

Skolverkets synpunkter på Riksrevisionens granskning Elevdeltagandet i PISA-undersökningen 2018

Sammanfattande kommentarer:

Viktigt att få bekräftat att Skolverket genomfört PISA 2018 enligt regler och riktlinjer

- Den offentliga debatten om genomförandet av PISA 2018 har präglats av en rad missförstånd och felaktigheter. Inte minst mot denna bakgrund välkomnar Skolverket att Riksrevisionen beslutat att genomföra en granskning.
- Granskningen visar att Skolverket har genomfört PISA 2018 enligt OECD:s regler och riktlinjer. Det är ett viktigt resultat.
- Riksrevisionen menar att ännu mer borde ha gjorts för att säkerställa korrekta exkluderingar och ett så litet bortfall som möjligt. Skolverket välkomnar förslag på förbättringsåtgärder och konstaterar att det alltid finns skäl att löpande analysera vad som kan göras bättre.
- Riksrevisionens bedömning är att Mittuniversitetet i tidigare PISA gjorde en del ytterligare insatser, rektorsträffar och insamling av exkluderingar inför genomförandet, för att säkerställa deltagandet och att det med stor sannolikhet bidrog till lägre exkluderingar och bortfall. Skolverket menar att stödet för att dessa skillnader bidrar till lägre exkluderingar och bortfall är svagt.
- Vissa av Riksrevisionens rekommendationer till Skolverket för att förbättra arbetet med att säkerställa ett korrekt deltagande i kommande PISA-undersökningar har redan genomförts inför kommande PISA. Till exempel har kravet för svarsfrekvensen på skolorna höjts till 90 procent. Skolverket har också aktivt drivit förtydliganden från OECD:s sida i frågor kring exkluderingar.

Rapporten ger dock en delvis missvisande bild på grund av vissa metodologiska brister och sakfel

- Skolverket konstaterar dock att rapporten i dess nuvarande form innehåller en rad sakfel, metodologiska brister samt slutsatser som inte riktigt sammanhänger med de resultat som presenteras. En översiktlig sammanfattning av våra synpunkter ges nedan medan en mer detaljerad redogörelse återfinns i bilaga.

Ofullständig bild av eventuellt felaktigt exkluderade elever och dess påverkan på PISA-resultaten

- Riksrevisionens granskning kommer av allmänheten troligtvis tolkas som en bedömning av tillförlitligheten i PISA-studiens resultat. För att allmänheten inte ska få en felaktig bild bör det tydliggöras att huvudresultatet av PISA 2018 för Sveriges del, d.v.s. inga statistiskt signifikanta resultatförändringar i läsförståelse mellan PISA 2015 och 2018, kvarstår när Skolverket gör en omräkning utifrån Riksrevisionens antaganden men korrigerad för de fel som revisionens beräkningar innehåller.
- Riksrevisionen bedömer att Skolverkets, OECD:s och regeringens uttalanden om att inflödet av migranter åren innan proven genomfördes skulle vara en rimlig förklaring till de höga exkluderingsstalen inte är giltig. Skolverkets uttalanden i denna fråga bygger på en rad olika underlag. Bedömningen är komplex av flera skäl men vi kan konstatera att både den bild deltagande skolor återgivit och utvecklingen av exkluderingsgrad i de internationella studierna tyder på att just inflödet av migranter åren före PISA 2018 verkligen var en viktig förklaring. Riksrevisionen gör en annan bedömning men Skolverket menar att revisionen behöver förhålla sig till den delvis motstridiga bild som ges när man jämför migrationsverkets uppgifter om asylsökande och Skolverkets uppgifter om elever som faktiskt är registrerade i skolsystemet. Riksrevisionen bör ta hänsyn till detta och till utvecklingen av exkluderingsgrad i de internationella studierna över tid när slutsatser dras.
- Riksrevisionen hävdar vidare att de, i revisionens ögon, felaktiga exkluderingsstalen skulle ha en avgörande påverkan på Sveriges PISA-resultat. Detta är felaktigt:
 - Att räkna om resultaten på det sätt Riksrevisionen gör i bilaga 2 är problematiskt av flera skäl. Förutom att de antaganden som omberäkningen vilar på kan ifrågasättas så måste motsvarande omberäkningar göras för samtliga OECD-länder och inte bara ett selektivt urval om de ska ge en rättvisande bild. Dessutom måste motsvarande beräkningar göras om för tidigare cykler (PISA 2012 och 2015) om man ska kunna säga något om huruvida den av Skolverket rapporterade resultatutvecklingen för Sverige står sig eller inte, vilket Riksrevisionen inte har gjort.
 - Revisionen har heller inte tagit hänsyn tagits till den osäkerhet som det innebär att analysera resultat från en urvalsstudie och i kombination med de osäkra antaganden som görs i bilaga 2 ökar den totala osäkerheten i de omberäknade resultaten ytterligare. Dessa brister behöver beaktas innan den slutliga rapporten publiceras. Det vore olyckligt för allmänhetens förståelse av frågan om Riksrevisionen publicerar nya omräknade otillförlitliga resultat.

Metodologiska brister påverkar möjligheterna till en allsidig bild

- Då Riksrevisionen menar att exkluderingsstalen inte kan förklaras av inflödet av migranter åren innan PISA 2018 söker revisionen förklara dem utifrån Skolverkets och skolsamordnarnas genomförande. Undersökningen brister dock metodologiskt i vissa delar:
 - Granskningen av hur skolsamordnarna uppfattat informationen om exkluderingsstalen samt deras insatser i att bedöma vilka exkluderingsstalen som borde eller inte borde göras utgår från intervjuer med ett litet och icke-representativt

urval av samordnare. I dessa intervjuer ombeds de svarande vidare att redogöra för skeenden som ligger långt tillbaka i tiden.

- Bedömningen av hur Skolverkets och den tidigare arrangörens, Mittuniversitetets, implementering skiljer sig från varandra utgår till övervägande del från den senares beskrivning. Detta gör att revisionen missar att genomförandet på de flesta punkter är mycket likartat. Dessutom redogör revisionen inte för insatser som Skolverket gjort i motiverande syfte.

Viktigt att inte missförstånd om PISA-undersökningens karaktär befasts

- Eftersom det bedömdes som angeläget att granska tillförlitligheten av de svenska resultaten i PISA 2018 fick OECD i uppdrag att utföra en sådan granskning. Det är OECD som ansvarar för PISA-undersökningen och organisationen är därför att betrakta som normgivande på området. Det är därför viktigt att OECD bekräftar att Skolverket följer de regler och riktlinjer som OECD ställer upp för PISA.
- Skolverket ser en risk för att de missförstånd som ibland råder kring PISA-undersökningens natur befasts av granskningen. Det är i sammanhanget viktigt att påminna om vad PISA är:
 - PISA är en urvalsundersökning med högt deltagande, inte en del av den officiella statistiken. Att som Riksrevisionen utgå från att PISA-resultaten ska kunna vara lika säkra som den officiella statistiken, till exempel betygsstatistiken, leder på sikt till ett misstroende för det underlag undersökningen ändå utgör då denna föresats aldrig kan infrias.
 - PISA är en trendstudie som syftar till att följa kunskapsutveckling över tid. Riksrevisionen utgår från vikten av att PISA är en tillförlitlig källa som beslutsunderlag till politiken. Därför bör bedömningar av PISA:s tillförlitlighet också utgå från hur PISA förmår fånga just förändringar över tid.
 - PISA har till syfte att jämföra hur olika utbildningssystem rustar sina 15-åringar med kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap över tid. Att jämföra olika utbildningssystem är en utmaning som kontinuerligt ger upphov till diskussioner om tillförlitlighet, definitioner av begrepp, urval, validitet och reliabilitet med mera. I dessa diskussioner tar Skolverket en aktiv roll. Skolverket måste dock förhålla sig till det regelverk för genomförande och rapportering som de deltagande länderna gemensamt kommit överens om och förbundet sig till OECD att följa.

De övergripande slutsatserna står i kontrast till granskningens resultat

- Det står den oberoende revisionen fritt att dra de slutsatser som den bedömer lämpliga i varje enskild granskning. Skolverket vill överlag ogärna kommentera dessa inom ramen för en faktagranskning som har till huvudsyfte att korrigera felaktiga fakta. I detta fall är dock diskrepansen mellan den presenterade empirin och de slutsatser som dras ibland betydande.
- Riksrevisionen menar att ännu mer borde ha gjorts för att säkerställa korrekta exkluderingar och ett så litet bortfall som möjligt. Samtidigt menar revisionen att Skolverket följt OECD:s regler och riktlinjer och gjort insatser för att säkerställa så korrekta exkluderingar som möjligt. Riksrevisionen skriver till exempel att man bedömer ”att instruktionerna från

Skolverket till skolsamordnarna om exkluderingsregler och bortfall är tydliga och heltäckande om skolsamordnarna följer kriterierna på det sätt som avsett.”

- När Riksrevisionen sammanfattar sina slutsatser beskrivs dock resultatet inte längre som en uppfattad avsaknad av vissa extra insatser från Skolverkets sida utan som brister, brister som dessutom underförstått är så pass allvarliga att de kan få konsekvenser för förtroendet för statsförvaltningen. Detta är i Skolverkets ögon att ge en missvisande bild.

