömningscentrum under uppbyggnadsfasen. Emellertid har utredningen identifierat följande faktorer av vikt att utvärdera.

Först bör något lärandemått utvärderas som inte endast mäter att behandlade elever fått ta del av nödvändig träning i testsystemet. Vid första anblick kan betygsresultat och kurstid synas som bra utvärderingsmått. Så som framhållits av utredningen är dock dessa mått inte oberoende. Utredningen har identifierat två möjliga utfall som kan användas för utvärdering.

- Den muntliga delen av vårt föreslagna test sker digitalt och ingår inte i bedömningsinstrumentet. Det är en manuell bedömning via datalänk. Den delen kan provas ut på ett fåtal elever som varken ingår i behandling- eller kontrollgrupp. Man kan därför låta både kontroll- och behandlingsgrupp göra det muntliga testet när elever bedöms vara nära kursavslut. Testning av muntlig förmåga kan göras av personal på bedömningscentret.

- Ett ytterligare mått är att begära in de delar av nationella provet som går att bedöma anonymt och låta ombedöma dessa delar av bedömare med erforderlig kompetens. Om deltagande utbildningsanordnare har många elever kan ett slumpmässigt urval göras för att spara kostnader. Det är svårt att utan exakt kunskap om populationen att göra en bedömning av hur många nationella prov som behövs. Exempel på hur det metodologiskt kan låta sig göras se till exempel Hinnerich, m.fl. (2011). En annan källa att hämta information om storleken på urvalet är från Skolinspektionens omrättningar 2013 (Skolinspektionen, 2013) och därmed uppskatta resursåtgång för denna aktivitet. För Skolinspektionens omrättningar genomfördes urvalet på ett sådant sätt att det erhållna resultatet skulle vara representativt på skolnivå för ämnena engelska, matematik och svenska/svenska som andraspråk i årskurs 9 i grundskolan och gymnasieskolan.

Sammanlagt valdes 28 522 nationella prov och efter bortfall fanns 25 149 stycken att ombedöma. Eftersom utredningen kommit fram till att maximalt 50 kommuner av total 290 i riket ska delta är en rimlig att vi skalar 25 149 med 50/290. Bedömningen blir således att cirka 4 300 nationella prov ska ombedömas i de delar som låter sig om bedömas. En van bedömare behöver ungefär 30 min för en sådan bedömning. Denna tidsuppskattning ligger också nära bedömningarna i Utredningen om nationella prov (SOU 2016:25). Således kommer ombedömningen kräva cirka 2 150 timmar.

Det är av yttersta vikt att ombedömarna bedömer avidentifierade prov samt inte har vetskap om eleven ingår i kontroll- eller behandlingsgrupp. Ombedömarna ska få sina prov slumpade till sig och därmed bedöma både kontrollelever och behandlad utbildningsanordnarens elever. Man bör också jämföra dessa mått mot andra icke-oberoende mått såsom studietid, betyg på nationella prov och kursbetyg. På så vis kan betygens oberoende utvärderas.

Denna ombedömning ger också möjligheter att träna testsystem ytterligare till en låg merkostnad om de lämpliga delarna transkriberas och digitaliseras. Det liknar igen metodiken i Hinnerich, m.fl. (2011) och senare Östling, m.fl. (2013). Erfarenheterna från den förstnämnda studien där den långa skrivuppgiften för nationella provet i svenska på gymnasiet transkriberades är att 30 minuter är rim-

ligt resursåtgång för en van renskrivare. Denna aktivitet beräknas alltså till ytterligare cirka 2 150 timmar.

För att delproven i skriftliga färdigheter ska tjäna syftet att fungera som träningsdata för ett automatiskt system för bedömning av skriftliga färdigheter krävs förutom digitalisering även att oberoende bedömningar görs på en skala som i så hög grad som möjligt liknar den bedömningsskala som senare ska användas i progressionstestet. För att resultat och därmed progression ska kunna jämföras mellan elever är det otillräckligt att enbart bedöma proven enligt kriterierna för godkänt i respektive kurs. Även CEFR-skalan är för grov för att vara användbar i detta syfte, eftersom hela sfi-utbildningen enbart täcker de tre första stegen i skalan. En lämplig bedömningsskala bör utvecklas som diskuterats i kapitel 6. Givet en lämplig bedömningsskala och hög interbedömarreliabilitet, bör dessa 4 300 bedömda skrivuppgifter signifikant förbättra systemet för automatisk bedömning av skriftlig färdighet innan potentiell full implementering. De utgör samtidigt basen för utvärdering av bedömningsinstrumentets påverkan på kunskapsprogression och kan användas för att utvärdera validitet och reliabilitet av progressionstestet i relation till det nationella provet. Ombedömning av nationella prov fyller alltså många behov.

Inom den behandlade gruppen kan naturligtvis den uppmätta progressionen mätas för de elever som hinner testas minst två gånger. En första mervärdesmodell kan också kalibreras utifrån dessa uppgifter.

Utöver dessa mått bör enkätsvar inhämtas av, och intervjuer hållas med, elever, utbildningsanordnare, pedagoger och huvudman i linje med rekommendationerna i SOU 2014:12 gällande både kvalitativa och kvantitativa mått. En (1) miljon kronor avsätts 2027 till direkta kostnader som uppstår för kvalitativa utvärderingar. Det är av vikt att veta om bedömningsinstrument tränger undan annan viktig undervisning och ta reda på om bedömningsinstrumentet upplevs främja inlärning. Av synnerlig vikt blir att ta reda på hur elever och pedagoger upplever resursanspråken för elever inom 1A, då det på förhand kan misstänkas att förberedelsetiden kan vara omfattande. Huvudmän bör också komma till tals för att utröna om bedömningsverktyget kan användas eller förändras för att stärka kvalitetsarbetet och upphandling. En helt central utvärderingspunkt rör test och bedömningskvalitet. Denna del av utvärderingen bör det inrättande be-



dömningscentrumet helt ansvara för men grunddata bör också komma IFAU till del och bedömningscentrumet ska också samverka med IFAU vid planering och urval så att båda utvärderingarnas synergieffekter beaktas och jämförbarhet tillförsäkras.

För utvärderingen bedöms IFAU behöva en 125 procent heltidstjänst och bedömningscentrumet en heltidstjänst. För bedömningscentret ryms denna tjänst i budgeterat löneutrymme även om viss rollförändring internt måste ske för utvärderingsåret. SCB:s del i den faktiska utvärderingen bedöms till en halvtidstjänst.

### *Fullskaligt genomförande om utvärderingen faller väl ut*

Om utvärderingen faller väl ut och det bedöms att testverksamheten ska fortsätta kan test och lärverktyget skalas upp i full skala från och med den 1 januari 2028. Eftersom det tar ytterligare ett år att få en god täckning från två testtillfällen per elev (en elev går igenom 1,2 kurser per år i genomsnitt) så kan ersättningsmodellen och mervärdesskattningarna börja utföras under året 2030. Det vill säga 2028 års test ger tillräckligt många ingångsvärden så att mervärdesanalysen och därmed ersättningen kan baseras på kalenderåret 2029. Analysen och utbetalningar kan således göras 2030 och avser då progression från 2028 till 2029. Om 2020 års elevvolym kvarstår kommer ersättningen uppräknat med 3,5 procent ge en rörlig ersättningen år 2030 som är  $3\,670\,514\,000 \times 1,035^8 \times 0,01 = 48\,333\,660$ .

### **Kostnader i verksamheterna vid fullt genomförande**

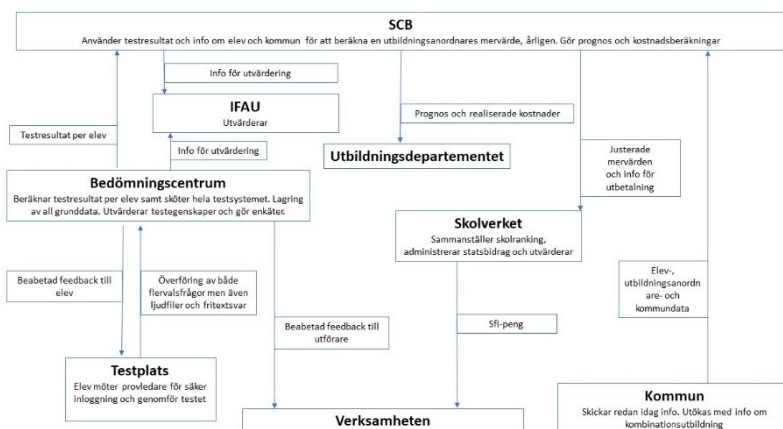
De resurser som tas i anspråk i verksamheterna antas fortsatt vara 0,3 procent av de totala kostnaderna. 2020 var de totala kostnaderna för sfi 3 670 514 000 kronor. Således bör kostnaderna för 2028 vara:  $3\,670\,514\,000 \times 1,035^8 \times 0,003 = 14\,500\,098$  kronor om vi antar att samma elevvolym kvarstår. Ersättningen bör naturligtvis sedan viktas med antal heltidsstuderande per huvudman och uppdateras årligen. Summan kommer också att förändras om rikets totala omfång på sfi-verksamhet förändras eftersom denna kalkyl bygger på att 2020 års elevvolym kvarstår.

### Total årlig kostnad vid fullt införande

I bilaga 3 visar vi beräkningar som sträcker från 2023–2030. År 2030 kostar reformen vid full implementering ungefär 78 miljoner kronor i 2030 års värde.

### Övergripande sammanfattande figur

Nedan sammanfattas rollerna som beskrivits i implementeringskapitlet.



## 14 Konsekvensanalys

Kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar regleras av kommittéförordning (1998:1474). Regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

I utredningens direktiv uttrycks att det ingår i uppdraget att analysera hur modellen med sfi-peng kan utformas för att vara förenlig med de möjligheter kommunerna har att uppfylla den lagstadgade skyldigheten att bedriva sfi-verksamhet. Redovisningen ska även innehålla en samhällsekonomisk konsekvensutredning för varje enskilt förslag och hur de olika förslagen samverkar med varandra för att nå effekt. Konsekvensbeskrivningen ska även omfatta konsekvenser för lärarna om förslaget med en sfi-peng genomförs. Konsekvensbeskrivningen ska dessutom omfatta ett jämställdhetsperspektiv med redovisning av vilka effekter olika förslag kan få på kvinnor respektive mäns etablering på arbetsmarknaden. Statistik som redovisas ska vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten ska detta motiveras. Förslagets konsekvenser för principen om icke-diskriminering ska också analyseras och redovisas.

Kostnader som beräknas uppstå i samband med inrättande av bedömningscentrum, försöksverksamhet samt vid ett slutligt inrättande av bedömningsinstrumentet samt ersättningsmodellen beskrivs i detalj i bilaga 3 samt i kapitel 12 och 13. Löner räknas upp med 2 procent årligen och innehåller lönkostnadspåslag (LKP) på 56,155 procent och, om lämpligt, overhead om 44 procent. Lokalhyra för bedömningscentrum utgår ifrån hyresuppgifter hos befintlig testenhets för nationella prov vid Stockholms universitet och

räknas upp med 2,2 procent årligen enligt fastighetsavdelningen på Stockholm universitets egen prognos.

