

Handläggare
Kristina Cunningham
Telefon: 0850888999

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 20 september 2022

Ärende 4

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

Remiss från kommunstyrelsen dnr. KS 2022/799

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa tjänsteutlåtandet som sitt yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att justera paragrafen omedelbart.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet betänkandet *En modell för att mäta och belöna progression inom sfi (SOU 2022:17)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

En särskild utredare fick i december 2020 i uppdrag att föreslå hur en ersättning till utbildningsanordnare i sfi som baseras på uppnådda språkresultat, en så kallad sfi-peng, skulle kunna utformas. I utformningen av förslagen skulle olika individers förutsättningar och andra faktorer som påverkar progression beaktas. Utredningen skulle också analysera möjliga standardiserade och oberoende mätinstrument för värdering av språkresultat samt hur progressionen skulle mätas som underlag för en sfi-peng.

För att kunna mäta elevers språkförmåga föreslås ett nytt bedömningsinstrument som ska bestå av två komponenter: ett progressionstest och en träningsmiljö i form av ett lärverktyg. Det ska vara obligatoriska för alla sfi-elever att göra testet om inte rektor beslutar att synnerliga skäl föreligger. Läraren ska ansvara för att en elev anmäls till progressionstestet när han eller hon närmar sig kurslut. Testet ska vara uppbyggt i olika delprov som föreslås bygga på automatiserad bedömning i olika grad och vara adaptiva. Testresultaten ska därefter användas i en mervärdesmodell som syftar till att skatta mervärdet en anordnare bidragit med. Då den digitala kompetensen varierar bland sfi-elever och för att få tillförlitliga provresultat anser utredningen att progressionstestet

måste kombineras med ett digitalt lärverktyg. På så sätt kan eleverna få träna i en testliknande situation.

Utredningen föreslår vidare att ansvaret för genomförandet av testet ska ligga hos huvudmannen för utbildningen. För det fall en kommun har sfi-utbildning på entreprenad ska testningen fortfarande vara huvudmannens ansvar. Ersättningen, så kallad sfi-peng, föreslås betalas ut utöver befintlig finansiering av sfi via ett stadsbidrag. Ersättningen ska baseras på progressionstestets resultat och ska premiera utbildningsanordnare som når ett högt mervärde enligt en mervärdesskattning. Utredningen föreslår att den årliga rörliga ersättningen till anordnarna ska ligga på 1 procent av den totala kostnaderna för sfi i riket.

Arbetsmarknadsförvaltningen instämmer i utredningens bedömning om att det behövs mer systematiserad uppföljning och databaserad analys inom sfi. Det vore även värdefullt med ett nationellt oberoende mått på språkprogression som skulle kunna användas för systematiskt kvalitetsarbete, kontroll och utvärdering. Förvaltningen anser dock att förslagen är mer resurskrävande än vad utredningen beräknat för. De ökade administrativa kraven på huvudman och lärare har inte heller beaktats i tillräcklig uträkning. Stockholms stad hade 2021 cirka 16 500 elever i sfi. Progressionstestet ska genomföras vid flera tillfällen under utbildningen. Förutom all teknisk utrustning och lokaler skulle Stockholms stad behöva anställa flera testledare och samtalsledare som utredningen föreslår ska vara involverade i testet. Förvaltningen vill i sammanhanget påminna om att det råder brist på lärare i svenska som andraspråk.

Vad gäller automatiserad och algoritmisk bedömning ser förvaltningen stor potential i det men det finns nackdelar med adaptiva prov och AI-komponenter som borde beskrivits mer i utredningen. Bedömningsinstrument innehåller även personuppgiftsbehandlingar där rättsläget inte är helt klarlagt. Utredningen tar inte heller upp olika vägval kring tekniska lösningar såsom molntjänst alternativt on-prem för system och videoverktyg eller dataskydd. Juridiska frågor kopplat till personuppgiftsbehandlingar och dataskydd bör utredas om sfi-pengsmodellen ska implementeras.