Genomgripande förändringar av rapporten behövs

- Vi har från Skolverkets sida gjort vårt yttersta att hitta alla de faktakorrigeringar som vi ser skulle behöva i göras i rapportutkastet (se bilaga). Som framgår av ovan ser vi dock att det är genomgripande förändringar som skulle krävas för att rapporten i sin helhet skulle ge en rättvisande bild. Om några av våra synpunkter behöver ytterligare förklaringar står vi självklart till hands för att ge mer underlag i frågan.

Bilaga

Rapporten ger en delvis missvisande bild på grund av vissa metodologiska brister och sakfel

Bristfälliga metodologiska resonemang i delar av rapporten

Otydligt beaktande av minnesproblem

I några delar av granskningen används intervjuer och olika typer av dokument som beskriver skeenden som hände för upp till sex år sedan (genomförandet av PISA 2015 och av såväl förstudien 2017 som huvudstudien 2018 i PISA 2018). Det skulle här vara önskvärt med större resonemang kring problematiken med att lita på källor som i efterhand ska beskriva ett skeende. Rapporten skulle här tjäna på att källkritiska kriterier diskuteras.

Vad gäller intervjuerna med skolsamordnare beskriver Riksrevisionen att de kan ha svårt att minnas saker drygt två och ett halvt år efter själva genomförandet, något som också ska beaktas i granskningen. Skolverket kan dock inte se att det beaktas i särskilt hög utsträckning. I rapporten framgår att skolsamordnarna ibland hävdar att de inte minns och ibland ”minns mycket väl”. Men vad de själva menar sig minnas eller inte minnas är något annat än att metodologiskt beakta minnesproblem – granskningen skulle tjäna på att ta hänsyn till det källkritiska kriteriet samtidighet här.

När det gäller andra intervjuer framkommer inte någon källkritisk problematisering i granskningen. För både intervjuer med Skolverket och Mittuniversitetet föreligger, utifrån samtidighetskriteriet, ganska stora risker vad gäller möjligheten till tillförlitliga redogörelser så här långt efter det som fokuseras i intervjuerna. Att låta fler, gärna oberoende och opartiska, källor användas för att ge en mer fullständig bild skulle stärka revisionens möjligheter till slutsatsdragning.

Bristande information om hur PISA-data analyseras

Eftersom vikten av tillförlitlighet i data lyfts flera gånger av Riksrevisionen menar Skolverket att det är viktigt att revisionen också på ett tillförlitligt sätt analyserar PISA-data. Skolverket menar att rapporten saknar information om de särskilda beaktanden som behöver göras i sådana analyser.

I ett avsnitt i rapporten och i bilaga 2 analyseras elevdata från ett fåtal länder i PISA 2015 och PISA 2018. Här är redogörelserna för analysernas metodologiska problem knapphändiga. Det enda som nämns är att urvalen av de elever som analyseras är små och att studentvikter använts. Det framstår inte som att Riksrevisionen tagit hänsyn till osäkerheten i skattningarna (mätfelen) när jämförelser görs över tid och mellan länder – eftersom det inte finns några redovisningar för medelfel eller konfidensintervall eller en diskussion om den osäkerhet som det innebär att basera antaganden på små elevgruppers resultat. Inte heller uppmärksammar revisionen detta i anslutning till de beräkningar där detta är kritiskt. Dessa analyser behöver därför kompletteras med en del information för att korrekta slutsatser ska kunna dras, se mer om detta nedan.

Också i jämförelser av elevgrupper i populationen och i PISA-urvalet inklusive exkluderingarna bör den statistiska osäkerheten som följer av urvalsundersökningar hanteras. PISA:s urvaldesign är dessutom mer komplicerad i och med att urvalet görs i två steg, där skolorvalet också behöver beaktas. Det är möjligt att Riksrevisionen gör det, men det framgår i så fall inte av rapporten.

Bristfälligt urval och/eller bristfällig information om urval

I granskningen saknas en mer fullständig beskrivning av hur urval av skolsamordnare gjorts, metodologiskt sett. Det är 32 av totalt 228 skolsamordnare som intervjuats. Det kan förstås vara helt motiverat för att få fram viktig information (även om man behöver förhålla sig till de källkritiska kriterierna).

Men när generella slutsatser dras i granskningen om förfarandet med exkluderingar ute på skolorna utifrån intervjuer med ett litet urval av skolsamordnare är det helt centralt att visa att urvalet är representativt för den större population revisionen vill uttala sig om. Viktiga frågor att besvara och skriva fram i rapporten är: Hur är urvalet draget? Vad får det för metodologiska konsekvenser att det inte är slumpmässigt? Hur stora andelar svarar på olika vis (begrepp som ”många”, ”några”, ”vissa”, ”någon”, ”endast en” används i rapporten)? Och vad betyder detta för en generaliserande ambition som till exempel när revisionen drar generella slutsatser om hur Skolverket uppfattats?

Mycket av det som framkommer i intervjuerna med skolsamordnarna kan vara viktigt i sig själv utan att det generaliseras, men då behöver man hantera det metodologiskt. När revisionen drar större, generella slutsatser bör det nämnas att det totala urvalet var ca 14 procent av de skolsamordnare som deltog i PISA 2018, och att dessa *inte* är slumpmässigt dragna, snarare tvärtom då de utvalda skolsamordnarna är från skolor som haft jämförelsevis mycket exkluderingar och/eller bortfall.

Selektivt urval av information

Vid några tillfällen i rapporten reagerar Skolverket på att granskningen inte tar upp information som vi tillhandahållit Riksrevisionen. Skolverket menar att urvalet av vilken information som används (och ibland av vilken information som vi fått respektive inte fått frågor kring) kan uppfattas som selektivt. Till exempel återfinns ingen eller knapphändig beskrivning i rapporten kring de redogörelser Skolverket förmedlat kring våra antaganden om situationen i skolorna 2018, den information Skolverket har bidragit med om kontakterna med Mittuniversitetet eller Skolverkets deltagande i OECD-arbetet med att förbättra PISA:s tekniska standards.

Riksrevisionen beskriver i rapporten hur Mittuniversitetet arbetat med att motivera skolornas deltagande, och menar att Skolverkets förfarande skiljer sig från det. De insatser i motiverande syfte som Skolverket genomfört i PISA 2018 och påtalat för revisionen, till exempel som provledare på skolor där skolsamordnare larmat om hög arbetsbörda eller genom skolbesök för att informera eleverna om PISA-undersökningen och motivera dem att delta, nämns emellertid inte i rapporten.

Några av de skolsamordnare som intervjuats i granskningen uppfattar Skolverket som tillmötesgående och förstående, vilket kan ha bidragit till felaktiga exkluderingar enligt revisionen. Förutom problemet att generalisera utifrån granskningens urval saknas här den kompletterande bild som Skolverket återgivit kring skolsamordnare som i samband med

skolsamordnarträffar i huvudstudien 2018 blev irriterade när vi meddelade dem att de inte får exkludera elever som haft undervisning i svenska i över ett år även om de inte talar svenska.

I vissa av revisionens länderjämförelser ingår alla de nordiska länderna, i andra inte, utan att det motiveras. För Norges del ser vi till exempel ingen omräknad täckningsgrad. Dessutom ingår inte Norge och Finland i analysen i avsnitt 4.4 utan någon annan förklaring än att Danmark och Tyskland tagit emot många flyktingar. Det är i detta sammanhang också viktigt att redovisa hur stor flyktinginvandringen till de olika länderna är, och därmed vad revisionen mer precist bygger urvalet av redovisade länder på. Ser man på andelen utlandsfödda elever i PISA-urvalen över tid för de länder som valts ut för jämförelser i avsnitt 4.4 framgår att mönstren skiljer sig väldigt kraftigt över tid.

Tabell: Andel utlandsfödda elever i PISA över tid i Tyskland, Danmark och Sverige

	Tyskland	Danmark	Sverige
PISA 2009	5,9%	2,8%	3,7%
PISA 2012	2,7%	2,9%	5,9%
PISA 2015	3,7%	2,8%	7,6%
PISA 2018	6,5%	2,2%	9,6%

I Sverige är andelen utlandsfödda elever i PISA-urvalet stadigt ökande, i Danmark är den ganska stabil över tid med en liten minskning mellan 2015 och 2018 och i Tyskland pendlar den mer, vilket sannolikt visar på urvalsundersökningars problem i att beskriva mindre grupper. Ovanstående tabell bildar en viktig bakgrund och påvisar nödvändigheten av att beakta osäkerhet i analyserna i rapportens avsnitt 4.4.

Sakfel

Här redogörs för en del missuppfattningar och felaktigheter i rapporten.

