

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

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet *En modell för att mäta och belöna progression inom sfi (SOU 2022:17)*. Detta yttrande består av en inledande sammanfattning följt av synpunkter på förslagen.

Övergripande synpunkter

Betänkandet lyfter problematiken kring att sfi idag är en utbildning där målgruppen är heterogen och består av personer som är i behov av stöd. Det finns utmaningar med långsam progression för vissa elever inom sfi och det finns svårigheter i att följa upp undervisningen. Det är viktigt att öka genomströmningen och studieresultaten. SKR har i tidigare remissyttranden och skrivelser lyft behov av att stärka sfi, bland annat genom att kombinera studier med yrkesutbildning och språkpraktik. Man kan som ett led i att utveckla sfi också titta på incitament för utbildningsanordnare som kan bidra till högre måluppfyllelse. SKR delar således betänkandets problembeskrivning men ser inte att de förslag som lämnas i detta betänkande är ändamålsenliga.

SKR avstyrker utredningens förslag i dess helhet.

- SKR anser att den modell för sfi-peng som presenteras inte uppfyller syftet att stimulera och ge utbildningsanordnare stärkta incitament att verka för en större måluppfyllelse för eleverna. Ersättningen i förslaget utgör endast en mycket marginell del av den totala kostnaden för sfi. Förslaget innebär samtidigt ökade kostnader i form av till exempel administration och lokaler.
- SKR är kritisk till att förslagen ska finansieras genom en del av det som nu anslås till statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux).
- SKR anser att det i ersättningsmodellen saknas ett tillförlitligt sätt att kontrollera för faktorer som är utom utbildningsanordnarens kontroll. Det hade behövts mer tillförlitliga uppgifter om målgruppens socioekonomiska bakgrund än vad som finns att tillgå idag.
- SKR är tveksamma till framtagandet av ett progressionstest. Det är svårt att mäta progression mellan start och avslut på kurser som inte är tidsbestämda och att mäta kommunikativ språkförmåga i automatiserade test. Utredningen berör inte heller den stora utmaningen att sådana progressionstester skulle behöva genomföras samtidigt som de nationella proven.
- SKR anser att utredningen kraftigt underskattat kommunernas kostnader för lokaler och personal för att genomföra progressionstesterna.
- SKR saknar en beskrivning av incitamenten för eleven att delta i testerna, och konsekvenserna av att inte göra det.

Sveriges Kommuner och Regioner

Post: 118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50
Org nr: 222000-0315,

- SKR saknar en djupare analys av vad ett bedömningsverktyg och informationsflödet mellan olika myndigheter kan få för konsekvenser tekniskt och praktiskt samt en utredning av vad förslaget kan få för juridiska konsekvenser.

Ett särskilt framtaget progressionstest

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: Progressionstest och en träningsmiljö, kallad lärverktyget. Lärverktyget kan självständigt användas av eleverna i undervisningen. Testet och lärverktyget ska utgå från de kunskaper och färdigheter som finns i kursplanen för sfi. Progressionstestet ska användas vid flera tillfällen under utbildningen. Genom användningen blir en jämförelse möjlig i syfte att uttala sig om en elevs språkliga progression. 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.

Förbundets ställningstagande

SKR anser inte att ett automatiserat test till fullo kan mäta elevers kommunikativa språkförmåga och progression. Människors förutsättningar att använda och utveckla kunskaper i ett andraspråk påverkas av många faktorer, exempelvis utbildningsbakgrund och ålder. Dessa faktorer tas inte tillräcklig hänsyn till i ett progressionstest med automatiserad bedömning. Däremot skulle ett lärverktyg kunna ge pedagogiska vinster genom ökade möjligheter till individualiserad språkinläring, vilket SKR tror på sikt kan öka genomströmningen.

Istället för ett automatiserat test som grund för progressionsmätning och ekonomisk ersättning anser SKR att en fastställd kurstid skulle ge bättre förutsättningar för resultatuppföljning och en ökad tydlighet för eleven kring dennes progression. Detta har SKR påtalat i remissvaret till Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet (SOU 2020:66) inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA).

SKR är även kritiska till att det saknas en koppling mellan de nationella proven och progressionstesterna. Båda testerna ska genomföras när läraren bedömer att eleven befinner sig nära kursavslut och skapar därmed tidsmässigt en ohållbar situation med många test samtidigt för både elever och lärare.

Vad gäller automatiserade bedömningar så ser SKR svårigheter med tekniken som ännu inte är mogen att hantera exempelvis språk som talas med brytning.