Förvaltningen anser att det finns ett behov av att förtydliga detaljerna i ett antal förslag och flera konkretiseringar är överskjutna till myndigheter eller universitet att bereda vidare. Det är därför svårt att göra en bedömning av förslagens sammantagna konsekvenser och mervärde. Avgörande för provens legitimitet är hur lärare och elever kommer uppleva ett parallellt provsystem med både nationella prov och progressionstest. Det finns en uppenbar

risk för att studierna i sfi kommer att få ägnas mycket åt att klara proven vilket borde analyserats mer i utredningen.

Bakgrund

Svenska för invandrare (sfi) är en verksamhet med en mycket heterogen målgrupp. Det ställer höga krav på verksamheten och undervisningen. I dag är det även fler elever som har större behov av stöd samtidigt som krav på att eleven aktivt ska delta i samhället och arbetslivet har ökat. Flera nationella rapporter och utredningar har pekat på brister i sfi. Bland annat handlar det om huvudmannens uppföljning, för låg individanpassning, tillgång till digitala verktyg, brist på kontinuitet och för få behöriga lärare.

Regeringen beslutade i december 2020 att ge en utredare i uppdrag att föreslå hur en ersättning till utbildningsanordnare i sfi som baseras på uppnådda språkresultat, en s.k. sfi-peng, kunde utformas. Syftet med ersättningen var att stimulera och ge anordnare stärkta incitament att verka för ökad måluppfyllelse för eleverna, så att resultaten och genomströmningen i sfi förbättras. Ersättningen kallas i direktivet för sfi-peng men har enligt utredningen inga likheter med tidigare versioner av sfi-peng som t.ex. den som föreslogs av sfi-utredningen (SOU 2013:76) eller den sfi-bonus som betalades ut till elever som testades mellan 2010 och 2013. I mars 2022 redovisade utredningen sitt uppdrag i betänkandet *En modell för att mäta och belöna progression inom sfi* (SOU 2022:17) där ett antal förslag presenteras i enlighet med uppdragets direktiv.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet betänkandet *En modell för att mäta och belöna progression inom sfi* (SOU 2022:17) till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

Den 22 december 2020 fick en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur en ersättning till utbildningsanordnare för sfi, så kallad sfi-peng, skulle kunna utformas som baseras på uppnådda språkresultat (dir. 2020:138). I direktivet står att utredningen ska:

- 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.

Resultat av uppdraget har redovisats i betänkande *En modell för att mäta och belöna progression inom sfi* (SOU 2022:17). Ett problem som utredningen uppmärksammar för både kontroll och kvalitetsutveckling av sfi är att statistiken bedöms vara otillräcklig. Bristen på statistik försvårar enligt utredningen möjligheterna att följa upp sfi-verksamheterna så att de håller och utvecklar kvaliteten. Utredningen framhåller att det i dag saknas ett oberoende och likvärdigt mått på elevers språkkunskaper inom sfi.

Ett nytt bedömningsinstrument ska utvecklas

För att mäta elevers kommunikativa språkförmåga föreslås ett nytt bedömningsinstrument som ska bestå av två komponenter: ett progressionstest och en träningsmiljö, så kallat lärverktyg. Progressionstestet och lärverktyget ska utgå från de kunskaper och färdigheter som finns i kursplanen för sfi.

Progressionstest med delvis automatiserad bedömning

För att kunna synliggöra progression i ett och samma mätinstrument föreslår utredningen ett digitalt adaptivt prov. Eleven ska göra progressionstestet vid flera tillfällen under utbildningen. Genom att testet används vid flera tidpunkter blir en jämförelse möjlig som kan visa på elevers språkliga progression. Resultatet av progressionstestet ska också tjäna som ingångsvärde i nästa kurs.