- På sidan 18 skrivs felaktigt att särskolor och specialskolor exkluderas efter skolorvalet dras, dessa skolor exkluderas i första steget, dvs innan skolorvalet dras. Vidare skrivs, på samma sida, att skolor med färre än 20 elever undantas i undersökningen, vilket inte stämmer. Däremot kan det hända att de undantas i vissa beräkningar.
- Riksrevisionen har inte beaktat den grad av dubbelexkludering som upptäcktes i arbetet med PISA:s huvudrapport och som lett till att Sverige fick ett för högt exkluderingstal i PISA 2018. Detta bör kompletteras i rapportens avsnitt 2.3.1 Denna uppskattade dubbelexkludering på ca 0,5 procentenheter nämns i fotnot 108 på sida 62 i Skolverkets huvudrapport och i *endnote* 10 på sida 243 i OECD:s rapport.
- På sida 20 och 21 redovisas några siffror angående exkluderingar som är felaktiga. Det står:

År 2018 exkluderades 681 elever, vilket är drygt 11 procent av de elever som valts ut att skriva proven. Av dessa är drygt 1,2 procentenheter exkluderingar av skolor – särskolor och specialskolor. År 2015 exkluderades sammanlagt 275 elever, varav 154 för funktionsnedsättningar och 121 med anledning av bristande språkkunskaper – sammanlagt knappt 6 procent inklusive exkluderade sär- och specialskolor.

Det stämmer att det var drygt 11 procent (11,1%) av eleverna som exkluderats med anledning av de exkluderingskriterier som OECD anger. Av dessa 11,1% är det ca 1,4 procentenheter som är exkluderingar av sär- och specialskolor. De 681 icke-representativa

eleverna som återges i texten viktas för att få dem representativa och utgör de övriga procentenheter, dvs ca. 9,7%. Dessa siffror tar emellertid inte hänsyn till den dubbelexkludering som sannolikt ägt rum. Exkluderingsgraden ska då vara cirka 10,6% istället för 11,1%.

- I fotnot 42 på sida 22 är det otydligt vad de 1,24 procentenheter som används representerar. Om det är den andel elever som är exkluderade med anledning av att de går på sär- eller specialskola så är den felaktig. Rätt andel är 1,38%, se tabell I.A2.1 i Annex A2 i PISA 2018 Results, Volym 1. Denna siffra kan även behöva justeras ned med anledning av den dubbelexkludering som förmodligen ägt rum.
- På sidan 40 står att OECD kräver 80 % svarsfrekvens på enskilda skolor, vilket inte stämmer. Den svarsfrekvens på enskilda skolor som Skolverket fick från OECD att förhålla sig till var 2018 på 76 %. Skolverket höjde den till 80 % för skolorna i genomförandet 2018.
- I rapporten skrivs det fram att nationella proven påverkar bortfallet. Riksrevisionen föreslår inte att PISA ska flytta i tid, men att iakttagelsen görs skulle kunna tolkas som att det var möjligt för Sverige att ändra tidpunkten för undersökningen. För att inga oklarheter ska råda kring detta faktum föreslår Skolverket att det i rapporten tydliggörs att det inte är möjligt att flytta PISA. Skolverket har informerat Riksrevisionen om de diskussioner kring just detta som förts med OECD:s kontraktörer. Det går inte att ändra PISA-provets provperiod i förhållande till tidigare års genomförande, vilket också står i PISA:s tekniska standards.
- I rapporten står:

OECD har inte bett att få tillgång till ursprungsdata själva och bedöms av Skolverket inte ha tillräcklig kännedom och kunskap om svenska förhållanden och dataregister för att kunna tillgodogöra sig den ifall de skulle fått den.

Skolverket har inte möjlighet att lämna ut mikrodata till OECD utifrån statistikreglering. De personuppgifter som samlas in inom ramen för den officiella statistiken regleras av lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Uppgifterna skyddas av absolut sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Uppgifter kan endast lämnas ut för forsknings- eller statistikändamål om de skyddas av motsvarande sekretess hos mottagaren. Skolverkets bedömning är att OECD inte har det sekretesskyddet vilket varit huvudanledningen till att materialet inte lämnats ut. Detta bör framgå av rapporten.

- I rapporten skrivs att Skolverket borde vara mindre tydlig med att det är frivilligt för eleverna att delta i PISA:

De andra nordiska länderna framhåller inte frivilligheten, men det kan framgå lite underförstått.

(...)

Även om det är frivilligt att delta i Pisa-undersökningen kan detta presenteras på en mängd olika sätt.

Eftersom Skolverket, i samband med PISA 2018, ville samla in personnummer för att koppla på registervariabler med hjälp av SCB arbetade vi med brevet till vårdnadshavare tillsammans med dem så att det både skulle bli juridiskt och etiskt korrekt utan att för den sakens skull riskera att få ett ökat bortfall. Det är inte lätt att formulera sig kring vikten av att delta samtidigt som frivilligheten måste framgå. Med stor sannolikhet kan Skolverket förbättra vårdnadshavarbrevet (det är till viss del omskrivet sedan PISA 2018) men att

försöka otydliggöra frivilligheten ser Skolverket inte som ett alternativ. Det kan i sammanhanget nämnas att det i alla missiv som SCB ansvarar för tydligt ska framgå att studien är frivillig om så är fallet vilket framgår av 7 § andra stycket i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

- På sidan 67 står det att OECD tar fram nationella rapporter, vilket inte stämmer. Det är Skolverket som tar fram Sveriges nationella rapport.

Ofullständig bild av eventuellt felaktigt exkluderade elever och dess påverkan på PISA-resultaten

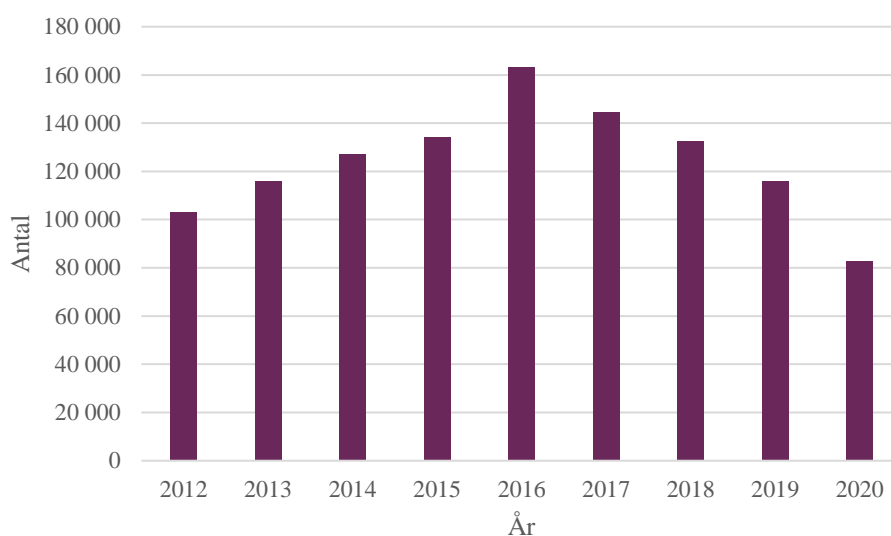
Situationen med nyanlända i svensk skola 2018

En av granskningens revisionsfrågor rör huruvida ett ökat antal nyanlända är en giltig förklaring till den höga andelen exkluderade elever i Pisa-undersökningen 2018. Riksrevisionen bedömer här att Skolverket gjort felaktiga antaganden om hur situationen för nyanlända såg ut i PISA-skolorna våren 2018. Revisionen gör andra antaganden än de som Skolverket gjorde vid genomförandet av studien samt framtagandet av huvudrapporten. Frågan är komplex och flera olika bedömningar kan göras. För att ge en allsidig bild ser dock Skolverket att revisionen även borde redogöra de underlag och antaganden som legat till grund för Skolverkets bedömning.

Skolverket hade i genomförandet av PISA 2018 att förlita sig på den bild av verkligheten som PISA-skolorna i såväl för- som huvudstudie har gett. Den återkoppling Skolverket fick, från skolorna i förstudien och från skolorna i huvudstudien, var att situationen ute på skolorna vad gäller nyanlända elever var ganska rörig under perioden inför PISA 2018, en bild som skiljer sig från den Riksrevisionen ger i rapporten. Skolsamordnare uttryckte till exempel att det kunde dyka upp nya elever från en dag till en annan, elever som inte kunde svenska och vars historik inte var uppenbar. I vissa fall verkar det också ha dröjt längre än det enligt gällande lagstiftning borde innan flyktingungdomar dykt upp i skolsystemet, eftersom vissa skolsamordnare påpekade att de tog emot nya elever även under tiden för skolsamordnarträffarna 2018.

Invandringsstatistik på generell nivå ger följande bild.

Figur: Den totala invandringen till Sverige under åren 2012-2020.



Källa: [Invandring till Sverige \(scb.se\)](https://www.scb.se)

Figuren visar att enligt den officiella statistiken för invandringen till Sverige nås en topp år 2016 och nivån för år 2017 är fortsatt högre än 2015. Det handlar här alltså inte bara om asyl- och anhöriginvandringen, men även invandrade elever som inte söker uppehållstillstånd ska förstås exkluderas om de möter OECD:s kriterier. Denna statistik kan inte användas för att beräkna förväntat antal exkluderade elever eftersom den inte säger något om kohorten födda 2002 eller om hur länge potentiella elever funnits i det svenska skolsystemet, men den grova bilden som delvis fanns tillgänglig vid tiden för genomförande av PISA 2018 visar att man kunde förvänta sig en förändring i Skolverkets urvalsundersökningar.

Skolverkets bedömning vid tidpunkten för undersökningen var alltså att en hög andel exkluderingsvar att förvänta. När vi i efterhand studerat utvecklingen kan vi konstatera att bilden också förstärks när man tittar på alla internationella studier sedan 2015, se tabellen nedan.