Plats för genomförandet av progressionstestet

Utredningens förslag

Huvudmannen för utbildningen ska ansvara för att progressionstest genomförs och tillhandahålla en plats där progressionstest kan genomföras. 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.

Förbundets ställningstagande

SKR bedömer att utredningen kraftigt underskattar kostnaderna för kommuner. På nationell nivå handlar det om stora volymer av elever som kräver en omfattande organisation av både lokaler och testledare. Skillnaderna mellan kommunernas förutsättningar är stora. I små kommuner kommer det finnas behov av såväl testledare som lokal trots att de i vissa fall endast har ett fåtal elever. I större kommuner kommer behovet i princip vara en särskilt avsatt lokal och testledare på heltid. Tillgång till befintliga lämpliga lokaler och nödvändig utrustning skiljer sig åt mellan kommuner. Inom sfi är det kontinuerlig antagning och det finns inga gemensamma kursavslutningar utan varje individ avslutar när läraren bedömt eleven som färdig. Detta innebär att också testtillfällen behöver erbjudas löpande under året. 2021 fanns över 130 000 elever på sfi i Sverige, i Stockholm som största kommun fanns över 16 000 elever och i de minsta kommunerna ett trettiotal. Förslaget leder till en omfattande administration för kommunerna och ställer stora krav på lokaler och personal. SKR:s bedömning är vidare att det inte är tillräckligt att testledare har en viss teknisk kompetens. Med tanke på målgruppen för testen skulle dessa behöva kompletteras med modersmålsstödare eller tolk för att kunna genomföra testen.

Modell för att skatta språklig progression – en mervärdesmodell

Utredningens förslag

För att ta hänsyn till olika elevsammansättningar och regionala faktorer ska justerade resultatmått användas för att beräkna en utbildningsanordnarens mervärde. En modell som skattas i två steg föreslås. Progressionstestet ska genomföras när eleven bedöms av lärare att vara nära kursavslut. 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.

Förbundets ställningstagande

SKR instämmer i slutsatsen att ett dylikt mått behöver kontrollera för faktorer utanför utbildningsanordnarens kontroll. SKR ser däremot problem med bristen på uppgifter som finns att tillgå om målgruppen. I utredningen nämns att indikatorer för socioekonomisk bakgrund för eleverna inom sfi inte kommer att ha god täckning och därmed inte tas med i modellen. Anledningen är att de uppgifter som skulle kunna användas som indikatorer för

socioekonomisk bakgrund, så som utbildningsnivå och inkomst, i många fall inte går att tillgå om föräldrarna befinner sig utanför Sverige eller har anlänt till Sverige sent i livet. SKR befarar att bristen på tillgängliga data kommer att göra kunskapsmättet missvisande. Att enbart inkludera de elevegenskaper (kön, ålder och födelseland) som utredningen föreslår anser SKR inte vara tillräckligt för att ta hänsyn till den variation i elevsammansättning som olika utbildningsanordnare möter.

Utredningen föreslår vidare att om en elev inte deltar i testet ska ett testresultat som är det lägsta som går att uppnå anges. Ett alternativ hade varit att räkna eleven som bortfall. SKR ser problem med denna del av progressionsmodellen. Det föreligger inga starka incitament för eleven att genomföra testet då det inte ger underlag för lärarens bedömning av elevens kunskaper och inte heller innebär någon ersättning för eleven. Betänkandet ger heller ingen beskrivning av konsekvenser för elever som väljer att inte genomföra progressionstestet. SKR menar att det blir omöjligt för utbildningsanordnaren att få en elev som inte vill genomföra progressionstestet att ändå göra det. I likhet med avhopp ligger istället elevens närvaro på ett progressionstest till stor del utanför utbildningsanordnarens kontroll och borde i likhet med avhopp behandlas som bortfall i modellen

Statsbidrag för att öka måluppfyllelsen

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 kommer att öka elevernas måluppfyllelse. Statsbidraget föreslås dels ha ett rekviseringsförfarande, dels att Skolverket ska följa upp och utvärdera ersättningens effekter på verksamheterna.

Förbundets ställningstagande

Utredningen föreslår att förslagen ska finansieras genom en del av det som nu anslås till statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux). SKR ser en oroväckande trend där allt fler utredningar föreslår att deras förslag ska finansieras genom en minskning av befintliga riktade statsbidrag. Vissa statsbidrag föreslås dessutom tas i anspråk av flera utredningar. Statsbidraget för yrkesvux har visserligen varit underutnyttjat men i samband med en lågkonjunktur kan behovet av platser öka. Vidare är det otydligt hur Skolverkets uppföljning och utvärdering ska genomföras. Förtydliganden behöver göras för att synliggöra kommunernas arbetsinsats kring detta.

