

Yttrande över En modell för att mäta och belöna progression inom SFI, SOU 2022:17

Lärarnas Riksförbund har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss.

Övergripande synpunkter

Det finns ett stort behov av att se över sfi-verksamheten. Förslagen i utredningen om kvalitetshöjande åtgärder och mer forskning om språkutveckling är bra, liksom att utredningen identifierar behovet av mer resurser till verksamheten. Lärarnas Riksförbund anser dock att utredningen inte tillräckligt har analyserat problembilden i relation till direktivet och det är mycket otydligt huruvida förslaget om ersättning bidrar till att lösa de stora och varierade utmaningar som sfi-verksamheter har idag. Tillgången på behöriga lärare är mycket låg, den kontinuerliga antagningen i sfi försämrar lärares möjlighet att arbeta långsiktigt och entreprenadsystemet försämrar likvärdigheten och kvaliteten i verksamheten. Verksamheten är dessutom redan idag relativt testtung och består av en mycket heterogen målgrupp. En analys av alla dessa bristande förutsättningar måste tas hänsyn till vid införande av ett eventuellt belöningsystem.

Lärarnas Riksförbund är kritiska till att testet ska vara obligatoriskt och att ersättningen till utbildningsanordnarna ska betalas ut i form av ett statsbidrag som är beroende av elevernas prestation. Lärarnas Riksförbund föreslår att progressionstestet istället för föreslaget system utformas som ett kunskapstest liknande PISA som syftar till att undersöka i vilken grad sfi-utbildningen rustar eleverna i språket. Ett sådant test skulle undersöka kvaliteten i sfi-verksamheten på ett nationellt plan, och skulle kunna bidra till att få ett oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat på en nationell nivå. Lärarnas Riksförbund förordar därutöver att staten tar över huvudansvaret för finansiering, resursfördelning och likvärdighet i hela skolväsendet, och att skolväsendet istället för dagens många statsbidrag ska tillföras ett sektorsbidrag.

Lärarnas Riksförbunds synpunkter på utredningens förslag

Lärarnas Riksförbund tillstyrker:

- Att staten ser över resurstilldelningen till sfi-verksamheterna och inför ett sammanhållet system för att undersöka kvaliteten i sfi-verksamheterna.
- Att bedömningsinstrumentet testas och utvärderas genom försöksverksamhet innan ett beslut om genomförande fattas.
- Att det ska tillsättas en referensgrupp bestående av lärare med god kännedom om målgruppen och andra experter. Utredningen har dock inte i tillräcklig grad utrett hur behöriga lärare ska ha utrymme och förutsättningar att delta i referensgruppen.
- Att ersättning utgår till de huvudmän som deltar i testverksamheten.
- Att huvudmannen för utbildningen ska ansvara för att progressionstest genomförs.
- Att progressionstestet ska genomföras när eleven bedöms av lärare att vara nära kursavslut. Utredningen har dock inte i tillräcklig grad analyserat hur förslaget kommer att påverka lärares arbetsbelastning.
- Att den statistik huvudmännen ska rapportera in till SCB ska utökas ytterligare med uppgifter om kombinationsutbildning men anser att statistiken även ska utökas med förslagen om statistikinsamling från KLIVA.

Lärarnas Riksförbund avstyrker:

- Att progressionstestet ska vara obligatoriskt för alla elever.
- Att progressionstestet ska bestå av en träningsmiljö som ska användas som ett lärverktyg.
- Att studieväg 1A ska inkluderas.
- Att det ska införas en sfi-peng som baseras på elevernas prestation.
- Att sfi-pengen ska betalas ut i form av ett statsbidrag.

Lärarnas Riksförbund anser:

- Att konsekvenserna för lärares arbetsmiljö måste utredas ytterligare i utvärderingen av testerna.
- Att antagningen till sfi inte bör ske tätare än en gång per månad. Detta för att förbättra kontinuiteten i utbildningen.
- Att lärarnas kärnuppdrag ska prioriteras och renodlas för att locka fler till att bli lärare inom sfi och komvux. Det behöver satsas på högre lön och minskad arbetsbelastning, men även på att skapa en verksamhet med fokus på kvalitet och inte kortsiktig vinst. Att införa ytterligare obligatoriska test med ett tillhörande standardiserat lärverktyg vars huvudsakliga syfte är att träna till testet är inte kvalitetshöjande åtgärder, varken för elever eller för lärare.