Utredningen har lagt vikt vid att uppskatta resursbehovet. Vi har också försökt att periodisera när i tiden kostnaderna uppstår. Dock är periodiseringen inte helt lätt att göra på förhand utan bör ses som indikativa och berörda myndigheter bör kunna delge exakt när resurserna behövs i de olika delarna av processen när man kommit längre in i genomförandet.

## 14.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår en sfi-peng baserad på resultaten från ett oberoende mätinstrument i form av ett progressionstest. Progressionstestresultatet hos en anordnare föreslås jämföras med resultat från andra anordnare med likvärdiga förutsättningar genom en så kallad mervärdesanalys. En rörlig ekonomisk ersättning kommer att fördelas mellan de anordnare där ett högre mervärde ger minst lika hög ersättning än ett lägre, per heltidselev. Ersättningen kommer förvisso att vara relativt låg men kan ändå vara styrande utifrån att marginalerna i verksamheterna är små. Utöver medel för förbättring av verksamheten kan ersättningen även leda till att utbildningsanordnarna får incitament att satsa mer på det de tror förbättrar progressionen för att således kunna ta del av ersättningen även framöver. Därtill får eleverna tillgång till ett adaptivt lärverktyg vilket kan hjälpa till att förbättra inläringen och vara ytterligare en bidragande orsak till förbättrad genomströmning. Den data som genereras när alla sfi-elever genomför det oberoende progressionstestet samlas in av SCB. Data som kan ligga till grund för forskning, t.ex. kring vilka faktorer som leder till snabbast progression. Den kan även vara en del i informationen som ligger till grund för huvudmännens systematiska kvalitetsarbete, dvs. underlag för utveckling och förbättring av verksamheten. Sammantaget innebär det att utredningens förslag på flera olika sätt kan bidra till förbättrad progression och ökad genomströmning. Att personer går snabbare genom sfi har flera samhällsekonomiska vinster. Det kan leda till minskade utbildningskostnader samt möjligheter för individerna att tidigare etablera sig på arbetsmarknaden, bli självförsörjande och generera skatteintäkter.

Det är svårt att beräkna huruvida kostnaderna överstiger samhällsvinsterna i ett oprövat system. Fullt utbyggd kostar reformen 68 miljoner årligen i 2023 års värde. Det kan låta som ett högt belopp, men på intäktssidan finns då ett nationellt likvärdigt oberoende mått på språkprogression, något som i dag saknas för systematiskt kvalitetsarbete, kontroll och utvärdering. Dessutom föreslås det tas fram ett digitalt lärverktyg som är kostnadsfritt för utbildningsanordnarna samt är konstruerat av expertis inom andraspråksinlärning och bedömning. Därutöver, vid full implementering, kommer det att genereras en enorm och världsunik datamängd att beforska för att främja förståelsen för hur en god verksamhet inom sfi ska organiseras. Forskningen inom sfi pekas ofta ut som underdimensionerad. Genom utredningens förslag erbjuds en ny informationskälla med data som har nationell täckning. Det ger en möjlighet att besvara frågeställningar inom många vetenskapliga fält. I det ljuset bedömer vi inte att drygt 68 miljoner årligen (där 62 procent är direkta tillskott av medel i verksamheterna) skulle vara en omotiverad hög kostnad.

## 14.2 Konsekvenser för kommuner

Det kommer uppstå kostnader för kommunen som huvudman då utredningen föreslår att det ska bli obligatoriskt för elever att delta i progressionstest och att det är huvudmannen som ansvarar för genomförandet av dessa. Det innebär att huvudman kommer att ha ansvar för testledare, lokaler samt viss administration kring själva progressionstestet.

Bedömningsinstrumentet föreslås genomgå tre olika faser. Ett tvärvetenskapligt bedömningscenter ska inrättas och bedömningsinstrumentet ska tas fram under två år. Under denna tid ska frågorna testas ut på 1 000 sfi-elever. Det ska sedan testas i en försöksverksamhet i två år och utvärderas samt, om utvärderingen visar på det, införas i full skala 2028.

De tre faserna bygger alla på deltagande i verksamheterna som huvudman ansvarar för. De bedömningar av kostnader som gjordes av Utredningen om nationella prov i betänkandet Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25) ligger till grund för våra kostnadsuppskatt-

ningar då utredningens förslag ur ekonomisk synvinkel inte är väsensskilda från digitaliseringen av nationella prov. Kostnadsuppskattningar redogörs i detalj i kapitel 13. Ersättningen för de merkostnader för testledare, lokaler samt viss administration kring själva progressionstestet som uppstår hos huvudman beräknas till för deltagande kommuner i föreslagen försöksverksamhet till drygt 10,2 miljoner kronor 2025 och 10,6 miljoner kronor 2026. Utredningen föreslår ett riktat statsbidrag motsvarande hela kostnaden.

För de kostnader som uppstår för huvudman om föreslaget progressionstest införs i full skala föreslås huvudmännen ersättas genom en ökning av det generella statsbidraget motsvarande hela kostnaden. Denna beräknas till 14,5 miljoner kronor för 2028, 15 miljoner kronor för 2029 samt 15,5 miljoner kronor för 2030. Se Kapitel 13 och bilaga 3 för detaljerade kalkyler.

## **14.3 Konsekvenser för staten**

### **14.3.1 Konsekvenser för Skolverket**

Skolverket är den myndighet som ansvarar för att styra och stödja den svenska skolväsendet. Det ankommer på Skolverket att implementera de nya bestämmelserna i skollagen och förordningen om vuxenutbildning och stötta huvudmannen i arbetet med att tolka bestämmelserna. Skolverket föreslås vidare att 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 bedömningscentret för att ta tillvara på vunna erfarenheter från försöksverksamheten. Skolverket föreslås även administrera och betala ut ersättning till kommunerna som deltar i försöksverksamheten. För dessa uppgifter föreslås finansiering inom ram.

### **14.3.2 Konsekvenser för Statistiska centralbyrån**

IFAU föreslås få i uppdrag att i samråd med Statistiska centralbyrån (SCB) och Stockholms universitet utforma föreslagen försöksverksamhet. För det beräknas en halvårsarbetstid på SCB 2023. SCB föreslås ta emot testresultaten från progressionstestet från Stock-

holms universitet. Utifrån testresultaten ska de sedan utföra en mervärdesanalys samt att SCB föreslås ta fram prognoser och kostnadsberäkningar. Information som behövs för utvärdering ska SCB skicka till IFAU, prognoser och kostnadsberäkningar ska de skicka till Utbildningsdepartementet och resultat av mervärdesanalys som underlag för utbetalningar ska SCB skicka till Skolverket. För ovan beräknas en halvårsarbetstid på myndigheten mellan 2026 och 2030. Detta föreslås ersättas genom en motsvarande ökning av myndighetens ram.

### 14.3.3 Bedömningscentret – konsekvenser för lämpligt lärosäte

Utredningen föreslår att ett tvärvetenskaplig bedömningscenter inrättas vid lämpligt lärosäte. Bedömningscentret ska ansvara för framtagning, drift och utveckling av progressionstestet. Utredningen förordar Stockholms universitet för detta uppdrag (se kapitel 6). Framtagandet beräknas ta två år. Den uppskattade personalkostnaden är 19,4 miljoner kronor för 2023 och 19,8 miljoner kronor för 2024. I detta ingår LKP, 44 procent OH för samtliga personalkategorier och löneuppräknings med 2 procent per år. Lokalkostnader tillkommer och beräknas till 774 000 kronor för 2023 och 791 000 kronor för 2024 (uppräknings 2,2 procent per år). För ersättning till de verksamheter vars elever deltar för att testa ut frågor under uppbyggnaden av bedömningsinstrumentet beräknas kostnaderna uppgå till 300 000 kronor 2023 samt uppräknat till 310 000 kronor under 2024 vilket föreslås administreras av bedömningscentret.

Vidare ska lärosätet som är värd för bedömningscentrum samråda med IFAU i utformningen av föreslagen försöksverksamheten. Denna föreslås pågå under två år. För lärosätet som är värd för bedömningscentrum del uppgår den beräknade personalkostnaden för försöksverksamheten till 9,1 miljoner kronor för 2025 och 9,3 miljoner kronor för 2026. Lokalkostnader beräknas till 404 000 kronor för 2025 och 413 000 kronor för 2026.

Efter försöksverksamheten föreslås lärosätet som är värd för bedömningscentrum ha ansvar för att utvärdera de delar av utvärderingen som rör test- och bedömningskvalitet av testet samt den del av utvärderingen som rör kvalitativ utvärdering genom enkäter och

intervjuer i verksamheterna i samråd med IFAU. För utvärderings- och implementeringsfasen beräknas lönekostnader till 9,4 miljoner kronor 2027, och lokalkostnader till 422 000 kronor för 2027.

Om bedömningscentrumet efter utvärderingen permanentas, beräknas lönekostnaden därefter till 10 miljoner kronor samt därefter följande årlig uppräknings och lokalkostnader till 431 000 kronor per år, enligt 2028 års nivå.

Personalkategorier för bedömningscentrumet uppskattas under avsnitt 6.4.7 samt i bilaga 3.

För samtliga kostnader föreslås full kostnadstäckning genom ökning av myndighetens ramanslag.

#### **14.3.4 Konsekvenser för IFAU**

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) föreslås få i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten som utredningen föreslår. IFAU föreslås först utforma hur försöksverksamheten samt utvärderingen ska genomföras och i samråd med SCB och inrättat bedömningscentrum. Vidare ska IFAU få tillgång till önskvärda data från bedömningscentrum samt SCB för att kunna genomföra själva utvärderingen. Utredningen bedömer resursåtgången för planering av den exakta utvärderingsdesignen och försöksverksamhet till 75 procent av en heltid hos IFAU under 2023. Därefter föreslås 125 procent av en heltidstjänst år 2027 för utvärdering av försöksverksamheten.

### **14.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

I 14 kap. 3 § RF anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Detta innebär att en proportionalitetsbedömning måste föregå förslag som eventuellt kan begränsa den kommunala självstyrelsen.

Sfi-pengen som föreslås är en rörlig ersättning utöver befintlig finansiering. Utredningens förslag inverkar därför inte på de kommunala finansieringsmodellerna. Dock föreslås progressionstestet vara obligatoriskt för elever att delta i och kommunerna i rollen som huvudman föreslås bli ansvariga för att tillhandahålla oberoende



plats och testledare till progressionstestet. En fullständig proportionalitetsbedömning över att kommunen föreslås tillhandahålla plats för progressionstestet återfinns i avsnitt 7.2. Där beskrivs framför allt lärcentrum som exempel på en bra plats för genomförande av progressionstest, men kommunen kan välja vilken typ av lokal de vill nyttja så länge de uppnår kriterierna presenterade i kapitel 7 om en plats. Det blir således en mindre inskränkning av den kommunala självstyrelsen när kommunerna behöver tillhandahålla plats och testledare. Dock bedöms denna inskränkning stå i proportionalitet till målet med progressionstestet. Detta då förhoppningen är att resultatet från progressionstestet kommer att bidra till utvecklingen av utbildningen. Något som kommer att gagna såväl de enskilda eleverna som kommunerna.