Tabell: Exkluderingsgrad 2015-2020 i internationella studier - Sverige

Studie	Exkluderingsgrad
TIMSS 2015 (åk 8)	5,5 %
PISA 2015 (15-åringar)	5,7 %
ICCS 2016 (åk 8)	6,4 %
PISA 2017 (FS) (15-åringar)	9 %
TIMSS 2018 (FS) (åk 8)	8,2 %
PISA 2018 (15-åringar)	11,1 %
TIMSS 2019 (åk 8)	6,3 %
PISA 2020 (FS) (15-åringar)	6,7 %*

Anm.:

1. FS (förstudie) innebär att studierna genomförs på ett mindre urval av skolor som inte är representativa för Sverige. I PISA görs urvalet i FS dessutom som ett bekvämlighetsurval.
2. * PISA FS 2020 avbröts efter att 11 av 44 skolor deltagit, pga. pandemin – exkluderingsgraden är ungefärlig och bygger på Skolverkets insamlade data för samtliga 44 skolor inför genomförandet, och ska tolkas med försiktighet.

I tabellen ovan tycks finnas en fördröjning av effekten av flyktingströmmen 2015. Om elever funnits i den svenska skolan redan 2016 borde det skett en stor ökning av exkluderingsarna i de internationella studierna från 2015 till 2016, vilket det inte gjort. Det verkar alltså finnas någon sorts eftersläpning. Vad den beror på kan Skolverket dessvärre inte svara på och det blir tydligt att vare sig PISA eller de andra internationella studierna är bra källor för att studera nyanländas inträde i det svenska skolsystemet.

Det förefaller som att statistik över denna tidsperiod till viss del är motstridig eller åtminstone otydlig. I revisionens rapport framgår det av Migrationsverkets statistik att strax under 3 000 individer födda 2002 under åren 2016 och 2017 antingen sökt asyl eller beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning, arbete (inkl. anhöriga), studier (inkl. anhöriga).

Det finns en diskrepans mellan dessa siffror och SCB:s statistik som visar att antalet individer födda 2002 i landet under 2016 och 2017 ökat med 3 799 samt att elevregistret visar att antalet utlandsfödda elever födda 2002 och inskrivna i den svenska skolan ökade med 4 064 elever under läsåret 2015/2016 till och med läsåret 2017/2018 (från 15/10 år 2015 till 15/10 år 2017). Dessutom har den elevgrupp som gick i årskurs 9 våren 2018 (vilket var PISA:s så kallade *modal grade*) under samma två läsåren ökat med 5 410 elever, även det enligt elevregistret. Dessa diskrepanser tyder på att det skett ett inflöde i svensk skola som är svårt att i detalj hänföra till datum för till exempel ansökan om asyl eller uppehållstillstånd. Skolverket uppfattar att det avgörande för deltagandet i PISA är att eleverna finns i svensk skola, vilket betyder att elevregistret bör ge den mest rättvisande bilden.

Skolverket menar att Riksrevisionen behöver förhålla sig till den delvis motstridiga statistik som finns inom detta fält och att hänsyn tas till detta även vad gäller de slutsatser som dras.

Riksrevisionens såväl som Skolverkets bedömningar bygger på en rad antaganden i olika steg vilket gör att det, oavsett vilka antaganden som bedöms vara mest korrekta, finns skäl att tydligare lyfta fram att den ”korrekta” exkluderingsgraden, och därmed även de möjliga felen inte går att beräkna i efterhand på ett tillförlitligt sätt.

Riksrevisionen kritiserar Skolverket för att istället titta på representativiteten i deltagandet snarare än att fokusera på de exkluderade eleverna. Skolverket menar dock att det är problematiskt att försöka med exakthet räkna ut en ”sann” andel korrekt exkluderade elever. För det första vet vi inte vilka elever som är exkluderade eller på vilka grunder, för det andra har vi bristfällig information om hur det faktiskt sett ut i skolorna vid tidpunkten för exkluderingsarna och för det tredje finns det förstås en osäkerhet i mätningarna i en urvalsstudie (särskilt när det gäller relativt små elevgrupper). Inte heller kan exkluderingsarna i efterhand korrigeras. Det vi kan göra för att försöka bedöma kvaliteten på den PISA-data vi faktiskt har är olika typer av representativitetsanalyser. Sådana representativitetsanalyser fångar dessutom upp om utlandsfödda elever i större utsträckning än övriga elever blivit bortfall, dvs inte deltagit i PISA fast att de varit utvalda att delta.

Det är skolsamordnarna som fattar beslut om exkluderings

Som beskrivs i revisionens rapport har skolsamordnarna en viktig roll i PISA liksom i övriga internationella studier. Skolsamordnarna ska bland annat identifiera vilka elever som möter OECD:s kriterier för exkludering och därmed undantas från PISA-provet. Det är Skolverket som utbildar skolsamordnarna om exkluderingskriterierna och förser dem med alla manualer,

som i sin tur är godkända av OECD, som de behöver. De uppmanas också att kontakta Skolverket vid tveksamheter kring exkluderingar och projektgruppen har haft flera sådana samtal med skolsamordnare. De flesta frågor kring hur exkluderingskriterierna ska tolkas sker i samband med de skolsamordnarträffar som Skolverket har, både i storgrupp och med enskilda skolor. Det slutgiltiga beslutet om exkluderingar måste dock fattas av skolsamordnare av det enkla skälet att det bara är de som har kännedom om de enskilda eleverna. Vid behov från skolsamordnarens sida diskuterar vi deras beslut gemensamt.

För att i möjligaste mån säkerställa att skolsamordnarna uppfattar exkluderingskriterierna korrekt och följer de riktlinjer som finns, gör Skolverket i förstudien en uppföljning kring exkluderingarna. I förstudien i PISA 2018 samlades exkluderingarna in inför genomförandet och dåvarande projektgrupp ringde till alla skolor som hade exkluderingar för att säkerställa att kriterierna hade uppfattats korrekt. Denna uppföljning föranledde inte några ändringar av exkluderingarna i förstudien. Bilden skolorna gav i förstudien var att nyanlända elever (som fått undervisning i svenska i mindre än 1 år) som saknade kunskaper i svenska, och i vissa fall saknade förmågan att läsa och skriva på något språk, var den stora orsaken bakom det ökade antalet exkluderingar. I IEA-studierna (TIMSS, PIRLS med flera) samlar Skolverket alltid in exkluderingarna inför genomförandet och ser inga uppdateringar i samband med genomförandet, utom i enstaka fall där korrigeringar sker genom möjliga kompletteringar. Oavsett om vi samlar in information om exkluderade elever innan genomförandet eller efter är det emellertid skolorna som avgör vilka elever som ska exkluderas utifrån exkluderingskriterierna.

I rapporten kritiserar Skolverkets uppföljning av exkluderingarna, men revisionen menar att:

Uppföljningen av exkluderingar har dock försvårats efter att Skolverkets jurister gjort en ny tolkning av personuppgiftslagen år 2016. Tolkningen innebär att exkluderingar för funktionsnedsättningar och språkbegränsningar numera samredovisas.

Skolverket vill i detta sammanhang gärna poängtera att *även om* skolorna tillåtits särredovisa de olika exkluderingsgrunderna så är det skolsamordnarna som besitter kunskapen om de enskilda eleverna. Skolverket diskuterar naturligtvis bedömningar enligt exkluderingskriterier med skolsamordnarna vid behov, men vi besitter inte den kunskap om eleverna som krävs för att överpröva en skolsamordnares beslut. Däremot kan särredovisningen vara värdefull i uppföljande syfte efter genomförd studie, och revisionens bedömning om att uppföljningen av exkluderingarna försvårats stämmer.

Skolverket kan inte heller i efterhand inkludera elever som eventuellt felaktigt exkluderats. Och att räkna om resultat baserat på antaganden om hur elever som inte deltog i provet hade presterat om de deltagit är något vi inte bedömer är tillförlitligt. Därför har Skolverkets arbete vad gäller uppföljning och utredning med anledning av ifrågasättandet av exkluderingar främst inriktats på att arbeta för tydligare definitioner och tolkningar av målpopulation, exkluderingskriterier mm. Vi har också följt utvecklingen av exkluderingsgraden i andra studier, inte minst i TIMSS 2019, där vi ser en minskad andel exkluderade elever jämfört med PISA 2018.

I detta sammanhang är det också värt att poängtera att revisionens förslag om att sätta en maxgräns för hur många elever som får exkluderas per skola är problematisk eftersom det är beroende av vilka elever som går på de utvalda skolorna. Eftersom skolorvalet inte är obundet slumpmässigt, utan stora skolor har en större sannolikhet att komma med, kan det finnas skolor i

urvalet som har större andelar elever som ska exkluderas än andra. Det innebär att på vissa skolor kommer inte någon elev att exkluderas medan det på andra skolor kan vara så många som 10 - utan att det behöver vara felaktiga exkluderingar från skolornas sida. Det kan naturligtvis också vara så att skolor som har ett begränsat antal elever att exkludera kan exkludera någon elev felaktigt.