- Att entreprenadssystemet inom komvux måste ersättas med ett mer långsiktigt hållbart system för att skapa likvärdighet och kvalitet. Utredningens förslag visar hur opålitligt systemet är när entreprenaderna inte tillåts ansvara för egna tester för att mäta språkprogression.
- Att alla lärare inom vuxenutbildningen ska omfattas av samtliga statliga satsningar på till exempel lön, kompetensutveckling och karriärvägar.

Lärarnas Riksförbunds kommentarer på utredningens förslag

I det följande lämnar förbundet kommentarer på utredningens specifika förslag och bedömningar. Dessa kommenteras kronologiskt utifrån utredningens struktur.

6.3 Ett nytt bedömningsinstrument.

Lärarnas Riksförbund avstyrker delvis förslaget om bedömningsinstrumentet. Lärarnas Riksförbund har inga synpunkter på att ett progressionstest ska tas fram. Lärarnas Riksförbund ser behovet av att undersöka kvaliteten i sfi-verksamheten eftersom det saknas sådana instrument idag. Däremot ser vi risker med det föreslagna systemet för testet och föreslår en annan lösning.

De risker Lärarnas Riksförbund ser med det föreslagna systemet är att lärare pressas till att träna och arbeta i lärverktyget för att bidra till att utbildningsanordnaren får del av statsbidraget, och att det tränger undan ordinarie undervisning och läromedel. En ytterligare risk är att utbildningsanordnaren ser till sitt vinstintresse och därmed lägger mer undervisning på distans med färre lärare eftersom elevernas lärande till stor del ska ske i lärverktyget. Eftersom utredningen föreslår att eleverna ska arbeta i en träningsmiljö förutsätts att alla elever har tillgång till de digitala verktyg som krävs. Idag finns inget krav på att huvudmannen måste tillgodose elevernas tillgång till digitala verktyg, så detta riskerar att leda till att eleverna inte kommer ha möjlighet att arbeta i lärverktyget på egen hand.

Därutöver anser Lärarnas Riksförbund att utredningen inte i tillräcklig grad analyserat förslaget om progressionstest. Utredningen har identifierat att det kommer att bli svårare att genomföra testet i studieväg 1, men har inte i tillräcklig grad analyserat hur testet ska kunna genomföras bland de elever som har kortast utbildning. Vi saknar också en grundlig analys av hur de muntliga delarna av testet ska kunna genomföras när lärarbristen är så pass hög som inom sfi. Bedömningen av elevernas kunskaper bör rimligvis göras av behöriga lärare, och idag saknas allt för många behöriga lärare för att de ska ha förutsättningar att hålla dessa muntliga prov. Utredningen har heller inte i tillräcklig grad analyserat hur ett ökat fokus på att träna inför testet kommer att styra och begränsa undervisningen, påverka lärarens möjligheter att utgå från elevens behov samt hur det kommer påverka lärarnas möjlighet att ge individanpassad undervisning.

Lärarnas Riksförbund avstyrker att bedömningsinstrumentet ska bestå av ett lärverktyg som ska användas i undervisningen samt att testet ska vara obligatoriskt för alla sfi-elever. Vi föreslår istället att progressionstestet utformas som ett kunskapstest liknande PISA med ett stratifierat slumpmässigt urval av skolor och ett slumpmässigt urval av elever inom varje vald skola för att undersöka kvaliteten i sfi-verksamheten på ett nationellt plan. I en sådan form skulle progressionstestet kunna vara ett oberoende mätinstrument för värdering av inledande språknivå och uppnådda språkresultat på nationell nivå.