Progressionstestet ska vara uppbyggt i delprov som hörförståelse, läsförståelse, skriftlig färdighet och muntlig färdighet. Dessa delprov ska i olika grad bygga på automatiserad bedömning och vara adaptiva. Det är främst delproven i läsförståelse och hörförståelse som ska vara adaptiva. Gällande skriftlig färdighet anses tekniken för textanalys inte vara tillräcklig för en helt automatiserad process. Därför föreslås att en människa granskar en del av resultaten manuellt genom stickprov. Delprovet i muntlig färdighet ska genomföras och bedömas med en mänsklig samtalsledare. Delprovet ska utföras via ett videomötesverktyg och spelas in. Samtalsledaren behöver inte befinna sig på samma plats som testdeltagaren. Bedömningen görs antingen av samtalsledaren eller i vissa fall av extern bedömare efteråt.

Testresultaten ska därefter användas i en mervärdesmodell som syftar till att skatta mervärdet en anordnare bidragit med. Resultatet blir ett mått på enhetsnivå. Mätsäkerheten och validiteten bedöms enligt utredningen inte som tillräckligt tillförlitliga för slutsatser på

individnivå. Resultatet kommer därmed inte kopplas till betyg eller andra avgörande beslut på individnivå. Deltagande elever ska ha rätt till återkoppling från testtillfället. Återkoppling kan även ges till utbildningsanordnaren och till huvudman.

Deltagare och ansvar för testning

Progressionstestet föreslås vara obligatoriskt att delta i för alla sfi-elever. Alla elever ska göra delproven i hörförståelse, läsförståelse och skriftlig färdighet. Rektor kan dock besluta, i likhet med nationella prov, att en elev inte behöver delta i ett progressionstest eller i någon eller några delar av ett sådant test, om det finns särskilda skäl. En representativ grupp av elever per utbildningsanordnare ska väljas ut där slumpnummer avgör vilka som ska göra det muntliga provet.

Läraren ska ansvara för att en elev anmäls till progressionstestet när eleven närmar sig kurslut. I och med att sfi inte har fastställda kurslut föreslås att läraren får i uppdrag att göra en bedömning av elevens samlade kunskaper och när eleven är redo att göra testet. Förfarandet liknar enligt utredningen den praxis som finns för hur lärare avgör om en elev ska skriva nationella prov som även fortsättningsvis kommer att vara obligatoriska för eleven att göra. Mot bakgrund av att standardiserade prov sällan är lämpade för en målgrupp med kort utbildningsbakgrund förordas att anpassningar av både test och bedömning ska göras för elever som går kurs 1A.

Lärverktyg

Bedömningsinstrumentet ska inom många områden bygga på automatiserad bedömning av språkfärdigheter. Då den digitala kompetensen varierar bland sfi-elever och i många fall kan vara låg föreslås att progressionstestet kombineras med ett digitalt lärverktyg. Utredningen betonar vikten av att eleverna får träna i en testliknande situation i syfte att få tillförlitliga resultat. Om elever inte får möjlighet att öva i den digitala provmiljön kan begränsad datorvana påverka bedömningen negativt.

Inrättande av ett nytt bedömningscentrum

För framtagning och utveckling av bedömningsinstrumentet är utredningens förslag att ett nytt bedömningscentrum inrättas vid lämpligt lärosäte. Utredningen förordar Stockholms universitet som har kompetens som kan bidra till synergieffekter med verksamheter som t.ex. Nationellt centrum för svenska som andraspråk och provgruppen för nationella prov vid Institutionen för ämnesdidaktik. Att knyta bedömningscentrumet till en universitetsmiljö kan enligt utredningen vidare ge möjligheter till forskning om sfi och automatiserad bedömning.

Framtagning, försöksverksamhet och utvärdering

Förutom att förbereda införandet ska bedömningscentret bygga upp bedömningsinstrumentet och konstruera och pröva ut testets frågor samt innehåll. När testet är klart förordas att det tillämpas i en försöksverksamhet på två år. Utifrån erfarenheter av utprovningen inom nationella provsystemet bedömer utredningen att 50 huvudmän och cirka 1 000 elever bör delta i försöksverksamheten. Därefter ska försöksverksamheten utvärderas innan beslut om eventuell permanent implementering tas.