Skolverket gör på samma sätt i PISA som i de andra internationella studierna vad gäller utbildningen av skolsamordnare i kriterier för exkludering (dock ser kriterierna för exkludering något olika ut för de olika internationella studierna). I TIMSS 2019 är exkluderingarna som förväntat färre men i granskningen lyfts argument för att det är en irrelevant jämförelse:

En viktig skillnad mellan Pisa-undersökningen och andra internationella studier är att Pisa-undersökningen är baserad på elevurval medan övriga studier genomförs med klassurval. Om en hel klass blir utvald att skriva exempelvis Timss-undersökningen blir det tydligt för såväl eleven själv, klasskamrater och vårdnadshavare om hen blir exkluderad från att skriva provet. Det påverkar sannolikt skolsamordnarnas benägenhet att exkludera elever samt risken för bortfall. Om en elev blir exkluderad från att skriva Pisa-undersökningen är det ingen mer än skolsamordnaren och eventuellt några övriga lärare som känner till att eleven exkluderas. Skolverket har inte anpassat sitt arbete med Pisa-undersökningen utifrån att risken för exkluderingar och bortfall är högre än i de andra internationella undersökningarna.

Argumentet är något svårbegripligt och bygger på ett felaktigt antagande, om vi uppfattar det korrekt. Skolverket förstår det som att revisionen menar att skolsamordnarna lättare skulle kunna tillåta exkluderingar i PISA eftersom de inte kan upptäckas lika lätt. För att förstå detta argument bör det i granskningen framgå vad som underbygger denna slutsats. Det är i IEA-studierna fritt att låta elever som exkluderas delta vid provtillfället (något som också sker i dessa studier) just för att elever inte ska känna sig utpekade och exkluderade. Även här kan skolsamordnarna exkludera elever utan att det blir tydligt för någon annan, det är kanske till och med enklare än i PISA. Eftersom Skolverket genomför dessa studier på samma sätt – ibland till och med av samma personer – och står för utbildningen av skolsamordnare i både IEA-studier och i PISA anser Skolverket att det är svårt att avfärda den lägre exkluderingsgraden i TIMSS 2019. Utöver det visade också – den tyvärr på grund av coronapandemin avbrutna – förstudien i PISA 2021 (numera PISA 2022) på en lägre exkluderingsgrad.

Exkluderingsgrad och dess påverkan på resultat

Synpunkter på bilaga 2

Skolverket välkomnar en saklig debatt om hur rutiner och redovisningsformer i PISA-undersökningarna kan förbättras. Det är därför välkommet att forskare genomför analyser av PISA-data och föreslår alternativa sätt att redovisa länders täckningsgrad på, såsom exempelvis görs i artikeln av Anders m.fl i Educational Assessment, Evaluation and Accountability.¹ Det är däremot problematiskt om man som Riksrevisionen gör försöker applicera forskarnas metod på ett selektivt urval av länder istället för samtliga OECD-länder såsom görs i den ovan nämnda artikeln. Att bara jämföra Sveriges omräknade resultat med några få selektivt utvalda länder säger ingenting om hur Sveriges resultat står sig mot OECD i genomsnitt som är det vi jämför Sveriges resultat med i PISA. Dessutom måste samma metod appliceras även på tidigare PISA-studier (i alla fall 2012 och 2015) om man ska kunna dra några slutsatser om huruvida

¹ Jake Anders & Silvan Has & John Jerrim & Nikki Shure & Laura Zieger, "Is Canada really an education superpower? The impact of non-participation on results from PISA 2015", Educational Assessment, Evaluation and Accountability, Received: 19 November 2019 / Accepted: 13 July 2020/, Published online: 25 July 2020.

omräkningarna som görs påverkar den resultatutveckling som Sverige uppvisat sedan 2012 och 2015 enligt Skolverkets huvudrapportering. Särskilt då mätningen av kunskapsutveckling över tid ofta anses vara det viktigaste syftet med de internationella studierna.

Ytterligare ett problem med analysen i Riksrevisionens bilaga 2 är att den saknar en redovisning av den osäkerhet som de antaganden såväl som de skattningar som Riksrevisionen redovisar är behäftade med. Skolverket efterlyser en redovisning om huruvida de skillnader som rapporteras är statistiskt signifikanta eller ej.

Slutligen finner Skolverket brister i de antaganden som ingångsvärdena för analysen bygger på. Eftersom resultaten bör jämföras med omräknade resultat för tidigare cykler är det viktigt att ta hänsyn till de exkluderingar som Riksrevisionen bedömer är korrekta, vilket vi återkommer till nedan. Det förekommer också vissa marginella felaktigheter på detaljnivå när det gäller det viktade antalet deltagande respektive icke deltagande elever. Skolverkets beräkningar visar att det viktade antalet deltagande elever i PISA 2018 är 80 103 elever och de icke deltagande är 28 519 elever. Det vore önskvärt om dessa diskrepanser kvalitetsgranskas.

I bilaga 2:s nuvarande form med simulerade scenarion finns inget för Sverige realistiskt scenario inkluderat. Risken för att rapportens målgrupp blir vilseledd är uppenbar då inte hänsyn tagits till korrekta exkluderingar och eftersom Riksrevisionen ämnar granska de svenska resultatens tillförlitlighet bör rimligtvis de komparativa jämförelser som görs utgå från de svenska förutsättningarna så långt som det är möjligt.

De scenarion som är inkluderade i bilaga 2 ger alla ett för Sverige sämre resultat än vad som är realistiskt möjligt. Det största problemet i sammanhanget är att så kallad övertäckning inte beaktats. Den huvudsakliga övertäckningen i PISA 2018 består av tre nedlagda grundskolor och de utvalda gymnasieskolor där det inte fanns några elever födda 2002. Denna övertäckning som är på skolnivå motsvarar 3 344 elever, vilket är 3,1% av kohortens storlek, och utgör ett exempel på varför korrekt exkludering måste göras för att jämförelser över tid eller med andra länder ska vara möjliga. Om inte dessa 3,1% beaktas kommer de svenska siffrorna aldrig komma upp i 100% även om alla utvalda elever, exkluderade såväl som bortfall, hade deltagit.

Riksrevisionen skattar att andelen exkluderade i Sverige pga. kognitiv funktionsnedsättning är ca. 4,15 procentenheter² (de svenska siffrorna redovisas med två decimaler, därav användandet av två decimaler i detta stycke). Ändå har Riksrevisionen, för den komparativa analysen, utgått från 3% med anledning av att Finlands motsvarande siffra är 3,42% och Tysklands 2,73%. Dessa siffror för Finland och Tyskland är emellertid vanskliga att utgå från eftersom 1,28% av Finlands individer födda 2002 redan har exkluderats (övertäckning i riket visavi PISA:s målpopulation) innan siffran på 3,45% skattats samtidigt som inte en enda individ har exkluderats i Tyskland av samma skäl. Däremot gäller för Tysklands del att efter att alla särskoleelever exkluderats på skolnivå, har Tyskland ungefär lika många individer som det finns i hela riket. Och detta alltså efter att cirka 15 500 elever har exkluderats. Detta visar att man i en analys av tillförlitlighet av Sveriges resultat inte bör utgå från andra länders förutsättningar då deras siffror inte bara är behäftade med urvalsfel utan även är behäftade med annan osäkerhet.

² Eventuellt ska denna andel vara 4,29% om fel andel för skolexkludering använts i avsnitt 2.3.1. I så fall kan denna siffra behöva revideras pga. dubbelexkludering.

Även för Sveriges räkning finns det en grad av ytterligare övertäckning som härstammar från en diskrepans mellan det totala antalet individer födda 2002 (SCB:s siffror per den 31:a december år 2016) och det totala antalet individer födda 2002 i svensk skolas åk 7 eller högre (elevregistret per den 15:e oktober, dvs 2,5 månad innan SCB:s siffror). Det finns 798 individer fler i riket enligt SCB och denna övertäckning, som är på individnivå, motsvarar 0,7%, av kohorten. Utöver denna övertäckning finns det i PISA 2018 för Sveriges del även något som ser ut som en undertäckning på individnivå, som per definition inte är undertäckning. Denna "undertäckning" kommer sig av att ramen för skolurval bestämdes utifrån de elever som gick i årskurs 9 läsåret före PISA:s genomförande. I och med att denna elevgrupp var mindre än den elevgrupp som sedan våren 2018 deltog i PISA har det lett till att det ser ut som en undertäckning på individnivå. Men denna till synes undertäckning beror på att det mått som användes på skolornas storlek i det första steget i PISA:s urvalsdesign var en underskattning. Så denna "undertäckning" beror alltså inte på att dessa elever inte kunde komma med i det slutliga urvalet, med andra ord är det inte undertäckning per definition. Den över- och undertäckning som tas upp i detta stycke tar nästan ut varandra på aggregerad nivå och det är därför differensen mellan *coverage index* 1 (11,1%) och *coverage index* 3 (14,3%) ser ut att enkom utgöras av den övertäckning på skolnivå som avhandlades högre upp. Men vid till exempel jämförelser med andra länder är övertäckningen på 0,7% av betydelse. I detta sammanhang bör det också nämnas att efter PISA 2018 års genomförande har Skolverkets elevregister utökats och förbättrats så att de idag, till skillnad från hur de sett ut historiskt, baseras på personnummer för alla elever i grund-, grundsär- och specialskolan. Detta har medfört att vi i arbetet med efterkommande PISA-undersökningar, som till exempel i arbetet med PISA 2021 våren 2020, inte längre behöver utgå från föregående läsårs årskurs 9 som mått på skolornas storlek.