Alternativet för det praktiska genomförandet skulle vara att staten hade ansvar för lokaler och testledare. Vid statligt ansvar för lokaler skulle det försvåra målet att det ska vara en känd miljö för eleven då det troligtvis skulle innebära att staten skulle behöva inrätta särskilda bedömningscenter eller på andra sätt hyra verksamhetslokaler skild från sfi-verksamheterna. Då skulle man också gå miste om fördelen i att kommuner redan har verksamhet och lokaler som är kända för eleverna. Dessutom har kommunerna bättre kännedom om de lokala förutsättningarna. Vad gäller testledare skulle det kunna tänkas att Skolverkets regionala kontor skulle kunna svara för detta. De regionala kontoren är dock i skrivande stund under inrättande och det är oklart hur möjligheterna för en sådan lösning ser ut i dagsläget.

## 14.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Jämställdhetspolitikens övergripande mål är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Målet delas in i sex delmål varav ett är att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Utredningens förslag syftar till att ge incitament till förbättrad sfi vilket skulle gagna såväl kvinnor som män som deltar i sfi. I modellen för mervärdesanalys kontrolleras för den skillnad i progression som skulle kunna förklaras av kön.

Forskning visar att bedömning inte alltid är könsneutralt. För grund och gymnasieskolan finns indikationer på att pojkar förfördelas och på universitet att kvinnor ibland förfördelas. (Se till exempel Lavy 2008 eller Jansson och Tyrefors 2021) Progressionstestet som föreslås ska till största del vara automatiskt bedömt. Genom progressionstestets upplägg avhjälpas bedömningsskevheten gentemot olika grupper genom automatisk bedömning. Progressionstestets bedömning ger alltså upphov könsblind bedömning, vilket måste anses stärka jämlik behandling. Den muntliga delen av progressionstestet föreslås bedömas av externa bedömare. Den kommer alltså inte vara anonymiserad. Emellertid finns stöd i forskning att extern bedömning kan räcka som verktyg för att få grupprättvisa bedömningar (Lavy 2008). Genom progressionstestet kan man då få fram ett mått som är mer rättvisande ur en könsaspekt.

#### **14.6 Konsekvenser för principen om icke-diskriminering**

Enligt utredningens direktiv ska förslagets konsekvenser för principen om icke-diskriminering presenteras. Principen om icke-diskriminering innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet, som exempelvis medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland. Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag känner till eller kan klara att uppfylla. Det gäller även när den upphandlande myndigheten inte förväntar sig att några utländska leverantörer ska lämna anbud. Anbudssökande och anbudsgivare från andra orter ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen. Utredningen ser inte att dess förslag kommer ha konsekvenser för principen om icke-diskriminering.

#### **14.7 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen**

Enligt kommittéförordningen ska förslag som avser förhållandena inom arbetslivet eller utbildningsområdet redovisa vilka effekter ett genomförande av förslagen får för personer som har en utländsk ut-

bildning eller yrkesbakgrund och för dem som har bristande kunskaper i det svenska språket.

Målet för integrationspolitiken i Sverige är att alla ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Utredningens förslag innebär att ett mätverktyg för att mäta progression tas fram varifrån data kan genereras samt analyseras genom en mervärdesanalys. Detta kan sedan ligga till grund för en rörlig ekonomisk ersättning till anordnare där en högre grad av progression än andra anordnare med jämförbara grupper av elever premieras. Dessa mått på progression från Sveriges alla utbildningsanordnare av sfi kan även användas till såväl förbättrat systematiskt kvalitetsarbete för enskilda kommuner som till underlag för forskning och utvärdering. Mervärdesanalysen gör att progression hos liknande grupper av elever kan jämföras med varandra. Inom forskningen skulle man då till exempel kunna se vilka så kallade insatsfaktorer som ger bättre progression än andra. Det vill säga, av det som utbildningsanordnarna kan påverka, vad får bäst effekt. I dag råder brist på tillförlitlig statistik inom sfi. Genom det oberoende mått som utredningens förslag erbjuder skulle man kunna få bättre underlag för att se vilka faktorer som leder till högre genomströmning och därmed få underlag för att förbättra sfi i det syftet. Utredningens förslag skulle i förlängningen därmed påverka de integrationspolitiska målen genom att ge bättre möjligheter för personer med svenska som andraspråk att tidigare komma ut på den svenska arbetsmarknaden och få bättre möjligheter att delta i samhällslivet.

## 14.8 Konsekvenser för personlig integritet

Förslagen berör elevernas personliga integritet. Exempelvis kan det medföra särskilda risker för elevernas integritet att använda sig av informationsteknik, till exempel när elevers personuppgifter och ibland det som klassas som känsliga personuppgifter överförs mellan elev och bedömningscentrumet. När det gäller sådan personuppgiftsbehandling som med anledning av förslagen i betänkandet bedömer vi att elevernas integritet kommer att skyddas av bestämmelser i skolregleringarna, dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och anslutande förordning samt offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Vi ser därför inte att förslagen kommer att medföra konse-

kvenser för elevernas personliga integritet i större utsträckning än vad som kan anses proportionerligt.

## 14.9 Konsekvenser för lärare

Det föreslagna progressionstestet kommer att bedömas med hjälp av automatiserad bedömning eller mänskliga bedömare anlitade av bedömningscentrum. Progressionstestet kommer därför inte innebära ökad bedömningsbörda för undervisande lärare. Däremot behöver undervisande lärare göra en bedömning av när eleven är redo att skriva progressionstestet samt anmäla eleven till testet. Utredningen bedömer även att det är sannolikt att lärare kommer att behöva kommunicera till eleverna om progressionstestet. Det är också önskvärt att lärare introducerar eleverna för lärverktyget så att de får möjlighet att öva i testmiljön och bekanta sig med lärverktyget för att kunna träna vidare i det. Pedagoger skulle också kunna dra nytta av såväl lärverktyget som syftar till att erbjuda adaptiva, individanpassade uppgifter samt progressionstestet och dess resultat.

## 14.10 Konsekvenser för elever

Att införa ett progressionstest kan innebära nackdelar för elever, då tid tas från annan typ av undervisning. Ett test nära i tid av det nationella provet kan också innebära en risk för provtrötthet.

Det finns också fördelar för eleverna med utredningens förslag. Bedömningsinstrumentet kommer tas fram av expertis inom bedömning och testkonstruktion av andraspråk. Lärverktyget, kan användas för träning och återkoppling även när eleven har en rudimentär nivå eftersom även progression från en låg nivå kan mätas. Det ges också möjlighet att förbättra den digitala kompetensen.

## 14.11 Förslag till finansiering av utredningens förslag

Från och med 1 augusti 2021 finns ett nytt statsbidrag kallat Yrkesvux kombination. Statsbidraget innebär att det utgår 110 000 kronor per årsstudieplats för yrkesvux och lärlingsvux som kombineras med

sfi eller svenska som andraspråk och som innehåller stödjande insatser.

Inför bidragsåret 2022 hade Skolverket 5 193 422 000 kronor att fördela proportionerligt utifrån söktrycket mellan de fem olika delarna av statsbidraget för yrkesutbildning; yrkesvux, yrkesvux kombination, lärlingsvux, lärlingsvux kombination samt yrkesförare. För yrkesvux kombination sökte landets samtliga 290 kommuner. Totalt beviljade Skolverket 1 208 270 000 kronor i statsbidrag för yrkesvux kombination 2022, vilket uppgår till cirka 25 procent av beviljat belopp. För lärlingsvux kombination beviljades 322 131 000 kronor i statsbidrag för 2022, vilket uppgår till cirka 7 procent av beviljat belopp.

Enligt preliminära siffror för 2021 redovisas totalt cirka 2 643 669 000 kronor i statsbidrag för olika former av yrkesutbildning inom komvux. Kring 1,2 miljarder kronor beräknas totalt behöva återbetalas från kommunerna. 2021 fanns både det gamla statsbidraget för yrkesvux sfi/sva och lärlingsvux sfi/sva och det nya kallat kombination. För yrkesvux sfi/sva och yrkesvux kombo redovisas cirka 475 miljoner kronor för 2021. Omkring 401 miljoner kr ska återbetalas. För lärlingsvux sfi/sva och lärlingsvux kombo redovisas cirka 57 miljoner kronor år 2021 och 160 miljoner kronor som ska återbetalas. Statsbidraget var alltså underutnyttjat 2021.

Sedan 2016, då satsningen på kombinationsutbildningar var 100 miljoner kronor för utgifter för yrkesvux för elever inom sfi och sva på grundläggande nivå, har det skett en massiv ökning av det statliga stödet till yrkesutbildning i kombination med sfi eller sva. Det saknas dock tillräckliga data och forskning för analyser av dessa utbildningar. Utredningens förslag kan bidra med värdefull kunskap kring sfi kombinerad och integrerad med yrkesutbildning. Genom förbättrad statistik som kommer av progressionstestet samt mervärdesanalysen och den föreslagna knytningen till forskning kan kunskap genereras om till exempel vilka yrken som fungerar bäst i kombination med sfi utifrån progressionsperspektiv. Genom det läroverktyg utredningen föreslår ska tas fram kan det också bli möjligt framöver att detta byggs ut med särskilda yrkesmoduler för att stärka kombinationen av yrke och svenska. Då förslagen kan stärka kombinationen mellan sfi och yrke ser utredningen att utredningens förslag skulle kunna finansieras genom en del av det som nu anslås till statsbidraget för yrkesvux.

Kostnaden för framtagande, försöksverksamhet och utvärdering har presenterats ovan. I drift, fullt utbyggt inklusive ersättningen till utbildningsanordnarna handlar det om omkring 78 miljoner kronor per år i 2030 års värde. Utredningen ser att en annan alternativ finansiering av denna reform skulle vara genom reformutrymmet.

# 15 Författningskommentar

## 15.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

### 20 kap. Kommunal vuxenutbildning

#### *Progressionstest*

#### 27 a §

Paragrafen är ny. Före paragrafen införs en ny rubrik.

Genom bestämmelsen införs användningen av progressionstest i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Progressionstestet syftar till att vara ett oberoende och nationellt likvärdigt mätverktyg som utgår från de kunskaper och färdigheter som elever inom svenska för invandrare ska få inom ramen för utbildningen. Huvudmannen för utbildning i svenska för invandrare åläggs en skyldighet att ansvara för att testet genomförs. Huvudmannen åläggs detta ansvar då det ligger i huvudmannens intresse att säkerställa att genomförandet av testet är rättssäkert och likvärdigt och resultatet därmed rättvisande.

I paragrafens *andra stycke* ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter.

### 24 kap. Särskilda utbildningsformer

#### 12 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att den nya bestämmelsen om progressionstest i 20 kap. 27 a § inkluderas i hänvisningen till vilka bestämmelser i kapitlet om kommunal vuxenutbildning som också

gäller för en folkhögskolas utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

## 29 kap. Övriga bestämmelser

### 28 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att bemyndigandet, för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om skyldigheten att delta i nationella prov har utökats till att även omfatta progressionstest.