6.4 Ett särskilt framtaget progressionstest.

Lärarnas Riksförbund avstyrker delvis förslaget om att progressionstestet ska användas vid flera tillfällen under utbildningen. Lärarnas Riksförbund föreslår ett annat system för provet, men har inga synpunkter på att testet blir adaptivt och anpassar sig till elevernas språkliga nivå. Vi ser dock en risk att detta kommer att bli ett komplext administrativt system som stjäl tid från själva undervisningen. Vi ser också en risk att lärverktyget i utredningens förslag tränger undan andra läromedel. Vissa forskare varnar dessutom för att så kallad gamification, eller spelifierat lärande,¹ kan ha negativa effekter i relation till lärandet för eleverna. Tidigare forskning har visat på motstridiga resultat kopplat till effekter av spelifiering på elevers lärande, och det finns kritiker som anser att det är en ytlig metod som till och med kan ha negativa effekter i relation till lärande.²

Utredningen föreslår att provresultaten eller resultat från lärverktyget inte ska användas som bedömningsunderlag. Om systemet genomförs i föreslagen form ställer Lärarnas Riksförbund sig frågande till varför inte resultaten ska ingå i bedömningsunderlaget för eleverna.

Lärarnas Riksförbund anser att utredningen inte i tillräcklig grad har utrett hur förslaget kommer att påverka lärares möjligheter att bedriva individanpassad undervisning. Lärarnas Riksförbund saknar en genomgång av hur mycket av den ordinarie undervisningen som kommer att få stå tillbaka till förmån för att eleverna ska träna i lärverktyget. Givet att tillgången på behöriga lärare inom sfi redan är låg ställer vi oss frågande till hur de behöriga lärarna ska räckas till för eleverna och kunna bedriva en kvalitativ undervisning.

¹ Spelifiering är när man i undervisningen använder spelelementer regler, nivåer, mål, poäng och progressionsindikation i syfte att motivera eleverna. Eftersom eleverna arbetar i ett digitalt verktyg får de återkoppling i form av digitala poäng när de löst en uppgift. De får även information om vilken typ av uppgifter som kräver mer träning för att komma vidare till nästa nivå. Källa: [Spelifiering_fulltext_TGA-1.pdf \(skolfi.se\)](#)

² *Omstart för skolans digitalisering* Blikstad-Balas, Kornhall & Nilsson, 2022

6.5 Inrättande av ett nytt bedömningscentrum vid lämpligt lärosäte.

Lärarnas Riksförbund tillstyrker behovet av en tvärvetenskaplig testenheter, här kallad bedömningscentrum. Däremot är vi tveksamma till förslaget att bedömningscentrum inrättas vid Stockholms Universitet. Nationellt Centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms Universitet avstyrker förslaget om att bedömningscentret ska läggas vid universitetet. I en intervju i Altinget från den 5 april 2022 säger Sofia Engman, föreståndare för nationellt centrum för svenska som andraspråk vid SU att det är en snäv syn på bedömning och lärande att bedömningscentrat ska vara ansvarig för att utveckla progressionstestet, och anser inte att ett sådant uppdrag går i linje med deras uppdrag³.

6.5.2 Framtagning och utvärdering av progressionstest.

Eftersom Lärarnas Riksförbund förordar att progressionstestet ersätts av ett kunskapstest som inte är obligatoriskt för alla elever avstyrker förbundet förslaget i sig, men motsvarande verksamhet bör istället omfatta uppbyggnad av kunskapstestet.

6.5.3 Deltagare och genomförande.

Lärarnas Riksförbund avstyrker förslaget om att progressionstestet ska vara obligatoriskt. Förslaget rimmar illa med att undervisningen inom sfi ska vara individanpassad, och riskerar att minska elevernas motivation till de nationella proven om verksamheten blir allt för testtung.

Lärare ska ansvara för att anmäla vilka elever som är redo för att genomföra progressionstestet, men utredningen har inte redogjort för hur detta ska gå till rent praktiskt när endast 50 procent av lärarna är behöriga. Utredningen har inte heller i tillräcklig grad redogjort för hur det årliga slumpmässiga urvalet till det muntliga provet ska göras.