Huvudmannen för utbildningen ska ansvara för genomförandet

Utredningen föreslår att huvudmannen för utbildningen ska ansvara för att progressionstestet genomförs. För det fall en kommun har sfi-utbildning på entreprenad ska det fortfarande vara huvudmannen som ansvarar för genomförandet. Skolverket föreslås få ett bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs för att få ett rättssäkert genomförande och för att säkerställa likabehandling. Saker som utredningen har identifierat som väsentliga för kommunen att tillgodose för testets oberoende är: en lokal med nödvändig infrastruktur såsom internetuppkoppling, hörlurar, dator eller ipad, videokamera, tangentbord och mikrofon samt möjlighet för elever att sitta relativt avskärmat/ostört.

Enligt förslaget ska det vid provotillfällena finnas en oberoende testledare som ska genomföra identitetskontroll av eleven. Testledaren ska vara behjälplig med viss datorkompetens under testets gång och övervaka att testet genomförs på ett korrekt sätt. Utredningen utgår i sina beräkningar ifrån att en testledare kan övervaka 20 testdeltagare. Testtiden beräknas till 2 timmar för elever och 3 timmar för testledaren med uppstart och pauser.

Språklig progression ska skattas i en mervärdesmodell

För att beräkna en utbildningsanordnares mervärde och åstadkomma en legitim ersättningsmodell föreslår utredningen en mervärdesmodell. Syftet med mervärdesmått är att med hjälp av statistiska modeller skatta en viss utbildningsanordnares bidrag till kunskapsresultaten. Mervärdesmåtten ska justera för faktorer utanför utbildningsanordnarens kontroll, till exempel en viss sammansättning av elever.

En särskild aspekt som lyfts är avbrott. Ersättning kopplat till avbrott ska utvärderas efter föreslagen försöksverksamhet. Utredningen gör bedömningen att avhopp till stor del ligger utanför anordnarens kontroll och att progression sannolikt också har skett hos elever som hoppar av. Utredningen menar att det är rimligt att ersättning kommer anordnare till del även med avhoppare inräknat.

Ett annat problem som omnämns är återupptagna studier eller önskemål om att slutföra studier hos annan utbildningsanordnare. För att inte mervärdeskattningen ska bli missvisande föreslås att indikatorer skapas som beskriver en avhopparens historia, det vill säga att de avhoppande elevernas närvarotimmar räknas in. På så sätt hoppas utredningen att ersättningen till anordnare kommer att spegla de resurser som även lagts på avhoppande elever. När anordnarens totala ersättning bestäms så ska den viktas med antal helårsstudenter som är en schablon baserat på totala närvarotimmar. Utredningen föreslår att SCB, i samverkan med IFAU, får i uppdrag att utforma en mer precis specifikation för hur mervärdesmodellen ska se ut.

Utformning och storlek på ersättningen

Ersättningen, så kallad sfi-peng, föreslås betalas ut utöver befintlig finansiering av sfi genom ett årligt statsbidrag från Skolverket enligt ett rekviseringsförfarande. Ersättningen baseras på progressions-testets resultat och är tänkt att premiera utbildningsanordnare som når ett högt mervärde efter att mervärdesmodellen beaktats. Utredningen föreslår att utbildningsanordnarna ska kunna använda bidraget till insatser de själva identifierat ska öka elevernas måloppfyllelse. Vidare föreslår utredningen att potten för den rörliga ersättningen ska vara 1 procent av de totala kostnaderna för sfi-utbildning i riket. SCB ska beräkna och lämna uppgifter till Utbildningsdepartementet om de totala kostnaderna för sfi i riket.

Faser av reformen och ansvar för utvärdering

Utredningen föreslår att implementering av systemet genomförs i tre faser bestående av uppbyggnad av bedömningsinstrument vilket rekommenderas under åren 2023–2024, försöksverksamhet och utvärderingsperiod under åren 2025–2027, samt ett fullt genomförande från 2028 om utvärderingen faller ut väl. IFAU föreslås få ansvar för att utforma utvärderingen i samråd med SCB och det föreslagna bedömningscentrumet.