# Referenser

## Rapporter

- Glesbygdsverket (2002). *Kartläggning av lärcentra i Sverige 2001*.
- Institutionen för språkdidaktik (2020). *Ramverk. Nationella prov i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, kurs B, C och D*.
- Institutionen för språkdidaktik (2021a). *Resultatrapport nationella prov i svenska för invandrare 2020 – kurs B*.
- Institutionen för språkdidaktik (2021b). *Resultatrapport nationella prov i svenska för invandrare 2020 – kurs C*.
- Institutionen för språkdidaktik (2021c). *Resultatrapport nationella prov i svenska för invandrare 2020 – kurs D*.
- Integritetsskyddsmyndigheten (2016). *Vägledning för integritetsanalys*.
- Läraryrket (2017). *Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt*.
- Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2019). *Digitalisering inom sva och sfi på vuxenutbildningen*.
- Riksrevisionen (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*.
- Skolforskningsinstitutet (2019). *Individanpassad vuxenutbildning – med fokus på digitala verktyg. Systematisk översikt*.
- Skolinspektionen (2011). *Lika eller olika? Omvärldens av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan*. Dnr. 01–2010:2643.
- Skolinspektionen (2012). *Lika för alla? Omvärldens av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år*. Dnr. 2010:2643.

- Skolinspektionen (2013). *Olikheterna är för stora. Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan 2013*. Dnr. 2011: 6544.
- Skolinspektionen (2018). *Undervisning i svenska för invandrare, Kvalitetsgranskning 2018*.
- Skolinspektionen (2021). *Fjärr- och distansundervisning vid kommunal vuxenutbildning. Iakttagelser baserade på intervjuer med rektorer och elever från 54 verksamheter under covid-19-pandemin*.
- Skolverket (2006). *Det nationella provets funktion och status inom sfi. En intervjustudie. Rapport 289*.
- Skolverket (2012a). *Samtal på gång – En vägledning för bedömning av muntlig produktion och interaktion*.
- Skolverket (2012b). *Slutredovisning av uppdrag om mål och prov på varje studieväg i svenskundervisning för invandrare (sfi)*.
- Skolverket (2017). *Skolverkets systemramverk för nationella prov*.
- Skolverket (2020a). *Utvärdering av statsbidrag för lärcentrum uppföljning 2018*.
- Skolverket (2020b). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2019/20*.
- Skolverket (2021a). *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet Delredovisning 4 – Komvux*.
- Skolverket (2021b). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2020*.
- Skolverket (2021c). *Kommentarmaterial till kursplanen i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*.
- Skolverket (2021d). *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2020*.
- Skolverket (2021e). *Redovisning av uppdrag om digitala nationella prov inom kommunal vuxenutbildning*.
- Skolverket (2022a). *Anställda med lärarlegitimation med behörighet i ämne, läsåret 2020/21*.
- Statskontoret (2021). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*.

- Svenskt Näringsliv (2016). *Rörelseresultat i välfärdsbolag – en jämförelse*.
- Svenskt Näringsliv (2019). *Hur får man de bästa lärarna till de tuffaste skolorna? En rapport om lärarrekruteringen till socialt utsatta skolor*.
- Sveriges kommuner och landsting (2014). *Hur olika får det bli?*

## Forskning

- Ahlgren, K., Lindberg, I., Olofsson, M. & Rydell, M. (2016). *Teoretisk modell för bedömning av vuxnas andraspråksutveckling med fokus på kommunikation i vardags-, samhälls- och arbetsliv. Institutionen för språkdiraktik: Stockholms universitet*.
- Alderson, C. & Wall, D. (1993). *Does washback exist?* Applied Linguistics 14(2), s. 115–129.
- Angrist, J. D., Hull, P. D., Pathak, P. A., & Walters, C. R. (2017). *Leveraging lotteries for school value-added: Testing and estimation*. The Quarterly Journal of Economics, 132(2), s. 871–919.
- Bachman, L. & Palmer, A. (1996). *Language Testing in Practice*. Oxford University Press.
- Betts, Julian R. *Does school quality matter? Evidence from the National Longitudinal Survey of Youth*. The review of economics and statistics (1995): s. 231–250. Angrist m.fl. 2015).
- Betts, J. R. *The economics of tracking in education*. Handbook of the Economics of Education. Vol. 3. Elsevier, 2011. s. 341–381.
- Beigman Klebanov, B. & Nitin M. (2020). *Automated Evaluation of Writing – 50 Years and Counting*. Proceedings of the 58th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics, 7796–7810. Online: Association for Computational Linguistics. <https://doi.org/10.18653/v1/2020.acl-main.697>.
- Bigert, J., Kann, V., Knutsson, O. & Sjöbergh, J. (2004). *Grammar Checking for Swedish Second Language Learners*. CALL for the Nordic Languages: Tools and Methods for Computer Assisted Language Learning, s. 33–47. KTH, Numerical Analysis; Computer Science, NADA; Samfundslitteratur.

- Brooks, L. (2009). *Interacting in pairs in a test of oral proficiency: Co-constructing a better performance*. *Language Testing* 26(3), s. 341–366.
- Böhlmark, A., Holmlund, H. & Lindahl, M. (2015). *School choice and segregation: Evidence from Sweden*. IFAU Working paper 2015:8.
- Canale, M. & Swain, M. (1980). *Theoretical bases of communicative approaches to second language teaching and testing*. *Applied Linguistics* 1, s. 1–47.
- Carlsen, H. C. & Rocca, L. (2021). *Language Test Misuse*. *Language Assessment Quarterly* 18(5), s. 477–491.
- Celce-Murcia, M. (2007). *Rethinking the role of Communicative Competence in Language in Language Teaching*. I: Eva Alcón & Maria Pilar Safont Jord.(red.). *Intercultural Language Use and Language Learning*. New York: Springer, s. 41–57.
- Colliander, H., Nordmark S. & Rydell, M. (2021). *Sfi:s skepnader*. I: Magnus Dahlstedt & Andreas Fejes (red.), *Utbildning i migrationens tid. Viljor, organisering och villkor för inkludering*. Lund: Studentlitteratur, s. 89–112.
- Cullen, Julie Berry & Randall Reback. *Tinkering toward accolades: School gaming under a performance accountability system*. Emerald Group Publishing Limited, 2006.
- Deming, David (2014). *Using School Choice Lotteries to Test Measures of School Effectiveness*. *American Economic Review* 104(5): s. 406–411.
- Deming, D. J., Hastings, J. S., Kane, T. J., & Staiger, D. O. (2011). *School Choice, School Quality and Postsecondary Attainment*. NBER Working Paper No. 17438. National Bureau of Economic Research.
- Ehlert, Mark, Cory Koedel, Eric Parsons & Michael Podgursky. 2013. *The Sensitivity of Value Added Estimates to Specification Adjustments: Evidence from School- and Teacher-Level Models in Missouri*. *Statistics and Public Policy* 1(1): 19-27. Morris 1983.
- Fejes, Andreas & Holmqvist, Diana (2019). *Procurement as a market in adult education*. *Neoliberalism and market forces in education: Lessons from Sweden* (s. 156–169).

- Figlio, David N. *Testing, crime and punishment*. Journal of Public Economics 4.90 (2006): s. 837–851.
- Gao, Lingyu, Kevin Gimpel & Arnar Jensson. 2020. *Distractor Analysis and Selection for Multiple-Choice Cloze Questions for Second-Language Learners*. Proceedings of the Fifteenth Workshop on Innovative Use of Nlp for Building Educational Applications, 102-14. Seattle, WA, USA (Online): Association for Computational Linguistics.  
<https://doi.org/10.18653/v1/2020.bea-1.10>.
- Goodman, Sarena & Lesley Turner. 2010. *Teacher incentive pay and educational outcomes: evidence from the NYC bonus program*. Working Paper no. 10-07, Program on Education Policy and Governance Working Paper Series, Cambridge, MA.
- Guz, Grigorii, Peyman Batani, Darius Muglich & Giuseppe Carenini. 2020. *Neural RST-Based Evaluation of Discourse Coherence*. Proceedings of the 1st Conference of the Asia-Pacific Chapter of the Association for Computational Linguistics and the 10th International Joint Conference on Natural Language Processing, 664–71. Suzhou, China: Association for Computational Linguistics. <https://aclanthology.org/2020.aacl-main.67>.
- Halliday, Michael (1994). *An Introduction to Functional Grammar*. London: Arnold.
- Hanna, Rema & Leigh Linden. *Measuring discrimination in education*. No. w15057. National Bureau of Economic Research, 2009.
- Hanushek, E. A. & S. G. Rivkin (2006) *Teacher Quality*. Handbook of the Economics of Education, eds E. A. Hanushek & F. Welch, 1051–78. Amsterdam: North Holland.
- Hanushek, E.A., J.F. Kain, J.M. Markman & S.J. Rivkin (2003) "Does peer ability affect student achievement?" Journal of Applied Economics 18, s. 527–544.
- Herrmann, M., E. Walsh & E. Isenberg (2016). *Shrinkage of Value-Added Estimates and Characteristics of Students with Hard-to-Predict Achievement Levels*. Statistics and Public Policy 3(1), s. 1–10, DOI: 10.1080/2330443X.2016.1182878.
- Heller Sahlgren, Gabriel & Henrik Jordahl. "Information: ett verktyg för bättre skolsystem." SNS (2016).

- Hinnerich Tyrefors, B. & J. Vlachos (2013). *Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov – en uppföljningsrapport*. Appendix 5 Skolinspektionen (2013).
- Hinnerich Tyrefors, B. & J. Vlachos (2017). *The Impact of Upper Secondary Voucher School Attendance on Student Achievement. Swedish Evidence Using External and Internal Evaluations*. Labour Economics 47, s. 1–14.
- Hinnerich, Björn Tyrefors, Erik Höglin & Magnus Johannesson. *Discrimination against students with foreign backgrounds: Evidence from grading in Swedish public high schools*. Education Economics 23.6 (2015): 660-676.
- Hinnerich, Björn Tyrefors, Erik Höglin & Magnus Johannesson (2011). *Are boys discriminated in Swedish high schools?* Economics of Education review, 30(4), 682–90.
- Huang, Yi-Ting, Ya-Min Tseng, Yeali S. Sun & Meng Chang Chen. 2014. *TEDQuiz: Automatic Quiz Generation for Ted Talks Video Clips to Assess Listening Comprehension*. In ICALT, 350–54. IEEE Computer Society. <http://dblp.uni-trier.de/db/conf/icalt/icalt2014.html#HuangTSC14>.
- Jacob, Brian A. & Steven D. Levitt. *Rotten apples: An investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating*. The Quarterly Journal of Economics 118.3 (2003): 843–77.
- Jansson, J., & Tyrefors, B. (2020). *The Genius is a Male: Stereotypes and Same-Sex Bias in Exam Grading in Economics at Stockholm University* (No. 1362). IFN Working Paper.
- Kane, M. (2006). Validation. I: R.L. Brennan (red.), *Educational measurement*. Westport, s. 17–64.
- Ke, Zixuan, & Vincent Ng. 2019. *Automated Essay Scoring: A Survey of the State of the Art*. In Proceedings of the Twenty-Eighth International Joint Conference on Artificial Intelligence, IJCAI-19, 6300–6308. International Joint Conferences on Artificial Intelligence Organization. <https://doi.org/10.24963/ijcai.2019/879>.
- Kerz, Elma, Daniel Wiechmann, Yu Qiao, Emma Tseng & Marcus Ströbel. 2021. *Automated Classification of Written Proficiency Levels on the CEFR-Scale Through Complexity Contours and RNNs*. In Proceedings of the 16th Workshop on Innovative