6.5.4 Särskild hänsyn bör tas till elever på studieväg 1.

Lärarnas Riksförbund avstyrker förslaget om att lärare ska utvärdera om, och i så fall med vilken anpassning, elever som går kurs 1A ska delta i progressionstestet, och föreslår istället att elever på studieväg 1A helt ska exkluderas från progressionstestet. Elever i studieväg 1A har låg erfarenhet av språket och torde behöva fokusera på annat än att genomföra ett progressionstest. Att de lärare som utredningen själva pratat med är kritiska till att ha provet i studieväg 1A torde innebära att förslaget inte ska genomföras. Generellt bör försiktighet vidtas i hela studieväg 1, eftersom det är elever med låga kunskaper i svenska, och att det därför kan bli svårt att säkerställa huruvida det är kunskaperna som mäts och inte förmåga att skriva provet.

³ [Sfi-förslag får bottenbetyg: "Bakvänt" och "hänger löst" - Altinget: Utbildning](#)

6.5.10 En utvärdering behöver göras av försöksverksamheten.

Lärarnas Riksförbund tillstyrker att ifall förslaget genomförs så måste försöksverksamheten utvärderas innan beslut om eventuell implementering tas.

Lärarnas Riksförbund anser att en noggrann utvärdering gällande i vilken utsträckning testet bidrar till att fylla sitt syfte, kontra den insats det kommer att krävas för huvudmän och elever att genomföra testen, är viktig som grund för ett eventuellt beslut om ett införande. Särskild hänsyn vid en utvärdering bör tas till hur det påverkar lärarnas arbetssituation, huruvida testet faktiskt testar kunskaper som är förvärvade inom utbildningen och genomströmningen av elever.

7.3. Huvudmannens ansvar.

Lärarnas Riksförbund tillstyrker förslaget om att huvudmannen för utbildningen ska ansvara för att progressionstest genomförs. Utredningens förslag om att entreprenader ej får genomföra testerna är ett underbetyg till hela entreprenadsystemet och ger en indikation på hur undermåligt nuvarande system för upphandling är. Lärarnas Riksförbund vill tillägga att provadministrationen kan bli en stor utmaning i mindre orter där den kommunala huvudmannen kan finnas på en ort som ligger tiotals mil från utbildningsanordnarens lokaler.

Lärarnas Riksförbund anser dock att utredningen inte i tillräcklig grad beskrivit hur systemet med oberoende testledare ska se ut.

10.2.6 En modell som tar hänsyn.

Lärarnas Riksförbund tar inte ställning till förslaget eftersom vi avstyrker reformförslaget om en sfi-peng.

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

Lärarnas Riksförbund tillstyrker med vissa förbehåll förslaget om progressionstestet ska genomföras när eleven bedöms av lärare att vara nära kursavslut. Det är rimligt att det är läraren som bedömer när eleven anses vara nära kursavslut eftersom det är lärarna som kommer att veta hur eleverna presterar. Men Lärarnas Riksförbund anser att förslaget riskerar att innebära en orimlig arbetsbelastning för lärarna. Utredningen identifierar att utbildningsanordnaren kan göra felaktiga bedömningar om att eleven är nära ett kursavslut, och vid ett dåligt elevutfall kan utbildningsanordnaren komma att behöva ändra sin bedömning. Kurstiden kan då förlängas med ökat tryck på lärarna som konsekvens. Samtidigt finns också risken att utbildningsanordnare kräver att elever hålls kvar för länge på en för låg nivå för att statistiken ska förbättras och att provresultaten ska se bättre ut. Lärarnas Riksförbund anser att utredningen inte i tillräcklig grad har analyserat hur förslaget

kommer att påverka lärarnas arbetsbelastning och utbildningsanordnarnas påverkansmöjligheter.