Utöver detta behöver även exkludering på grund av brist i språkkunskaper inkluderas i analysen. Riksrevisionen skattar denna andel till 2,5% och använder en andel på 3% i sin analys.

Sammantaget innebär det att för simuleringen av olika scenarion måste följande beaktas för att vara realistiska scenarion för svenskt vidkommande: 3,1% pga. övertäckning, 4,15%³ pga. kognitiv funktionsnedsättning, en relativ andel pga. brister i språk och eventuellt 0,7% (beroende på vilka jämförelser som ska göras) pga. övertäckning utifrån PISA:s målpopulation. Baserat på Riksrevisionens skattningar bör alltså ett för Sverige realistiskt scenario innefatta minst 9,75 - 10,25% korrekta exkluderingar. Utöver detta kan ytterligare 0,7 procentenheter behöva tillkomma som en konsekvens av den övertäckning som OECD:s definition av PISA:s målpopulation ger upphov till. Skolverket menar att Riksrevisionen bör beakta dessa brister innan den slutliga rapporten publiceras. Det vore olyckligt för allmänhetens förståelse för frågeställningen om Riksrevisionen publicerar nya omräknade otillförlitliga resultat.

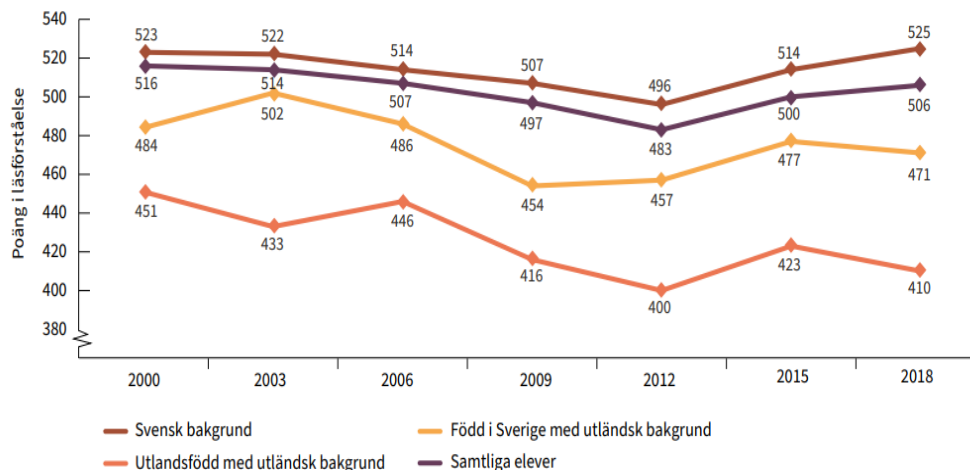
Resultat uppdelat på elevers migrationsbakgrund

Eftersom gruppen elever som eventuellt inte borde exkluderas är relativt liten så skulle mätningar av deras resultat vara mycket osäkra. Av det skälet är inte antal exkluderade elever den viktigaste frågan för PISA-mätningen. Stabilare mått på utbildningssystemets resultatutveckling över tid får vi om vi analyserar elever med svensk bakgrund, vilket också sårredovisas i Skolverkets huvudrapport. Det är den grupp elever som är mest stabil över tid och

³ Eventuellt ska denna andel vara 4,29% om fel andel för skolexkludering använts i avsnitt 2.3.1. I så fall kan denna siffra behöva revideras pga. dubbelxkludering.

som är tillräckligt stor för att mäta långsiktiga satsningar i ett lands utbildningsystem. Det är i sådana analyser som PISA:s data är mest robusta och tillförlitliga.

För Sveriges del ser resultatutvecklingen i läsförståelse ut som visas i figuren nedan, uppdelat på elevers migrationsbakgrund.



Trots den ökning som skett i andelen elever med utländsk bakgrund sedan millennieskiftet, är det *absoluta* antalet elever med utländsk bakgrund i PISA-urvalet fortfarande relativt litet eftersom PISA är en urvalsstudie. Detta innebär att osäkerheten i skattningarna blir större för dessa två elevgrupper jämfört med elever med svensk bakgrund. Därmed krävs det mycket stora resultatförändringar för dessa elevgrupper för att de ska bli statistiskt säkerställda. Det är också en förklaring till varför resultatutvecklingen för såväl utlandsfödda elever med utländsk bakgrund som elever födda i Sverige med utländsk bakgrund framstår som betydligt ojämnare än för elever med svensk bakgrund. Därmed bör inte vare sig små eller medelstora förändringar över tid för dessa två migrationsgrupper övertolkas i figuren. (Utdrag ur Skolverkets huvudrapport för PISA 2018)

I den senaste TIMSS-undersökningen som genomfördes ett år efter PISA 2018 är andelen elever med utländsk bakgrund högre än i tidigare TIMSS 2015. Trots detta faktum är gruppen elever med utländsk bakgrund så liten att den inte påverkar det nationella genomsnittet mer än marginellt. Se figurer nedan för en illustration över elevgruppernas andel utifrån migrationsbakgrund och skillnader i TIMSS-resultat.

Figur 4.11 Genomsnittligt resultat i matematik för elever med olika migrationsbakgrund 2007–2019, årskurs 8.

År	Född i Sverige med minst en svenskfödd förälder (1)	Född i Sverige med utlandsfödda föräldrar (2)	Utlandsfödd (3)	Skillnad mellan (1) och (2)	Skillnad mellan (1) och (3)
2019	514 (2,5)	473 (4,9)	465 (5,4)	41* (5,2)	49* (5,4)
2015	509 (2,8)	481 (6,9)	461 (6,3)	28* (7,3)	48* (6,8)
2011	490 (1,9)	464 (4,6)	456 (4,5)	26* (4,6)	34* (4,6)
2007	497 (2,1)	465 (6,0)	455 (5,9)	32* (6,0)	42* (5,6)

() Medelfel anges inom parentes.

* Skillnaden mellan elever med olika migrationsbakgrund är signifikant skild från 0.

Figur 4.12 Genomsnittligt resultat i naturvetenskap för elever med olika migrationsbakgrund 2007–2019, årskurs 8.

År	Född i Sverige med minst en svenskfödd förälder (1)	Född i Sverige med utlandsfödda föräldrar (2)	Utlandsfödd (3)	Skillnad mellan (1) och (2)	Skillnad mellan (1) och (3)
2019	541 (2,9)	480 (6,8)	450 (7,1)	61* (7,1)	91* (6,9)
2015	536 (3,2)	487 (8,3)	454 (8,4)	49* (8,5)	82* (8,6)
2011	520 (2,4)	469 (6,4)	455 (6,3)	51* (6,2)	65* (6,0)
2007	519 (2,3)	467 (7,2)	462 (6,0)	52* (7,0)	57* (5,9)

() Medelfel anges inom parentes.

* Skillnaden mellan elever med olika migrationsbakgrund är signifikant skild från 0.

TIMSS 2019 bekräftar det mönster vi ser i andra internationella kunskapsmätningar, att det finns skillnader i resultat utifrån elevernas migrationsbakgrund. Elever som är födda i Sverige och har minst en svenskfödd förälder presterar på en högre nivå än såväl utlandsfödda elever som elever som är födda i Sverige med utlandsfödda föräldrar. Precis som vi inte ser några resultatförändringar för hela den svenska elevpopulationen sedan TIMSS 2015 ser vi inte heller några förändringar i resultaten för de olika undergrupperna uppdelade utifrån migrationsbakgrund. Även om resultaten för olika undergrupper inte har förändrats över tid så kan en förändring i andelen elever i de olika undergrupperna påverka den nationella resultatbilden. Under de år som Sverige har deltagit i TIMSS har andelen elever med utländsk bakgrund ökat. Den grupp av elever som är födda utomlands har ökat mellan TIMSS 2015 och 2019. I årskurs 8 är ökningen av utlandsfödda elever 3 procentenheter jämfört med 2015. Det gör att elevpopulationen som vi uttalar oss om i TIMSS 2019 består av 15 procent elever som är utlandsfödda i årskurs 8. Om varje elevgrupp, fördelat efter migrationsbakgrund, skulle prestera på exakt samma genomsnittliga nivå som 2015 men att andelen utlandsfödda ökar med 3 procentenheter skulle de genomsnittliga resultaten på nationell nivå förväntas bli omkring 2–3 poäng lägre. Vi ser emellertid ingen signifikant minskning i de nationella medelvärdena. Effekten av att andelen utlandsfödda ökat med 3 procentenheter mellan 2015 och 2019 är för liten för att det ska innebära några signifikanta förändringar av den nationella resultatnivån jämfört med 2015. (Utdrag ur Skolverkets huvudrapport för TIMSS 2019)

Av denna redogörelse för PISA 2018 och TIMSS 2019 framgår att exkluderingen är lägre i TIMSS 2019 än i PISA 2018 och att andelen elever som är födda utomlands har ökat i TIMSS 2019 jämfört med TIMSS 2015. Detta indikerar att allt fler elever från flyktingvägen efter 2015 har inkluderats i den svenska skolan och styrker det antagande Skolverket gjort om att den ökade exkluderingen i PISA 2018 framförallt handlade om en ökad andel nyligen invandrade elever.