- Use of Nlp for Building Educational Applications, s. 199–209. Online: Association for Computational Linguistics. <https://aclanthology.org/2021.bea-1.21>.
- Lavy, V. (2002a). *Evaluating the Effect of Teacher Group Performance Incentives on Students Achievements*. Journal of Political Economy 110 (6): 1286–1317.
- Lavy, V. (2003). *Paying for Performance: The Effect of Individual Financial Incentives on Teachers' Productivity and Students' Scholastic Outcomes*. CEPR Discussion Papers, 3862.
- Lavy, V. (2008). *Do gender stereotypes reduce girls' or boys' human capital outcomes? Evidence from a natural experiment*. Journal of public Economics 92.10-11: 2083–2105.
- Lindberg, David, Fred Popowich, John Nesbit & Phil Winne. (2013). *Generating Natural Language Questions to Support Learning on-Line*. In Proceedings of the 14th European Workshop on Natural Language Generation, 105–14. Sofia, Bulgaria: Association for Computational Linguistics. <https://aclanthology.org/W13-2114>.
- Macartney, H. (2016). *The dynamic effects of educational accountability*, Journal of Labor Economics. 34:1, s. 1–28.
- Marrese-Taylor, Edison, Ai Nakajima, Yutaka Matsuo & Ono Yuichi. (2018). *Learning to Automatically Generate Fill-in-the-Blank Quizzes*. In Proceedings of the 5th Workshop on Natural Language Processing Techniques for Educational Applications, 152–56. Melbourne, Australia: Association for Computational Linguistics. <https://doi.org/10.18653/v1/W18-3722>.
- McCray, Gareth & Tineke Brunfaut. (2018). *Investigating the Construct Measured by Banked Gap-Fill Items: Evidence from Eye-Tracking*. Language Testing 35 (1): s. 51–73. <https://doi.org/10.1177/0265532216677105>.
- McNamara, T. & Roever, C. (2006). *Language Testing: The social dimension*. Hoboken, New Jersey: Blackwell Publishing.
- Messick, S. (1996). Validity and washback in language testing. Language Testing 13(3).
- Muhrman, K. & Andersson, P. (2021). *Adult education in Sweden in the wake of marketisation*, Studies in the Education of Adults, DOI: 10.1080/02660830.2021.1984060

- Neal, D. *The design of performance pay in education*. Handbook of the Economics of Education. Vol. 4. Elsevier, (2011). s. 495–550.
- Omelianchuk, Kostiantyn, Vitaliy Atrasevych, Artem Chernodub, & Oleksandr Skurzhanyskyi. (2020). *GECToR – Grammatical Error Correction: Tag, Not Rewrite*. In Proceedings of the Fifteenth Workshop on Innovative Use of Nlp for Building Educational Applications, 163–70. Seattle, WA, USA (Online): Association for Computational Linguistics. <https://doi.org/10.18653/v1/2020.bea-1.16>.
- Östling, Robert, Andre Smolentzov, Björn Tyrefors Hinnerich, & Erik Höglin. (2013). *Automated Essay Scoring for Swedish*. In Proceedings of the Eighth Workshop on Innovative Use of NLP for Building Educational Applications, s. 42–47. Atlanta, Georgia: Association for Computational Linguistics. <https://www.aclweb.org/anthology/W13-1705>.
- Page, Ellis B. (1966). *The Imminence Of... Grading Essays by Computer*. The Phi Delta Kappan 47 (5): 23843. <http://www.jstor.org/stable/20371545>.
- Pilán, I., & Volodina E. (2018a). *Exploring Word Embeddings and Phonological Similarity for the Unsupervised Correction of Language Learner Errors*. In Proceedings of the Second Joint SIGHUM Workshop on Computational Linguistics for Cultural Heritage, Social Sciences, Humanities and Literature, 119–28. Santa Fe, New Mexico: Association for Computational Linguistics. <https://aclanthology.org/W18-4514>.
- Pilán, I., & Volodina, E. (2018b). *Investigating the Importance of Linguistic Complexity Features Across Different Datasets Related to Language Learning*. In Proceedings of the Workshop on Linguistic Complexity and Natural Language Processing, s. 49–58. Santa Fe, New-Mexico: Association for Computational Linguistics. <https://aclanthology.org/W18-4606>.
- Putra, Jan Wira Gotama, Simone Teufel & Takenobu Tokunaga. (2021). *Parsing Argumentative Structure in English-as-Foreign-Language Essays*. In Proceedings of the 16th Workshop on Innovative Use of Nlp for Building Educational Applications, s. 97–109. Online: Association for Computational Linguistics. <https://aclanthology.org/2021.bea-1.10>.



- Rydell, M. (2018). *Constructions of Language Competence. Sociolinguistic Perspectives on Assessing Second Language Interactions in Basic Adult Education*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Sakaguchi, Keisuke, Yuki Arase & Mamoru Komachi. (2013). *Discriminative Approach to Fill-in-the-Blank Quiz Generation for Language Learners*. In Proceedings of the 51st Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics (Volume 2: Short Papers), 238–42. Sofia, Bulgaria: Association for Computational Linguistics. <https://aclanthology.org/P13-2043>.
- Stasaski, Katherine, Manav Rathod, Tony Tu, Yunfang Xiao & Marti A. Hearst. 2021. *Automatically Generating Cause-and-Effect Questions from Passages*. In Proceedings of the 16th Workshop on Innovative Use of Nlp for Building Educational Applications, 158–70. Online: Association for Computational Linguistics. <https://aclanthology.org/2021.bea-1.17>.
- Stymne, Sara, Eva Pettersson, Beáta Megyesi & Anne Palmér. 2017. *Annotating Errors in Student Texts: First Experiences and Experiments*. In Proceedings of the Joint Workshop on NLP for Computer Assisted Language Learning and NLP for Language Acquisition, 47–60. Gothenburg, Sweden: LiU Electronic Press. <https://aclanthology.org/W17-0306>.
- Sumita, Eiichiro, Fumiaki Sugaya & Seiichi Yamamoto. (2005). *Measuring Non-Native Speakers' Proficiency of English by Using a Test with Automatically-Generated Fill-in-the-Blank Questions*. In Proceedings of the Second Workshop on Building Educational Applications Using NLP, 61–68. Ann Arbor, Michigan: Association for Computational Linguistics. <https://aclanthology.org/W05-0210>.
- Sundquist, Pia, Sandlund, Erika, Wikström, Per & Nyroos, Lina (2018). *The teacher as examiner of L2 oral tests: A challenge to standardization*. *Language Testing* 35(2), s. 217–238.
- Vajjala, Sowmya & Taraka Rama. (2018). *Experiments with Universal CEFR Classification*. In Proceedings of the Thirteenth Workshop on Innovative Use of NLP for Building Educational Applications, 147–53. New Orleans, Louisiana: Association for Computational Linguistics. <https://doi.org/10.18653/v1/W18-0515>.

- Vidaković, Ivana & Evelina Galaczi (2013). *The measurement of speaking ability 1913–2012*. I: Cyril J Weir, Ivana Vidaković & Evelina Galaczi (red.), *Measured constructs. A history of Cambridge English language examinations*. Studies in Language Testing 37. Cambridge: Cambridge University Press, s. 257–346.
- Volodina, Elena, Lena Granstedt, Arild Matsson, Beáta Megyesi, Ildikó Pilán, Julia Prentice, Dan Rosén, et al. 2019. *The Swell Language Learner Corpus: From Design to Annotation*. Northern European Journal of Language Technology 6. s. 67–104.
- Volodina, Elena, Ildikó Pilán, Stian Rødven Eide, & Hannes Heidarsson. (2014). *You Get What You Annotate: A Pedagogically Annotated Corpus of Coursebooks for Swedish as a Second Language*. In Proceedings of the Third Workshop on NLP for Computer-Assisted Language Learning, 128–44. Uppsala, Sweden: LiU Electronic Press. <https://aclanthology.org/W14-3510>.
- Volodina, E., I. Pilán & D Alfter. (2016). *Classification of Swedish Learner Essays by CEFR Levels*. In CALL Communities and Culture – Short Papers from EUROCALL 2016, s. 456–461. Atlanta, Georgia.
- Wang, Xinhao, & Keelan Evanini. (2020). *Features Measuring Content and Discourse Coherence*. In Automated Speaking Assessment, edited by Klaus Zechner and Keelan Evanini. Routledge.
- Wiberg, Marie (2019). *Befintliga och framtida provmodeller i vuxproven*. Bilaga 1 till Skolverket (2021) Redovisning av uppdrag om digitala nationella prov inom kommunal vuxenutbildning. Dnr: 2020:227.
- Wikström, C. (2013). *Konsten att göra bra prov – vad lärare behöver veta om kunskapsmätning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Yeung, Chak Yan, John Lee & Benjamin Tsou. 2019. *Difficulty-Aware Distractor Generation for Gap-Fill Items*. In Proceedings of the the 17th Annual Workshop of the Australasian Language Technology Association, 159–64. Sydney, Australia: Australasian Language Technology Association. <https://aclanthology.org/U19-1021>.
- Zechner, Klaus, & Keelan Evanini. (2020). *Automated Speaking Assessment*. Routledge.

Zhang, Mo, Lili Yao, Shelby J. Haberman & Neil J. Dorans. (2020). *Assessing Scoring Accuracy and Assessment Accuracy for Spoken Responses*. In *Automated Speaking Assessment*, edited by Klaus Zechner and Keelan Evanini. Routledge.

### Propositioner, betänkanden och författningar mm.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Dir. 2020:138. *Sfi-peng till utbildningsanordnare*.

Dir. 2021:85. *Tilläggsdirektiv till utredningen Sfi-peng till utbildningsanordnare* (U 2020:08).

Prop. 2009/10:68. *Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola*.

Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Prop. 2015/2016:01. *Budgetpropositionen för 2016*.

Prop. 2017/18:218. *Behandling av personuppgifter på Utbildningsområdet*.

Prop. 2019/20:127. *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*.

Prop. 2020/21:01. *Budgetpropositionen för 2021*.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk U2020/06271 (delvis).

Regeringen (2017a) *Regeringens nationella digitaliseringsstrategi för skolväsendet*, Dnr. U2017/04119/S.

*Regeringsformen*.

SFS 1993:100. *Högskoleförordning*.

SFS 1998:1474. *Kommittéförordningen*.

SFS 2007:1475. *Förordning om vissa särskilda uppgifter för Stockholms universitet som rör svenska som andraspråk och utbildning i svenska för invandrare*.

SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag*.

- SFS 2010:800. *Skollag*.
- SFS 2011:556. *Förordning med instruktion för Statens skolinspektion*.
- SFS 2011:1108. *Förordning om vuxenutbildning*.
- SFS 2016:937. *Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning*.
- SFS 2017:584. *Lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*.
- SFS 2017: 1303. *Förordning om statsbidrag för lärcentrum*.
- SFS 2018:218. *Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*.
- SKOLFS 2012:98. *Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*.
- SKOLFS 2012:101. *Förordning om läroplan för vuxenutbildningen*.
- SKOLFS 2013:19. *Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov*.
- SKOLFS 2017:91. *Kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*.
- SKOLFS 2021:74 *Skolverkets föreskrifter om nationella prov i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare andra kalenderhalvåret 2022 och första kalenderhalvåret 2023*.
- Skolväsendets överklagandenämnd, beslut den 2015-06-29 (dnr: 2015:228).
- SOU 2013:76. *Svenska för invandrare - valfrihet, flexibilitet och individanpassning*. Betänkande av Sfi-utredningen.
- SOU 2014:12. *Utvärdera för utveckling – Om utvärdering av skolpolitiska reformer*. Slutbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan.
- SOU 2016:25. *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*. Betänkande av Utredningen om nationella prov.
- SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. Slutbetänkande av 2015 års skolkommission.
- SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Delbetänkande av Tillitsdelegationen*.

- SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Slutbetänkande av Komvuxutredningen.
- SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2019:64. *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Slutbetänkande av Valideringsdelegationen.
- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Betänkande av Utredningen om en mer likvärdig skola.
- SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Betänkande av KLIVA-utredningen.
- SOU 2021:72. *Högskoleprovets organisation och styrning*. Betänkande av Högskoleprovsutredningen.
- Utbildningsdepartementet (2021). *Ändring av uppdraget att digitalisera de nationella proven m.m.* U2021/03346.
- Utredningen för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (2019). *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

### Pressmeddelanden, media och webbpublikationer

- Ekström, Anna. *Komvux ändras för att stärka integration och kompetens*. DN Debatt 2020-01-31. [www.dn.se/debatt/komvux-andras-for-att-starka-integration-och-kompetens/](http://www.dn.se/debatt/komvux-andras-for-att-starka-integration-och-kompetens/)
- Fejes, Andreas. *Sluta lappa och laga*. Skolvärlden 2022-01-19.
- Linköpings universitet (2022) *Liu.se, 38,5 miljoner till forskarskola om vuxnas lärande*, Hämtad 2022-01-18.
- Nitus (2021) *Medlemmar i Nitus*, [www.nitus.se/om-nitus/](http://www.nitus.se/om-nitus/) Hämtad 2021-06-07.
- Regeringen (2017) *Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, Regeringen satsar på lärcentrum*, 2017-12-13.
- Skolportens magasin (2021), nummer 3, 2021, *Komvux i förändring*, 2021-05-14.

- Skolverket (2022b), *Organisera och genomföra kombinationsutbildningar inom komvux*, Hämtad 22-03-04. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/organisera-och-genomfora-kombinationsutbildningar-inom-komvux](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/organisera-och-genomfora-kombinationsutbildningar-inom-komvux)
- Skolverket (2022c), *Statsbidrag för lärcentrum 2022*, Hämtad 22-03-04. [www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-larcentrum-2022](http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-larcentrum-2022)

# Kommittédirektiv 2020:138

## Sfi-peng till utbildningsanordnare

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2020

### Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur en ersättning till utbildningsanordnare för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) som baseras på uppnådda språkresultat, en s.k. 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.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur en sfi-peng till utbildningsanordnare kan utformas, där ersättningen baseras på uppnådda språkresultat och där individers olika förutsättningar och erfarenheter samt andra faktorer som påverkar studietiden beaktas,
- analysera i vilken mån och i så fall hur en sådan ersättning kan komma utbildningsanordnare till del vid elevers avbrott i studierna,
- analysera risker för att sfi-pengen utnyttjas felaktigt och identifiera lämpliga motåtgärder,
- analysera möjliga standardiserade och i förhållande till utbildningsanordnaren oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat och föreslå ett

system för hur progressionen ska mätas som underlag för en sfi-peng, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2022.

### Sfi är en del av den kommunala vuxenutbildningen

Den vuxenutbildning som kommunerna ska tillhandahålla inom kommunal vuxenutbildning (komvux) består sedan den 1 juli 2020 av fem delar: komvux på grundläggande nivå, komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå (en utbildning anpassad för vuxna med en utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada), komvux på gymnasial nivå, komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå och komvux i svenska för invandrare (sfi).

Kommunerna är huvudmän för komvux och ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelserna som finns för utbildningen. Komvux kan tillhandahållas i egen regi eller på entreprenad med bibehållet kommunalt huvudmannaansvar. Andelen komvuxelever hos kontrakterade anordnare ökar och har fördubblats under en tioårsperiod. År 2019 studerade 38 procent av sfi-eleverna hos kontrakterade anordnare.

Sfi syftar till att ge alla vuxna invandrare, oavsett kön, grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Efter avslutad sfi ska alla ha grundläggande kunskaper i svenska språket men för att kunna tillgodogöra sig t.ex. en gymnasial yrkesutbildning behöver dessa kunskaper fyllas på med svenska som andraspråk (sva) på grundläggande och gymnasial nivå.

Komvux är kursutformad. Sfi består av tre olika studievägar som i sin tur består av en kombination av fyra olika kurser: A, B, C och D. En individ påbörjar sina studier på den kurs inom studievägen som bäst passar hans eller hennes individuella förutsättningar. Studieväg 1, som vänder sig till de elever som har kort studiebakgrund, utgörs av samtliga kurser A–D och har en lägre studietakt. Studieväg 2 utgörs av kurserna B–D och har en högre studietakt och



studieväg 3, som har högst studietakt, utgörs av kurserna C och D eller endast D.

Kurserna inom komvux kan kombineras i olika sammanhållna utbildningar, både med och utan sfi. De kombinationer som riktar sig till invandrade personer kan innehålla yrkesutbildning, sfi/sva och ofta olika orienteringskurser, t.ex. yrkessvenska och modersmålsstöd. Om individen har mycket kort skolbakgrund kan kombinationen bestå enbart av sfi/sva och grundläggande teoretiska ämnen.

### *Eleverna inom sfi*

Vuxenutbildningens målgrupp är heterogen och eleverna är individer med olika behov och förutsättningar. Utbildningen måste därför anpassas utifrån den enskildes behov och förutsättningar och den kan följaktligen variera när det gäller omfattning, studietakt och innehåll. År 2019 var antal elever i sfi 153 000, varav 57 procent kvinnor och 43 procent män. Antalet kursdeltagare som studerade inom sfi 2019 var 198 000 och varje elev deltog i snitt i 1,3 kurser under året. Av kursdeltagarna läste 20 procent inom studieväg 1, 47 procent inom studieväg 2 och 33 procent inom studieväg 3. Kvinnorna var i majoritet på samtliga kurser. Utbildningsnivån bland eleverna varierar. År 2019 hade 20 procent högst 6-årig utbildning (22 procent av kvinnorna och 18 procent av männen), 16 procent en utbildning som omfattar 7–9 år (kvinnor 15 procent och män 18 procent), 24 procent 10–12 år (kvinnor 23 procent, män 25 procent), 34 procent minst 13 års utbildning (kvinnor 35 procent och män 34 procent) och för 5 procent saknas uppgift om utbildningsbakgrund. År 2019 deltog sju procent av eleverna inom sfi i läs- och skrivinläring, vilket är utbildning som vänder sig till analfabeter.

Finansiering av sfi-utbildningen Kommunerna ansvarar för finansieringen av sfi. Den av kommunerna redovisade kostnaden för sfi varierar stort mellan kommunerna. År 2018 var årskostnaden för en elev i genomsnitt 45 400 kronor.

Kommunerna har rätt till statlig ersättning för mottagande och insatser för nyanlända enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Medlen fördelas till kommunerna för mottagandet av nyanlända men de är inte öron-

märkta. Målgruppen för sfi är dock vidare än att omfatta enbart nyanlända. Det schablonbelopp som kommunerna ersätts med enligt förordningen avser kostnader för

1. mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning,
2. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och pedagogisk verksamhet,
3. komvux i sfi eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (2010:800),
4. sådan komvux som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. samhällsorientering,
6. tolkning, och
7. andra insatser för att underlätta etablering i samhället.

Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända invandrare infördes den 1 januari 2018. Detta innebar bl.a. ett krav på att en nyanländ som har kort utbildning och därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i programmet i huvudsak ska ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering och utbildning inom komvux eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan (14 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Detta krav benämns i dagligt tal utbildningsplikt (p. 4 ovan). Sammantaget deltog 20 200 individer i etableringen i september 2020. Av dessa var cirka 10 000 inskrivna i utbildningsplikten, varav cirka 5 000 studerade inom sfi. I samband med införandet av utbildningsplikten tillfördes kommunerna medel för att kunna möta det utökade utbildningsbehovet bland nyanlända genom att schablonersättningen enligt den nämnda förordningen höjdes. För 2020 är det totala schablonbeloppet 146 100 kronor för en person som inte har fyllt 65 år och 82 100 kronor för en person som har fyllt 65 år. Beloppet betalas ut i omgångar under en period på två år.

## Uppdraget att föreslå hur en ersättning för sfi som baseras på uppnådda språkresultat kan utformas

Det finns brister i sfi-undervisningen som påverkar genomströmningen. För en del elever, särskilt de med kort tidigare utbildning, kan det ta relativt lång tid att uppnå godkänt betyg i en kurs inom sfi. Det är en större utmaning för individer med låg eller ingen tidigare utbildning att uppnå goda studieresultat i sfi och följaktligen även en större utmaning för huvudmän att möta dessa individers utbildningsbehov. För dessa elever krävs mer resurser, i jämförelse med elever med längre skolbakgrund, för att de ska uppnå den språkliga nivå som krävs för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden eller delta i en yrkesutbildning. För de som 2016 påbörjade sina studier på kurs 1A, och som fått godkänt resultat på minst en kurs, krävdes enligt Skolverkets statistik i genomsnitt 63 veckors studier, jämfört med 21 veckor för dem som hade påbörjat sina studier på kurs 3D. Av de nybörjare som hade sin första kursstart i sfi 2016 var det 63 procent som hade nått godkänt resultat på minst en kurs t.o.m. 2018, (67 procent av kvinnorna och 60 procent av männen). Samtidigt var det 24 procent som hade avbrutit en eller flera kurser utan att slutföra någon kurs under åren 2016–2018 (21 procent av kvinnorna och 27 procent av männen). För 13 procent av nybörjarna finns inga uppgifter och de antas därför ha fortsatt sin utbildning. Kvinnor fick godkänt resultat i högre utsträckning än män. Män var mer benägna att avbryta utbildningen. Orsaker till avbrott eller studieuppehåll kan vara många, exempelvis föräldraledighet eller arbete. Cirka hälften av de som avslutat sina studier i förtid har gjort det på grund av att de har fått arbete.

Sfi-undervisningen bedrivs individanpassat på många platser i landet. Genomströmning och uppnådda resultat varierar dock mellan anordnare och utbildningar. Vid Statens skolinspektions kvalitetsgranskning av undervisningen i sfi i 15 kommuner 2018 befanns elva av de granskade kommunerna ha brister (Skolinspektionen, Undervisning i svenska för invandrare, 2018). Främst fanns det enligt Skolinspektionen problem med individanpassning av undervisningen, där elevernas behov och mål behöver tillgodoses i högre utsträckning. Undervisningens arbetssätt eller arbetsformer behöver också individanpassas. Trots mångfalden bland eleverna bedrevs sfi-undervisningen i flera verksamheter utifrån ett standardiserat upplägg som

inte utgick från de enskilda elevernas förutsättningar. Skolinspektionen bedömer att bristerna beror på problem med behöriga lärare och bristen på vuxenpedagogiska perspektiv och vuxenpedagogisk metodik.