11.2 Förslag om utformning av ersättningen.

Lärarnas Riksförbund avstyrker förslaget om att ersättningen ska betalas ut genom ett statsbidrag. Det finns redan idag mellan 40-50 olika statsbidrag för skolväsendet, och administrationen för att söka statsbidrag är omfattande och resurskrävande. Dessutom har en genomgång som förbundet gjort av likvärdighetsbidraget visat att skolhuvudmännen i flera fall sparar in på egna medel när de rekviderat likvärdighetsbidraget, att de låtit bidraget gå rakt in i det kommunala systemet för besparingar och effektiviseringar eller helt enkelt satsat på åtgärder vars effekter på skolans likvärdighet är ytterst tveksamma. Vi ser en stor risk att det blir liknande problem ifall sfi-pengen betalas ut som ett statsbidrag.

Lärarnas Riksförbund anser att utredningen inte tagit i tillräckligt beaktande att erfarenheterna från tidigare satsningar visar att systemen i allt för stor utsträckning gynnar utbildningsanordnare som tar emot elever med goda studieförutsättningar. Risken är att förslaget kommer att snedvrider utbudet av sfi-platser på så sätt att utbudet av platser på studieväg 1 minskar.

Vi förordar att staten ska ta över huvudansvaret för finansiering, resursfördelning och likvärdighet i hela skolväsendet, och att skolväsendet ska tillföras ett sektorsbidrag istället för dagens många olika statsbidrag.

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

Lärarnas Riksförbund tar inte ställning till förslaget eftersom vi avstyrker reformförslaget om en sfi-peng.

12.1.3 Hur storleken på ersättningen ska bestämmas.

Lärarnas Riksförbund tar inte ställning till förslaget eftersom vi avstyrker reformförslaget om en sfi-peng.

12.1.4 Hur ska ersättningen fördelas?

Lärarnas Riksförbund tar inte ställning till förslaget eftersom vi avstyrker reformförslaget om en sfi-peng.

12.1.7. Vem ska göra mervärdeskattningen.

Lärarnas Riksförbund tar inte ställning till förslaget eftersom vi avstyrker reformförslaget om en sfi-peng.

12.1.8 Datainsamling.

Lärarnas Riksförbund tillstyrker förslaget om att den statistik huvudmännen ska rapportera in till SCB ska utökas med uppgifter om kombinationsutbildning med förbehåll. Det är ett bra förslag att utöka den inrapporterade statistiken med uppgifter om kombinationsutbildning. Men statistiken bör även utökas med fler uppgifter. KLIVA gav förslag på en rad förändringar av insamlad statistik. KLIVA föreslog bland annat förändringar i Skolverkets statistik som ska göra det lättare att följa studieresultat och övergångar från SFI till komvux på grundläggande och gymnasial nivå för män, kvinnor, inrikes och utrikes födda även på kommunnivå. KLIVA la även förslag om att säkerställa personalstatistik för komvux och sfi i Skolverkets rapporter och prognoser om pedagogisk personal, samt att Skolverket ska ges i uppdrag att analysera likvärdig betygssättning i SFI och följa upp elevers studieavbrott. För att kunna utvärdera språkprogressionen anser vi att dessa förslag från KLIVA bör implementeras.

13.1 Faser av reformen och ansvar för utvärdering.

Lärarnas Riksförbund tillstyrker behovet av en långsam och genomtänkt implementering, i det fall systemet skulle genomföras, och då föregås av en ordentlig utvärdering och försöksverksamhet.

Konsekvensanalys

Lärarnas Riksförbund anser att konsekvensanalysen för lärare är undermåligt utredd. Som förbundet framför i detta remissvar är det oklart hur ett sådant lärverktyg skulle inverka på undervisningen i sig, men också möjligheten till individanpassad undervisning. Utredningen presenterar inga tankar kring hur införandet av progressionstestet och lärverktyget kan ta hänsyn till den stora bristen på behöriga sfi-lärare. Därutöver saknas en förklaring till hur det föreslagna systemet ska bidra till att lösa de största problemen i sfi-verksamheten – den stora lärarbristen, entreprenadsystemet och den kontinuerliga antagningen.

Stockholm 24 oktober 2022

LÄRARNAS RIKSFÖRBUND

Åsa Fahlén
Förbundsordförande

Therese Landerholm
Utredare