Personuppgiftshantering

Utredningen bedömer att EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, offentlighets- och sekretesslagen, skollagens bestämmelser om behandling av personuppgifter och tystnadsplikt är tillämpliga för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos huvudmän, utbildningsanordnare och hos utpekade myndigheter.

Kostnadsersättning till kommunerna

När det gäller försöksverksamheten beräknar utredningen ersättningen för deltagande kommuner till drygt 10,2 miljoner kronor 2025 och 10,6 miljoner kronor 2026. Ersättningen avser merkostnader för testledare, lokaler och viss administration kring

själva progressionstestet som uppstår hos huvudman. Om utvärderingen faller väl ut kan progressionstestet och lärverktyget skalas upp i full skala från och med den 1 januari 2028. För de kostnader som uppstår hos huvudman föreslås ersättning genom en ökning av det generella statsbidraget. Kostnadsberäkningarna bygger på elevantalet i sfi år 2020 och beräknas till 14,5 miljoner kronor för 2028, 15 miljoner kronor för 2029 samt 15,5 miljoner kronor för 2030.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben. I beredningen har avdelningen Vuxenutbildning Stockholm vid arbetsmarknadsförvaltningen deltagit.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsmarknadsförvaltningen instämmer i utredningens bedömning om att det behövs mer systematiserad uppföljning och databaserad analys inom sfi. Det vore även värdefullt med ett nationellt likvärdigt oberoende mått på språkprogression som skulle kunna användas för systematiskt kvalitetsarbete, kontroll och utvärdering. Ett sådant verktyg skulle möjligen kunna användas av kommunerna vid kartläggning och intestning av sfi-elever för att därigenom få fram språkprofiler. Att tillgängliggöra ett nationellt digitalt lärverktyg som är konstruerat av expertis inom andraspråksinläring skulle också kunna bli ett viktigt verktyg för att bidra till ökad genomströmning i sfi.

Förvaltningen anser likväl att förslagen riskerar att bidra till ökad administration i verksamheten och kan bli väldigt resurskrävande för kommunen. Det finns också ett behov av att förtydliga detaljerna i ett antal förslag och flera konkretiseringar är överskjutna till myndigheter eller universitet att bereda vidare. Det är därför svårt att göra en bedömning av förslagens sammantagna konsekvenser och mervärde.

Ett nytt bedömningsinstrument ska utvecklas

Utredningen föreslår att ett bedömningsinstrument utvecklas som ska användas som såväl progressionstest som lärverktyg.

Progressionstest

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att utredningen gör kloka överväganden vad gäller fördelningen mellan adaptiva prov och automatiserade och mänskliga bedömningar. Eftersom det är stora volymer av elever som ska skriva proven i Stockholm stad är det positivt om en stor del av bedömningarna kan automatiseras. Detta för att spara rättningsresurser och för att eleverna ska kunna få snabb återkoppling kring de områden de behöver träna vidare på.

Förvaltningen bedömer att det finns stor potential med det automatiserade provet men det finns nackdelar med adaptiva prov och AI-komponenter. Risken för algoritm-bias är hög vid AI/maskininlärningstekniker som vid adaptiva prov vilket skulle ha behövt belysas mer utförligt i utredningen. Även om det finns vinster med att automatisera bedömningen kan en algoritm ge ett resultat som är systemiskt fördomsfullt på grund av felaktiga antaganden i maskininlärningsprocessen. Det kommer även att krävas insyn från huvudmän, skolor, lärare, elever men också allmänheten vid behov. Eleverna måste förstå resultatet och skolorna måste få insyn i detta eftersom det påverkar deras pedagogiska verksamhet och ekonomi.