Skolinspektionen påtalar i sin redovisning av granskningen 2018 att ett begränsat utbud av kurser och utbildningar är ett av problemen med att skapa en individanpassad sfi-utbildning. Detta gäller särskilt för små kommuner som kan ha svårigheter att anordna olika utbildningsvägar då elevantalet är litet. I enskilda kommuner kan det vara svårt att anordna en bredd på olika yrkesutbildningar. Ett möjligt sätt att lösa svårigheterna med ett begränsat utbud kan vara samverkan mellan kommunerna. För att individen ska kunna ha en realistisk möjlighet att välja anordnare och inriktning på sina sfi-studier krävs också ett större utbud än vad den enskilda kommunen kan erbjuda.

Skolinspektionen har tidigare genomfört totalt tre tematiska granskningar som rör sfi: Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål. Kvalitetsgranskning (rapport 2010:7), Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare. Kvalitetsgranskning (rapport 2011:6), och Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare (sfi) 2011 (dnr 402010:2855). De brister och utvecklingsområden som Skolinspektionen sett inom ramen för dessa granskningar är enligt myndighetens redovisning av granskningen 2018 fortfarande relevanta och rör bland annat de förutsättningar huvudmännen ger för utbildningen och hur de utvecklar den. Riskområden som framkom är bl.a. en ensidigt utformad undervisning.

Sammanfattningsvis visar Skolinspektionens granskningar att det finns sfiverksamheter som fungerar bra men att det också finns många brister i verksamheterna, särskilt när det gäller individanpassningen. Bristerna medför att genomströmningen i utbildningen är lägre än den hade kunnat vara. Mindre kommuners svårighet att erbjuda olika inriktningar begränsar det lokala utbudet.

*Hur kan ett system med en sfi-peng utformas så att det bidrar till bättre resultat inom sfi?*

Det bör utredas hur en ersättning till utbildningsanordnare för sfi som baseras på uppnådda språkresultat, en så kallad sfi-peng, kan utformas. Syftet ska vara att förbättra resultaten och genomströmningen i komvux i sfi. En väl utformad sfi-peng till utbildningsanordnare kan bidra till att stärka incitamenten för att utveckla sfi-undervisningen, göra den mer individanpassad och därmed nå en ökad måluppfyllelse för eleverna och en förbättrad genomströmning. En sfi-peng kan bidra till att stärka incitamenten för olika former av individanpassade inriktningar på utbildningen, bl.a. i form av kombinationsutbildningar. En utgångspunkt för uppdraget är att kommunerna även fortsättningsvis ska vara huvudmän för sfi.

Utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) har i uppdrag att utreda bl.a. förbättring av huvudmännens styrning och ledning av sfi, förtydligat ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi och hur huvudmännens möjligheter att kontrollera verksamhet som utförs på entreprenad inom sfi kan stärkas. Utredningen ska vidare analysera och vid behov föreslå en utökad garanterad undervisningstid för sfi-studerande inom etableringsprogrammet med syfte att en utökad undervisningstid ska påskynda genomströmningen och övergången till andra utbildningar. Det ingår dock inte i KLIVA-utredningens uppdrag att titta på möjliga ekonomiska incitament till utbildningsanordnarna för att arbeta med att förbättra kvaliteten i utbildningen.

Det bör vid utredningen av en sfi-peng beaktas att sfi kan erbjudas både i kommunens egen regi och som upphandlad verksamhet och i det sammanhanget belysas vilken betydelse en sfi-peng kan ha för hur kriterier ställs upp vid upphandling av sfi-undervisning. Det är av vikt att de resultatbaserade incitamenten genom en sfi-peng är så tydliga att de fungerar stärkande för en positiv språkutveckling hos individen och samtidigt förhindrar att undervisning utan progression ska kunna fortgå. KLIVA-utredningens förslag ska beaktas.

Det behöver bl.a. utredas vem som ska administrera systemet och hur och när sfi-pengen ska betalas ut. Förslagen ska utformas med beaktande av att elever kan behöva avsluta sina studier i förtid exem-

pelvis på grund av arbete, övergång till annan utbildning, föräldraledighet eller byte av anordnare i samband med flytt.

Möjligheten för en kommun att själv kunna styra över finansieringen av den verksamhet kommunen är skyldig att tillhandahålla är en central del i den kommunala självstyrelsen. Förslag som lämnas ska inte inverka på de kommunala finansieringsmodellerna. I detta sammanhang är det av särskild vikt att förslagets konsekvenser på den kommunala självstyrelsen analyseras och redovisas.

För att syftet med en sfi-peng ska uppnås är det viktigt att modellen som skapas för sfi-peng är robust och tillförlitlig och baseras på så objektiva data som möjligt och att den minimerar möjligheterna till felaktigt utnyttjande av ersättningen.

Utredaren ska därför

- analysera hur en ersättning till utbildningsanordnare för sfi (sfi-peng) kan utformas, där ersättningen baseras på uppnådda språkresultat,
- analysera i vilken mån och i så fall hur en sådan ersättning kan komma utbildningsanordnare till del vid elevers avbrott i studierna, exempelvis därför att de fått en anställning,
- analysera risker för att sfi-pengen utnyttjas felaktigt och identifiera lämpliga motåtgärder,
- föreslå en modell med en sfi-peng där ersättningen baseras på uppnådda språkresultat, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i de bestämmelser som reglerar ansvaret för och tillhandahållandet av komvux, inklusive sfi-undervisning.

### **Uppdraget att föreslå en standardiserad mätning av resultaten i sfi**

Sfi-pengen ska baseras på individernas språkutveckling, dvs. progressionen i utbildningen. Det behöver därför finnas instrument för att mäta språkutvecklingen. Utmaningen ligger i att fånga det verkliga resultatet, dvs. de ökade språkkunskaper som utbildningen åstad-

kommer, särskilt hos de elever som vanligtvis inte uppnår godkända resultat eller som tar mycket lång tid på sig för att nå resultat. Därför ska mätinstrumenten inte enbart utformas för att mäta språknivå i slutet av olika utbildningssteg utan också individens språkkunskaper vid inträdet till sfi-utbildningen.

Det finns olika möjligheter att mäta uppnådda språkresultat. Mätverktyget ska, i förhållande till anordnarna, vara oberoende och nationellt standardiserat. Det är viktigt att ett ingångsvärde kan fastställas för att ett uppnått språkresultat ska kunna visas. Mätningar av språkresultat som grund för sfi-peng ska vara likvärdiga över hela landet. Måtten på progression ska utgå från elevernas uppmätta förkunskaper vid studiestarten. Mätinstrumentet ska utformas så att risken för att utbildningsanordnaren enbart väljer att satsa på de elever som lättast uppnår goda studieresultat och lägger mindre resurser på elever som har svårast att uppnå goda studieresultat, minimeras.

Om betyg används som underlag för bedömning av progression blir inte bedömningen oberoende från utbildningsanordnaren och det finns en risk för att s.k. glädjebetyg sätts. Eftersom det är stor skillnad på en elev som börjar på A-nivån och en som börjar på t.ex. C-nivån är det viktigt 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.

Som nämnts ska kunskaperna hos individen vid utbildningens start mätas objektivt liksom slutresultatet. I detta sammanhang behöver möjligheterna till en oberoende mätning av i vilken grad eleverna uppnår kursplanens kunskapskrav i muntlig interaktion och muntlig produktion särskilt beaktas. Vid bedömningen av kunskapsprogressionen behöver också hänsyn tas till andra faktorer såsom utbildningsbakgrund samt läs- och skrivförmåga i den mån dessa faktorer påverkar utfallet. Kunskapsutvecklingen hos en elev kan mätas genom att eleven uppnår en språklig nivå som möjliggör att man klarar av att fortsätta till nästa nivå eller till andra studier. Mätningarna behöver dock inte sammanfalla med A, B, C och D-kurserna utan bör också kunna vara fristående från dessa då det i ett enskilt fall kan vara viktigt att det är möjligt att skapa en lägesbild även före fullbordandet av en kurs. Det bör även utredas i vad mån en mer fristående mätning kan underlätta eventuell kombination av sfi-studier med arbete eller yrkesutbildning. Kunskapsmätning

genom tester kan kombineras med mått på genomströmning i en kurs eller andel som övergått till arbete eller annan utbildning än sfi. Här är det således viktigt att förhålla sig till tidsaspekten. Sfi kombineras allt oftare med yrkesutbildning vilket gör att genomströmningen i sfi tar längre tid då utbildningarna i språk och yrke bedrivs parallellt. Att enbart mäta genomströmningen för sfi kan därför bli missvisande eftersom det tar längre tid att studera sfi kombinerat med en yrkesutbildning. Också andra förhållanden som sjukdom, föräldraledighet, tillfälliga arbeten och insatser från Arbetsförmedlingen ska beaktas, eftersom de kan medföra att studierna drar ut på tiden.

Grunden för sfi-pengen ska vara språkkunskaper. Att basera en sfi-peng enbart utifrån om en elev får arbete kan riskera att i högre grad premiera anordnare som har elever med längre utbildningsbakgrund. Huruvida en elev får arbete kan bero av andra faktorer, såsom konjunkturläget och arbetsmarknad, snarare än av en god utbildningskvalitet. Att en elev avslutar utbildningen utan fullbordad kurs därför att eleven har fått arbete bör dock kunna vägas in i resultatersättningen.

Förslagen ska utformas så att hänsyn tas till att individer har olika förutsättningar att utveckla språkkunskaper, så att skillnader mellan kvinnor och män motverkas och att anordnare som utbildar de elever som har sämst förutsättningar att uppnå målet med utbildningen inte missgynnas. Förslagen får inte ha en diskriminerande effekt. Utmaningen ligger i att dels premiera ett resultat som kan betecknas som uppnått språkresultat, dels bidra till att också de elever som vanligtvis inte uppnår godkänt betyg i sfi i någon kurs eller bara i den inledande A-kursen slutför utbildningen. Ersättningen ska därför ta hänsyn till hur lång väg individen har att gå från start till mål. Ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra förslagen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur modellen med sfi-peng kan konstrueras så att individers olika förutsättningar och erfarenheter samt andra faktorer som påverkar studietiden i större utsträckning beaktas, t.ex. om eleven enbart studerar sfi eller om eleven även kombinerar sådana studier med yrkesutbildning,



- analysera möjliga standardiserade och i förhållande till utbildningsanordnaren oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat,
- föreslå hur progressionen ska mätas som underlag för en sfi-peng, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen ska en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas. I uppdraget ingår att analysera hur modellen med sfi-peng kan utformas för att vara förenlig med de möjligheter kommunerna har att uppfylla den lagstadgade skyldigheten att bedriva sfi-verksamhet. Utredarens redovisning ska vidare innehålla en samhällsekonomisk konsekvensutredning för varje enskilt förslag och hur de olika förslagen samverkar med varandra för att nå effekt. Konsekvensbeskrivningen ska även omfatta konsekvenser för lärarna om förslaget med en sfi-peng genomförs. Konsekvensbeskrivningen ska omfatta ett jämställdhetsperspektiv och utredaren ska redovisa vilka effekter olika förslag kan få på kvinnor respektive mäns etablering på arbetsmarknaden. Statistik som redovisas ska vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten ska detta motiveras. Förslagets konsekvenser för principen om icke-diskriminering ska analyseras och redovisas.

### Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska beakta KLIVA-utredningens förslag och Tillitsdelegationens slutsatser vid utformningen av ersättningsmodellen. Utredaren ska också inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och privata anord-

nare av sfi samt från Statens skolverk, Statens skolinspektion och andra relevanta myndigheter. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från relevanta organisationer, t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner och Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) samt lärarnas arbetstagarorganisationer. Som en del i den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att hantera risker i relation till insatser inom arbetsmarknadspolitiken (A2020/02639). Utredaren ska därför hålla sig uppdaterad om den kunskapsutveckling som sker i det arbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2022.

(Utbildningsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2021:85

## **Tilläggsdirektiv till utredningen Sfi-peng till utbildningsanordnare (U 2020:08)**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 17 december 2020 kommittédirektiv om sfi-peng till utbildningsanordnare (dir. 2020:138). Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 31 januari 2022.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022.

(Utbildningsdepartementet)



# Underlag till konsekvensanalys

År	Vad	Antal	Tjänstegrad per p.	Antal heltid	Total årlig lön	Inkl. LKP	Inkl. OH
Upbyggnad av bedömningscentrum (2023-2024)							
2023	Projektleare	1	100%	1	538560	840988,368	1211023,25
2023	Vetenskaplig ledare	2	50%	1	612000	955668,6	1376162,784
2023	Provkonstruktör	10	100%	10	4896000	7645348,8	11009302,27
2023	Datorlingvist	1	100%	1	538560	840988,368	1211023,25
2023	Gränsnittutvecklare	1	100%	1	489600	764534,88	1100930,227
2023	Systemadministratör/It-support	1	100%	1	489600	764534,88	1100930,227
2023	Statistiker	1	100%	1	538560	840988,368	1211023,25
2023	Admin-kommunikatör	1	100%	1	514080	802761,624	1155976,739
<b>sa</b>		<b>18</b>	<b>7,5</b>	<b>17</b>	<b>8616960</b>	<b>13455813,89</b>	<b>19376372</b>
2023	Referensgruppsersättning						250000
2023	Hyra bedömningscentrum						773826,207
2023	Ersättning till deltagande verksamheter						300463
2023	Planering utvärdering/försök IFAU	1	75%	0,75	403920	630741,276	908267,4374
2023	Planering utvärdering/försök SCB	1	50%	0,5	269280	420494,184	605511,625
<b>sa</b>	<b>2023 tot</b>						<b>22214440,27</b>

Not: Löneuppskattningar är hämtade från Unionen, Yrkeskollen och Alla studier för 2022. Löner räknas upp med 2% årligen. I 2022 års värden har följande månadslön använts: Provkonstruktör, Gränsnittutvecklare och Systemadministratör: 40 000. Datorlingvist Utvärderare och Statistiker och Projektleare: 44 000. Admin-kommunikatör: 42 000. Vetenskaplig ledare: 50 000. Notera, detta är en uppskattning av roller. Bedömningscentrum kan sedan själva göra ett optimalt val av mix av kompetens.

Hyran bygger på 2022 års hyra för motsvarande verksamhet idag vid institutionen för ämnesdidaktik som tar fram NP idag. Den är uppskalad med en faktor 1,5 eftersom det nu rör 15 kontor istället för 10 som gäller för nuvarande enhet under uppbyggnadsfas. Årsvis uppskrivning på hyra sker med 2,2 % som är Fastighetsvärdningens (SU) prognos. Ersättning till deltagande verksamheter bygger på utredningens kapitel 12 och 13 och följer en uppräknings med 3,5 % årligen. Uppskrivning sker för följande år. Således är alla kostnader i nominella termer per år. Andra kostnader skrivs upp med 2 procent årligen. LKP = 56,155 %, OH = 44%.

2024 Löner bedömningscentrum	19763899,44
2024 Referensgruppsersättning	250000
2024 Hyra bedömningscentrum	790850,3836

2024 Ersättning till deltagande verksamheter  
**Sa 2024 tot** 310979  
**21115728,82**

		Försöksverksamhet (2025-2026)			
2025 Projektlezare	1	100%	1	560317,824	874964,2981
2025 Vetenskaplig ledare	2	20%	0,4	254689,92	397711,0446
2025 Provkonstruktör	3	100%	3	1528139,52	2386266,267
2025 Datorlingvist	1	50%	0,5	280158,912	437482,149
2025 Gränsnittutvecklare	1	50%	0,5	254689,92	397711,0446
2025 Systemadministratör/IT-support	1	100%	1	509379,84	795422,0892
2025 Statistiker	1	20%	0,2	112063,5648	174992,8596
2025 Admin-kommunikatör	1	100%	1	534848,832	835193,1936
<b>Sa</b>	11	5,4	7,6	4034288,333	6299742,946

2025 Server och drift 200000  
 2025 Hyra bedömningscentrum 404124,546  
 2025 Ersättning till deltagande kommuner 10221730  
**Sa 2025 tot** 19897484,39

2026 Löner bedömningscentrum 9253062,439  
 2026 Server och drift 204000  
 2026 Hyra bedömningscentrum 413015,286  
 2026 Ersättning till deltagande kommuner 10579491  
**Sa 2026 tot** 20449568,73

2027 Löner bedömningscentrum 9438123,688  
 2027 Server och drift 208080  
 2026 Hyra bedömningscentrum 422101,6223  
 2027 Ombedömning och transkribering 1817042,335  
 2027 Ombedömning muntligt 908521,1675  
 2027 Kvalitativ utvärdering 1000000

2027 Utvärdering IFAU	1	125%	1,25	728693,3301	1137891,07	1638563,14
2027 Utvärdering SCB	1	50%	0,5	291477,332	455156,4279	655425,2561
<b>Sa 2027 tot</b>						<b>16087857,21</b>

## Utvärdering avslutas och beslut fortsatt

		Full implementering (2028-)				
2028 Projektledare	1	100%	1	594613,7574	928519,1128	1337067,522
2028 Vetenskaplig ledare	2	20%	0,4	270278,9806	422054,1422	607757,9648
2028 Provkonstruktör	3	100%	3	1621673,884	2532324,853	3646547,789
2028 Datorlingvist	1	50%	0,5	297306,8787	464259,5564	668533,7612
2028 Gränsnittutvecklare	1	25%	0,25	135139,4903	211027,0711	303878,9824
2028 Systemadministratör	1	100%	1	540557,9612	844108,2844	1215515,93
2028 Statistiker	1	20%	0,2	118922,7515	185703,8226	267413,5045
2028 Admin+kommunikatör	1	100%	1	567585,8593	886313,6986	1276291,726
2028 IT-support	1	50%	0,5	283792,9297	443156,8493	638145,863
<b>Sa</b>	<b>12</b>	<b>5,65</b>	<b>7,85</b>	<b>4146079,563</b>	<b>6474310,541</b>	<b>9961153,042</b>

2028 Bedömning muntligt						2155096,723
2028 Server och drift						212241,6
2028 Hyra bedömningscentrum						431387,858
2028 SCB	1	50%	0,5	297306,8787	464259,5564	668533,7612
2028 Ersättning till kommuner						14500098
<b>Sa 2028 tot</b>						<b>27928510,98</b>

2029 Bedömning muntligt						2198198,657
2029 Server och drift						216486,432
2029 Löner bedömningscentrum						10160376,1
2029 Hyra bedömningscentrum						440878,3909
2029 SCB	1	50%	0,5			681904,4365
2029 Ersättning till kommuner						15007601,43
<b>Sa 2029 tot</b>						<b>28705445,45</b>



2030 Bedömning muntligt	2242162,63
2030 Löner bedömningscentrum	10363583,63
2030 Server och drift	220816,1606
2030 Hyra bedömningscentrum	450577,7155
2028 SCB	695542,5252
2030 Ersättning till kommuner	15532867,48
<b>2030 Första utbetalning rörlig ersättning</b>	<b>48333660,06</b>
<b>Sa 2030 tot</b>	<b>77839210,19</b>

1 50%

### 2030 Första utbetalning rörlig ersättning

#### Sa 2030 tot

Nu är systemet utbyggt och det är bara att räkna upp 2030 års kostnader årligen

År	Utbetalning	2023 år värde
2023	22214440	22214440
2024	21115729	20701695
2025	19897484	19124841
2026	20449569	19270085
2027	16087857	14862693
2028	27928511	25295713
2029	28705445	25489614
2030	77839210	67763717
<b>sa</b>	<b>234238246</b>	<b>214722798,3</b>

2027 Utvärdering IFAU	1	125%	1,25	728693,3301	1137891,07	1638563,14
2027 Utvärdering SCB	1	50%	0,5	291477,332	455156,4279	655425,2561
<b>Sa 2027 tot</b>						<b>16087857,21</b>

## Utvärdering avslutas och beslut fortsätt

		Full implementering (2028-)				
2028 Projektledare	1	100%	1	594613,7574	928519,1128	1337067,522
2028 Vetenskaplig ledare	2	20%	0,4	270278,9806	422054,1422	607757,9648
2028 Provkonstruktör	3	100%	3	1621673,884	2532324,853	3646547,789
2028 Datorlingvist	1	50%	0,5	297306,8787	464259,5564	668533,7612
2028 Gränsnittutvecklare	1	25%	0,25	135139,4903	211027,0711	303878,9824
2028 Systemadministratör	1	100%	1	540557,9612	844108,2844	1215515,93
2028 Statistiker	1	20%	0,2	118922,7515	185703,8226	267413,5045
2028 Admin+kommunikatör	1	100%	1	567585,8593	886313,6986	1276291,726
2028 IT-support	1	50%	0,5	283792,9297	443156,8493	638145,863
<b>Sa</b>	<b>12</b>	<b>5,65</b>	<b>7,85</b>	<b>4146079,563</b>	<b>6474310,541</b>	<b>9961153,042</b>

2028 Bedömning muntligt						2155096,723
2028 Server och drift						212241,6
2028 Hyra bedömningscentrum						431387,858
2028 SCB	1	50%	0,5	297306,8787	464259,5564	668533,7612
2028 Ersättning till kommuner						14500098
<b>Sa 2028 tot</b>						<b>27928510,98</b>

2029 Bedömning muntligt						2198198,657
2029 Server och drift						216486,432
2029 Löner bedömningscentrum						10160376,1
2029 Hyra bedömningscentrum						440878,3909
2029 SCB	1	50%	0,5			681904,4365
2029 Ersättning till kommuner						15007601,43
<b>Sa 2029 tot</b>						<b>28705445,45</b>

2030 Bedömning muntligt	2242162,63
2030 Löner bedömningscentrum	10363583,63
2030 Server och drift	220816,1606
2030 Hyra bedömningscentrum	450577,7155
2028 SCB	695542,5252
2030 Ersättning till kommuner	15532867,48
<b>2030 Första utbetalning rörlig ersättning</b>	<b>48333660,06</b>
<b>Sa 2030 tot</b>	<b>77839210,19</b>

1 50%

### 2030 Första utbetalning rörlig ersättning

#### Sa 2030 tot

Nu är systemet utbyggt och det är bara att räkna upp 2030 års kostnader årligen

År	Utbetalning	2023 år värde
2023	22214440	22214440
2024	21115729	20701695
2025	19897484	19124841
2026	20449569	19270085
2027	16087857	14862693
2028	27928511	25295713
2029	28705445	25489614
2030	77839210	67763717
<b>sa</b>	<b>234238246</b>	<b>214722798,3</b>



# Statens offentliga utredningar 2022

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.

# Statens offentliga utredningar 2022

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

### Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

### Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. [16]

### Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

### Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

### Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

### Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagets och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

### Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]