En viktig slutsats från denna redogörelse är emellertid att trots en mindre andel exkluderade elever och trots en större andel inkluderade elever med utländsk bakgrund (som på gruppnivå presterar sämre än elever med svensk bakgrund) ser vi samma resultatutveckling i TIMSS som i PISA. Det krävs mycket stora förändringar av andelen elever i de olika grupperna för att påverka det nationella resultatet och framförallt resultatutvecklingen över tid.

Metodologiska brister påverkar möjligheterna till en allsidig bild

Genomförandet över tid

I rapporten beskrivs Mittuniversitetets genomförande av skolkontakterna:

Efter att Mittuniversitetet fått listor på vilka skolor som var utvalda att delta i undersökningen kontaktades alla rektorer på de utvalda skolorna. Därefter åkte projektansvariga från Mittuniversitetet på en rektorsturné och samlade samtliga skolor vid träffar runt om i landet, i fyra olika städer. Med sig hade de en forskare som använde sig av statistik från Pisa-undersökningen i sin forskning. Mittuniversitetet motiverade dessa rektorsturnéer med att det är viktigt att få med rektorerna, annars är det svårt att få det att fungera på skolorna. Ett år gjorde de ingen rektorsturné i samband med förstudien men såg då att exkluderingsarna steg varpå de återinförde den till huvudstudien.

Träffarna sträckte sig över en hel dag, där förmiddagen användes till en genomgång av forskning relaterad till Pisa-undersökningen, vad det är och hur dess resultat kan användas. Mycket fokus var på att medvetandegöra för rektorerna hur viktigt det är att urval och genomförande blir rätt. Mittuniversitetet argumenterade att Pisa-undersökningen i slutändan gagnar rektorerna och deras skolverksamhet eftersom forskning som baseras på korrekta Pisa-resultat bör fånga upp de problem som finns i skolan, och därigenom kunna leda till lämpliga förbättringsåtgärder. Eftermiddagen ägnades åt mer praktiska detaljer kring arbetet för att göra korrekta exkluderings- och minska bortfall. Därutöver tog de upp vikten av att rektorerna valde ut en lämplig skolsamordnare, och det betonades att det bör vara en person som kan entusiasmera och motivera elever och lärare i arbetet samt inge förtroende. Senare åkte Mittuniversitetet ut på ytterligare en turné för att träffa de utvalda skolsamordnarna. Då hade de inte med någon forskare, men presenterade hur Pisa-undersökningen kan användas inom forskningen. Samtalen om exkluderings- upplevdes som tuffa eftersom det kan vara känsliga frågor att prata om när det gäller elever med olika funktionsnedsättningar. Mittuniversitetet pratade med skolsamordnarna om vikten av att uppmuntra elever för att delta och pratade om olika sätt att motivera dem.

Enligt Mittuniversitetet var det en medveten strategi att sälja in Pisa-undersökningen hos rektorerna, för att medvetandegöra ”allvar och mening” i samband med undersökningen. Träffarna ansågs av Mittuniversitetet vara bidragande till att Sverige inte bara haft ett högt deltagande utan även att skolor och elever genomfört undersökningen med aningen mer allvar.

Den beskrivning som görs av Mittuniversitetets olika skolträffar återspeglar nästan helt hur skolsamordnarträffarna i PISA 2018 och i övriga internationella studier ser ut. Förekomsten av rektorsträffar hade kunnat ses som en betydande skillnad om det inte var så att innehållet som beskrivs i citatet ovan är identiskt med Skolverkets skolsamordnarträffar och cirka 50 procent av skolsamordnarna är rektorer och biträdande rektorer. Det bör i sammanhanget också noteras att Skolverket har deltagit i alla de rektorsträffar som Mittuniversitetet anordnade då de ansvarade för PISA och har god insyn i hur dessa förlöpte. Mallen för skolsamordnarträffar sattes redan i PISA 2000 i samarbete med Kalmar högskola och det är den vi nyttjar i stora drag i samtliga internationella studier. För att bedöma påverkan av ev. skillnader mellan Mittuniversitetets genomförande och Skolverkets kan det också vara värt att konstatera att PISA 2015 och TIMSS 2015 hade en liknande exkluderingsnivå – trots att den ena genomfördes av Mittuniversitetet och den andra av Skolverket (utan separata rektorsträffar).

Vidare framgår av granskningen att:

Vi kan inte se att Skolverket haft kontakt med Mittuniversitetet för att säkerställa att de gjort som Mittuniversitetet, det vill säga att Pisa-undersökningen genomförts som den alltid gjorts.

Beskrivningen ovan är felaktig. Skolverket har vid flera tillfällen under PISA 2018 kontaktat Mittuniversitetet för att få information om hur enskilda frågor hanterats i tidigare PISA, bland annat för att säkerställa att genomförandet sker på liknande sätt. Dessutom samarbetar Mittuniversitetet med Skolverket i TIMSS sedan TIMSS 2011 och det har funnits naturliga tillfällen att diskutera hur vi genomför de internationella studierna. Eftersom Skolverket varit delaktig i de rektorsträffar som Mittuniversitetet anordnat har vi haft en god insyn i hur de genomfört skolkontakterna. Det material som togs fram i syfte att entusiasmera skolor och elever (film, posters och broschyrer) att delta i PISA 2015 togs fram av Skolverket. Den fikapeng som Skolverket tillhandahåller deltagande skolor i alla studier är något vi vet är uppskattat av eleverna och något vi fortsätter att prioritera.

Den bild som återges i granskningen av hur Mittuniversitetets och Skolverkets genomförande av PISA skiljer sig åt verkar ensidigt bygga på information från Mittuniversitetet. För att rapporten ska ge en allsidig bild behöver sammantaget de citerade styckena ses över. Skolverket har tidigare informerat Riksrevisionen både om skolsamordnarträffarnas upplägg i PISA 2018 samt om de kontakter som Skolverket haft med Mittuniversitetet under genomförandet av PISA 2018, information som skulle kunna användas vid en sådan översyn.

Skolverket menar sammanfattningsvis att stödet för att de skillnader mellan Mittuniversitetets och Skolverkets genomförande, som revisionen pekar på, bidrar till lägre exkluderingar och bortfall är svagt. Skolverket samlade in uppgifter om exkluderingar inför genomförandet av PISA förstudie 2017 och TIMSS förstudie 2018 men exkluderingsgraden var trots detta hög. År 2015 genomfördes TIMSS och PISA samtidigt med likartade exkluderingsgrad trots att Skolverket inte anordnade rektorsträff i TIMSS.

Missförstånd och tolkningar av språkbarriärkriteriet

Revisionen lyfter fram ett antal missförstånd som intervjuade skolsamordnare ger uttryck för i arbetet med exkluderingar. Skolverket har i samtal med Riksrevisionen lyft vissa tolkningsproblem i kriterierna och pågående diskussioner som förs med OECD om detta. Skolverket menar att detta är en viktig del av att utveckla arbetet med exkluderingar och revisionen bör därför redogöra för det.

I granskningen av skolsamordnarnas exkluderingar framstår två varianter av missförstånd vara vanliga kring just kriteriet om bristande språkkunskap:

De har uppfattat att nyanlända elever kan exkluderas, men refererar då till Skolverkets definition av nyanlända för statistiska ändamål, det vill säga elever som varit upp till fyra år i Sverige.

De har uppfattat att de själva ska bedöma elevens språkkunskaper oavsett tiden som eleven fått undervisning i svenska, och utifrån det avgöra om eleven ska skriva provet.

Vad gäller det förstnämnda kan det finnas skäl för Skolverket att särskilt förtydliga i manualer och i utbildning att definitionerna i PISA och i Skolverkets statistik skiljer sig åt.

Vad gäller den andra punkten ovan bör den sättas i relation till vad som skrivs fram i manualerna till skolorna och utifrån vad vi pratade med skolorna om, det vill säga att elever som fått undervisning i svenska i minst ett år ska delta i PISA. Skolverket har tolkat kriteriet mycket strikt och sagt att om eleven haft undervisning i svenska i mer än ett år, men fortfarande inte

klaras att genomföra ett PISA-prov på svenska så får eleven bli bortfall, inte exkludering. Detta tydliggjordes särskilt efter uppföljningen av exkluderingarna i förstudien 2017.

Dock ska PISA-studien ska mäta kunskaper i matematik, naturvetenskap och läsförståelse. Om elever med mycket dåliga svensk kunskaper deltar i provet riskerar vi att förlora information om kunskapsutvecklingen i PISA:s ämnesområden, eftersom PISA då istället mäter språkkunskaper. Det finns därför skäl att se över vad språkbarriärkriteriet egentligen syftar till, något Skolverket återfört i en extern utvärdering av PISA:s tekniska standard.

OECD gjorde ett förtydligande kring språkkriteriet i december 2019:

They have insufficient assessment language experience to take the PISA test. Students who have insufficient assessment language experience are those who meet all the following three criteria:

they are not native speakers of the assessment language,

they have limited proficiency in the assessment language, and

they have received less than one year of instruction in the assessment language.

[...]

The last point typically refers to instruction not just “of” the assessment language (as a second language or as a foreign language), but to the assessment language being the regular language of instruction for most subjects, and in particular for the ones assessed by PISA.