Förvaltningen delar utredningens analys om att tekniken är för outvecklad för att kunna genomföra delprovet i muntlig färdighet automatiserat. Utredningen föreslår att provet genomförs med en mänsklig samtalsledare och i vissa fall även med en eftergranskande bedömare. På Vuxenutbildningscentrum i Stockholms stad genomfördes under 2021 nästan 8 000 nivåbedömningar på sfi-nivå. För att göra en individuell bedömning av elevens färdigheter är förvaltningens erfarenhet att det är viktigt att en erfaren pedagog gör en individuell bedömning. Arbetsmarknadsförvaltningen vill i sammanhanget påminna om att det redan idag råder stor brist på lärare i svenska som andraspråk.

Det är oklart i utredningen om det ska ske en kontinuerlig maskininlärning för de adaptiva delarna i provet. Förvaltningens erfarenhet av adaptiva prov i matematik är att kalibreringen av provfrågor ofta tar längre tid än planerat. Även frågor kring informationssäkerhet och dataskydd för adaptiva prov är ofta mer komplexa än vad man initialt tror.

Deltagare och rektorer samt lärares ansvar för testning

Provet ska vara obligatoriskt för alla elever att göra i likhet med nationella prov. Stockholms stad hade 2021 ca 16 500 elever i sfi. Varje elev ska enligt utredningen göra testet vid flera tillfällen för att kunna mäta progression och testet beräknas ta 2 timmar exklusive restid. Elevvolymerna har förvisso sjunkit det senaste åren men för Stockholms stad skulle ett införande av modellen innebära att ett stort antal elever måste testas varje dag vilket ställer höga krav på att med kort framförhållning tillhandahålla platser. Därtill kommer vissa perioder ha ett högt tryck, annars föreligger risk för att provet förlorar sitt syfte om att mäta progression och fungera som ingångsvärde till nästa kurs. Förvaltningen delar utredningens förslag om att anpassningen av både test och bedömning måste göras för elever på studieväg 1.

Förslagen innebär att lärare kommer att få extra uppgifter. Dessa behöver utredas mer ur ett arbetsmiljöperspektiv. Förvaltningen anser även att kopplingen till nationella prov borde analyserats mer. Nationella proven ska också genomföras i slutet av kursen vilket innebär att de båda proven kommer att krocka i tid. Nationella prov har stor betydelse för elevernas betygsättning medan progressionstestet är kopplat till anordnarnas ersättning vilket borde utretts mer. Den kan även finnas ett behov av att justera förslagen utifrån utredningen KLIVA:s förslag om fasta kurstider.

Lärverktyget

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det skulle vara fördelaktigt med ett nationellt digitalt kvalitetssäkrat material för sfi som till stor del saknas idag. Eftersom lärverktyget ska vara uppbyggt delvis adaptivt och inte avser att mäta mot ett specifikt kunskapskrav så kan även progression från en låg språklig nivå synliggöras.

Det saknas dock analys om hur lärverktyget ska användas i skolverksamheten. Det är oklart hur lärverktyget ska integreras med kommunernas övriga system (vilket i Stockholm stads fall är Skolplattformen). När eleverna övar i lärverktyget bör process och resultat kunna överföras till respektive skolas lärplattform så att lärarna kan följa elevernas utveckling i ett system. I skolans lärplattform sker dessutom inlämningsuppgifter, närvarohantering och betygsättning. Integrationer mellan lärverktyget och skolans lärplattform innebär vanligtvis en kostnad som behöver finansieras. I utredningen verkar det som att lärverktyget är ett fristående system som således kräver ännu en inloggning för lärare, tid för att lära sig och extra administration. Om det inte finns integrationer och single-sign-on för lärare och elever är det stor risk att lärares arbetsmiljö försämras av ännu ett digitalt system och att ett motstånd byggs upp kring att använda lärverktyget.

Ett annat syfte med lärverktyget är att eleverna ska lära sig verktyget för att kunna göra progressionstestet på ett säkrare sätt. Här finns en risk att lärverktyget blir ännu ett system som eleverna ska lära sig. På den relativt korta tid som eleverna studerar ska de också lära sig skolans lärplattform och andra digitala verktyg som behövs för att klara sina studier. Detta kommer ta tid och med största sannolikhet blir det lärare som får hjälpa eleverna.