Syftet med sfi-pengen är att premiera de anordnare som har högst kvalitet i sin utbildning. Att ersättningen fördelas som ett statsbidrag med krav på att det ska användas till ytterligare kvalitetsförstärkande insatser blir därmed motsägelsefullt och det kan ifrågasättas varför det ska finnas en reglering av användningsområde.

Det finns en otydlighet i vem som ansvarar för rekvisitionen. Om det är huvudmän som rekviderar medel behöver utbetalning till eventuella upphandlade aktörer regleras i upphandlingsunderlag. Om ersättning ska gå direkt till utbildningsanordnare som är upphandlade av kommuner saknas kopplingen till det systematiska kvalitetsarbetet som huvudmannen ansvarar för. Det behöver klargöras vem som i så fall beslutar hur sfi-pengen ska användas - huvudmannen som ansvarar för kvalitet i utbildningen eller anordnaren.

Fastställande av ersättningen samt finansieringen av förslagen

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.

Förbundets ställningstagande

SKR anser att den rörliga ersättningen som föreslås är för låg för att uppfylla syftet med sfi-peng, dvs. att motivera till ökade resultat. SKR anser också att det redan finns starka incitament för att utveckla sfi då en hög genomströmning i sfi ger individen bättre förutsättningar för egenförsörjning och minskar kommunens kostnader för försörjningsstöd.

Genomsnittlig ersättning per kommun blir cirka 130 000 kronor per år. Med utgångspunkt från antalet elever som deltar i SFI och 1 procent av genomsnittlig kostnad per heltidsstuderande elev får 150 kommuner lägre ersättning än 100 000 kronor. Eftersom antalet deltagande elever är nästan dubbelt så många som antalet heltidsstuderande får kanske 150 kommuner lägre ersättning än 50 000 kronor.

För de kostnader som uppstår om förslaget med 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.

Utredningens beräkningar utgår från utredningen Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25) i kombination med utredningens egen rimlighetsbedömning och föreslår att ersättningen ska utgå från en andel av de totala SFI-kostnaderna 2016.

SKR anser att utredningen istället borde ha genomfört en kostnadsberäkning mer grundligt där antalet testtillfällen och samtliga kostnader bedöms. Förutom kostnader för oberoende testledare bör eventuellt behov av inhyrda lokaler beaktas, liksom att det i vissa fall kan krävas stöd från modersmåls lärare, och kostnader för administration. I de administrativa kostnaderna bör förutom kostnader för testen även ingå kostnader för administration av det riktade statsbidraget. Om bidraget betalas ut till kommunen måste kommunen se över ersättningsnivåerna i avtalen och/eller vidareförmedla statsbidraget till andra utförare.

Vid uppräknings av kostnaderna från 2020 års nivå till aktuellt år bör hänsyn tas till att inflationen förväntas vara mycket hög 2022 och 2023. Beräkningarna bör därför uppdateras med aktuella uppräkningsprognoser.

Förbundet kan konstatera att huvudmännen visserligen får kompensation enligt finansieringsprincipen, men i gengäld minskas intäkterna från riktade statsbidrag. Det innebär att med samma totala resurser ska fler obligatoriska och utökade uppgifter utföras. Det är av stor vikt att denna typ av ekonomiska omfördelningar, tydliggörs för att ge en adekvat bild av hur de andra verksamheterna påverkas och vilka de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna blir för huvudmännen.

Implementering

Utredningens förslag

Implementeringen av systemet kommer att ha 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.

Förbundets ställningstagande

I det fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget om modell för att mäta och belöna progression inom sfi anser SKR att det kommer att krävas en djupare analys inför ett eventuellt införande. Det saknas exempelvis en djupare analys av vad ett bedömningsverktyg och informationsflödet mellan olika myndigheter kan få för konsekvenser tekniskt och praktiskt, men också hur informationsutbytet är tänkt att ske och eventuella juridiska konsekvenser. Utredningen hänvisar enbart till att det på digitaliseringsområdet händer mycket och snabbt och att det kommer påverka de bedömningar och lösningar bedömningscentrumet gör och använder sig av för att bygga upp ett bedömningsverktyg som kan fungera som ett progressionstest. Utredningen hänvisar också till att informationsflödet mellan myndigheter kan komma att påverkas.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson
Ordförande