Inrättande av ett nytt bedömningscentrum

Arbetsmarknadsförvaltningen har inga synpunkter på förslaget att inrätta av nytt bedömningscentrum eller att det ska inrättas vid Stockholms universitet. Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag om att genomföra en försöksverksamhet inför ett eventuellt

införande av sfi-pengsmodell och att den utvärderas. I synnerhet för att kunna bedöma de faktiska kostnaderna.

Huvudmannens ansvar för genomförandet

Huvudmannen för utbildningen ska ansvara för att testet genomförs och i lokaler med närvarande testledare och med teknisk infrastruktur på plats. Stockholms stad har stora elevvolymerna och en betydande del av undervisningen via olika utbildningsleverantörer runt om i staden. Progressionstestet förväntas genomföras vid flera tillfällen. För staden skulle det innebära att det behöver byggas upp en relativt stor organisation för att genomföra testningen. Förvaltningen delar utredningens bedömning om att testledarna behöver ha viss digital kompetens men bedömer att det vid testtillfällena också behöver finnas modersmåls- eller språkstöd.

När det gäller delprovet i muntlig färdighet ska huvudmannen erbjuda samtalsledare och ibland efterföljande bedömare. Det saknas här information om vilken kompetens externa samtalsledare eller bedömare ska ha. Dessa tjänster ingår inte heller i några beräkningar eller kostnadsersättningar. I delprovet skriftlig färdighet ska det även finnas personer som gör stickprovskontroller men det är oklart vem som ska ansvara för dessa tjänster.

Förvaltningen anser att utredningen underskattat behovet av administration. Dels så behövs ett digitalt system för själva administrationen av anmälningar till proven, dels så behöver personal kunna svara på frågor eller hjälpa till med anmälningsförfarandet. Det är inte heller helt tydligt hur många gånger som eleven ska erbjudas att göra testet eller hur länge testresultaten ska gälla. För kommuner med externa leverantörer behöver det finnas rutiner för hur deras lärare ska anmäla testdeltagare till huvudmannen.

Stort fokus på testning

Modellen innebär att eleverna i sfi ska genomföra både nationella prov och progressionstest. Förutom själva testtillfället som beräknas till två timmar samt eventuellt muntligt progressionstest ska eleverna öva på progressionstestet i läroverktyget. Förvaltningen vill lyfta att det är vanligt att eleverna även behöver öva inför situationen med nationella prov som är kopplade till betygsättning. Utöver testsituationer, sker även kartläggning och nivåtestning vid inskrivning till sfi. Förvaltningen bedömer att det med två prov finns en uppenbar risk för att fokus tas från undervisningen och innehållet i kursplanen till att öva på test/prov. Det kommer även att krävas mer förberedelse och tid för de kortutbildade eleverna så att de kan känna sig trygga i två olika testsituationer. Alla elever studerar inte heller på heltid eller kombinerar sfi med en

yrkesutbildning. För de eleverna kommer det bli ännu mindre tid för kursinnehållet eller mindre tid för att öva på testen.

Personuppgiftsbehandling och rättsliga förutsättningar

Arbetsmarknadsförvaltningen delar inte utredningens analys om att bedömningsinstrument inte leder till ”större negativa konsekvenser för personliga integriteten”. Innan den totala personuppgiftsbehandlingen är kartlagd är det svårt att veta vilka konsekvenser detta får för den enskilde. Bedömningsinstrument verkar ha fler personuppgiftsbehandlingar som sannolikt leder till hög risk för enskilda personers fri- och rättigheter som t.ex. profilering, automatisk rättning med AI-inslag, analys (inklusive maskininlärnings) av elevers uppsats, person i beroendeställning samt video- och ljudanalys av inspelat material.

Förvaltningens erfarenhet utifrån arbete med adaptiva prov inom matematik är att rättsläget för personuppgiftsbehandlingen kontinuerligt utvecklas inom IT-området och särskilt kring ny teknik. Bedömningsinstrument torde innehålla personuppgiftsbehandlingar där rättsläget inte är helt klarlagt. Utredningen tar inte heller upp frågan kring tekniska lösningar (blir det molntjänst eller on-prem för system och videoverktyg) eller dataskydd. Dessa frågor och andra juridiska frågor kopplat till personuppgiftsbehandling och dataskydd bör utredas innan provmodellen påbörjas så att det finns rättsligt stöd för den planerade personuppgiftsbehandlingen. I bedömningsinstrumentet ingår många olika typer av prov och teknik som ställer olika krav och får olika konsekvenser.

Språklig progression ska skattas i en mervärdesmodell

Förvaltningen anser att det är svårt att bilda sig en uppfattning om mervärdesmodellen eftersom den inte är helt färdig. Det är viktigt i likhet med vad utredningen framhåller att modellen kompenserar för faktorer som är utanför utbildningsanordnarnas kontroll. Om modellen införs är det viktigt att ha incitament för att anordnare ska erbjuda studieväg 1 vars elever har en mer långsam progression.

När det gäller statsbidraget är det positivt att utbildningsanordnarna endast ska rekvirera statsbidraget och att ersättningen ska gå till insatser som kan ge effekt på elevernas måluppfyllelse. Det är dock oklart hur insatserna ska följas upp. Det finns samtidigt en ryckighet med ettåriga statsbidrag där det kommer att vara svårt för utbildningsanordnarna att satsa på mer långsiktiga insatser.

Kostnadsersättning till kommunerna

Ersättningen för de kostnader till huvudmannen som uppstår av modellen beräknas totalt till 14,5 miljoner kronor för 2028, 15 miljoner kronor för 2029 samt 15,5 miljoner kronor för 2030. Att uppskatta kostnader så många år fram i tiden är inte helt lätt då

många faktorer, inte minst den tekniska utvecklingen, kan påverka hanteringen. Det är dessutom ett helt nytt system och inte någon anpassning av en existerande lösning. Förvaltningen menar likväl att ersättningen troligen är grovt underskattad. Beräkningarna bygger också på elevvolymen 2020 som kan komma att variera stort.

Stockholms stad har stora elevvolymen och kommer att behöva bygga upp ett administrativt system som även kompletteras med personal som kan svara på frågor, hjälpa till att byta tider etc. Alla elever ska göra testet vid flera tillfällen vilket innebär att staden dagligen måste erbjuda flera lokaler utrustade med datorer och testledare som ska övervaka testningen. Utredningen har inte gjort några beräkningar för de samtalsledare eller externa bedömare som ska hålla i delprovet muntlig färdighet. Inte heller för den personal som ska göra stickprovskontroller i det skriftliga delprovet. Förvaltningens erfarenhet är att det krävs erfarna testpedagoger med relevant kompetens för att kunna göra individuella bedömningar. Förvaltningen vill i sammanhanget påminna om att det redan idag råder brist på lärare i svenska som andraspråk.

Den resurs- och kostnadsökningen som krävs för att införa förslaget kommer att ställas i relation till ersättningen, så kallade sfi-pengen, på 1 procent. I Stockholms stads avtal med externa leverantörer finns redan idag möjlighet till extra rörliga medel som mervärde till anordnare vid goda resultat.

Förvaltningen anser i likhet med vad utredningen själva lyfter att systemet behöver provas ut noggrant innan man kan dra slutsatsen att det är funktionellt i relation till sfi:s kursplan och den heterogena elevgruppen som studerar på sfi. Det kommer vara helt avgörande för provens legitimitet hur lärare och elever upplever ett parallellt provsystem med både nationella prov och progressionstest.

Karina Uddén
Arbetsmarknadsdirektör
Arbetsmarknadsförvaltningen

Anders Nordborg
Utvecklingschef
Arbetsmarknadsförvaltningen

Bilaga

1. Remiss av Betänkandet En modell för att mäta och belöna progression inom sfi (SOU 2022:17)

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Karina Uddén, Arbetsmarknadsdirektör	2022-09-08
Anders Nordborg, Utvecklingschef	2022-09-08