Denna tolkning handlar om att man ska ha haft undervisning i *åtminstone PISA-ämnena* på ”the assessment language” i minst ett år för att delta i PISA.

Det är också i detta sammanhang som begreppen undervisning *i* respektive *på* svenska kan ha betydelse, som vi efter genomförandet av PISA 2018 (men före publiceringen av resultaten) började diskutera med OECD:s kontraktör. Anledningen till denna diskussion härrör från det som framkommit på skolsamordnarträffarna där skolorna visade frustration över att de inte fick exkludera elever som vare sig kunde läsa eller skriva på svenska, eftersom de funnits på skolan i över ett år. Som en konsekvens av detta justerade Skolverket (med godkännande av OECD) skrivningen i kriteriet och instruktionerna till skolorna som deltog i PISA förstudie under 2020 till att handla om att deltagande elever måste kunna överbrygga språkbarriären (ändrade från *i* svenska till *på* svenska i minst 1 år). Denna bredare tolkning av språkkriteriet är också något som sedan OECD har lyft fram och som mer leder till att PISA ska mäta kunskaper i ämnena snarare än språkkunskaper. Det återstår ännu att se hur OECD kommer att nyansera beskrivningen av kriteriet och vilka konsekvenser det kan få. Det återstår också att se om denna nya skrivning kommer att implementeras även i kommande huvudstudie för PISA 2022.

Revisionen redogör för olika fall av felaktiga exkluderingar baserade på språkbarriärkriteriet. I relation till resonemangen om språkbarriärkriteriet noterar Skolverket att revisionen säger att ”ett ökat antal nyanlända inte är en giltig förklaring till den höga andelen exkluderade elever”. Den formuleringen är dubbeltydig. Om skolsamordnare felaktigt exkluderat nyanlända elever enligt någon annan definition av nyanlända snarare än den Skolverket förmedlade är det väl *exkluderingarna* som inte är giltiga? Ett ökat antal nyanlända kan fortfarande vara en giltig *förklaring* till Sveriges höga exkluderingsgrad i PISA 2018. Om revisionen har någon annan

huvudsaklig förklaring till den höga exkluderingsgraden (oavsett om den skett felaktigt eller korrekt) bör det framgå i rapporten.

Viktigt att inte missförstånd om PISA-undersökningens karaktär befasts

PISA är en urvalsundersökning

PISA är en urvalsstudie med alla de metodologiska osäkerheter det innebär när man vill generalisera resultaten till en större population. Denna aspekt framgår inte tydligt i granskningsrapporten, bland annat i redogörelsen för Riksrevisionens egna analyser av PISA-data. Därför vill Skolverket tydliggöra att PISA liksom andra urvalsstudier alltid, oavsett vilka insatser som vidtas, kommer att ha begränsningar vad gäller representativiteten och denna osäkerhet måste beaktas vid tolkningen av resultatet.

Revisionen skriver fram följande om vilka krav som kan ställas på PISA:

Vidare har riksdagen uttalat att det är ”mycket angeläget att den officiella statistiken är av god kvalitet och att den ger en rättvisande bild av läge och utveckling i samhället”. Den officiella statistiken ska tillgodose användarnas informationsbehov och förväntningar. Pisa-statistiken ägs av OECD och klassificeras inte som officiell statistik, men den används som underlag för beslut – till exempel i samband med budgetpropositionen där Pisa-resultaten används som en av flera indikatorer för att mäta måluppfyllelse för grundskolan. Rimligen bör samma krav kunna ställas på den som på officiell statistik framtagen i Sverige. Skolverket som myndighet med statistikansvar, och med ansvar för Pisa-undersökningen i Sverige, är därför den aktör som ansvarar för att den statistik som rapporteras in för Sveriges del håller hög kvalitet och ger en rättvisande bild av skolsystemet.

Det är inte orimligt att ställa höga krav på PISA-statistiken med tanke på hur resultaten används. Kraven som ställs måste emellertid anpassas till att det handlar om en urvalsundersökning. Alltså är det viktigt att undersökningen är så representativ som möjligt och att bortfallet är så litet som möjligt. Jämfört med många andra urvalsundersökningar har PISA fortfarande hög svarsfrekvens även om den sjunkit till 2018, då svarsfrekvensen var 86,5%.

Exkluderingar är – rätt genomförda – inte ett problem i detta sammanhang, eftersom det handlar om elever som *inte ska* delta och som resultaten alltså inte ska generaliseras till. Om vi antar att så många felaktiga exkluderingar skett som revisionen menar skulle ytterligare ca 250-300 elever istället tillhört gruppen elever som ska delta i PISA. Om vi vidare antar att flera av dessa sannolikt inte hade deltagit på grund av att de ändå hade för stora problem med språket eller på grund av att de var hemmasittare (enligt exemplen i revisionens granskning) så skulle bortfallet varit större, men inte över 20%.

I jämförelse med många andra urvalsundersökningar – som också används som underlag till beslut – har PISA-studien 2018 även enligt revisionens antaganden om felaktiga exkluderingar en förhållandevis hög svarsfrekvens. Se gärna DN-artikeln ”Färre svarande riskerar göra offentlig statistik missvisande” från 2021-02-16, där det redovisas att till exempel SCB:s Arbetskraftsundersökning 2020 har ett bortfall på 49,9%, Nationella folkhälsoenkäten vid Folkhälsomyndigheten 2020 har ett bortfall på 58% och Brottsförebyggande rådets nationella trygghetsundersökning 2020 har ett bortfall på 59%. Också den utvärdering av PISA:s tekniska

standards som OECD låtit göra poängterar att PISA håller en förhållandevis hög kvalitet i jämförelse med andra likartade storskaliga urvalsundersökningar.

Skolverket är dock bekymrade över det ökade bortfallet i PISA. Bortfall är problematiskt i urvalsundersökningar, eftersom det inte är slumpmässigt och eftersom dessa elever utgör en del av den elevpopulation man vill uttala sig om, till skillnad från exkluderingarna som avsiktligt plockas bort från urvalet för att jämförelser mellan länder ska bli mer, inte mindre, rättvisande. Det är dessvärre vissa *särskilda* elever/svarspersoner som inte svarar, vilket gör att man kan få en skev bild av dem som deltagit. I PISA finns inga möjligheter att analysera bortfallet, vilket hade varit önskvärt.

Istället försöker vi analysera hur representativt urvalet faktiskt är. Skolverket har vid tidigare tillfälle – när debatten om att den ökande andelen elever med utländsk bakgrund skulle ligga bakom de fallande resultaten i PISA 2012 uppstod – försökt titta på hur representativt urvalet som deltar i PISA är jämfört med de som går i svenska skolan med avseende på utländsk bakgrund. Den analysen visade i PISA 2018 på en viss underrepresentation av elever med utländsk bakgrund – på samma nivå som i PISA 2015.

Det är förstås inte den enda underrepresentativitet som finns i PISA-urvalet, eller andra internationella kunskapsmätningar. Elever med lägre socioekonomisk status är sannolikt underrepresenterade, elever med psykisk ohälsa är säkert underrepresenterade mm. Att göra hypotetiska beräkningar av i hur hög grad olika grupper är underrepresenterade ger inga tillförlitliga resultat, och att försöka beräkna hur stora effekter det skulle ha på slutresultatet är följaktligen än mera otillförlitligt. Skolverket kan inte revidera resultaten utifrån elever som *inte* genomfört provet. Även i revisionens beräkning blir det ett antagande kring hur de elever som inte genomfört provet skulle ha presterat om de deltagit. Det bygger också på ett antagande om exakt hur många som egentligen borde ha deltagit (givet att man här antar resultat för ett exakt antal felaktigt exkluderade elever). Skolverket kan inte publicera ”egna” resultat som skiljer sig från OECD:s resultatrapportering utan har att förhålla sig till de standards och redovisningsformer som de deltagande länderna kommit överens om.

De internationella kunskapsmätningarna har mer komplicerade urval än många andra urvalsundersökningar - urval som görs i två steg. I första steget görs ett skolorval, där bortfall statistiskt kan ställa till med värre representativitetsproblem än bortfallet av enskilda elever. I Sverige är svarsfrekvensen på skolnivå omkring 98 - 99 % i de internationella skolstudierna, vilket är jämförelsevis mycket högt.

Fortsatt arbete i syfte att förbättra precisionen i exkluderingen

Det är skolsamordnarna som avgör vilka elever som ska exkluderas enligt PISA:s kriterier, eftersom det är personalen på skolorna som känner eleverna. De personer som arbetar med genomförandet av de internationella studierna på Skolverket har heller ingen expertkunskap vad gäller undervisningen av vare sig elever med funktionsnedsättning eller av elever med språkbarriär. Det kan förstås uppstå missförstånd och ske misstag på skolorna, och kanske kan tolkningen av kriterierna förändras över tid. Men att en mängd skolsamordnare *systematiskt* exkluderat för många elever i just PISA 2018 i just Sverige har vi inte haft anledning att misstänka. Skolsamordnarna är helt centrala i de internationella studierna och det är också

därför vi kontinuerligt genomför insatser för att i så hög utsträckning som möjligt säkerställa att de utgår från rätt information vid sina beslut.

Det är emellertid viktigt att följa utvecklingen av exkluderingsgrad i PISA framöver. Exkluderingen i andra efterföljande studier, som TIMSS 2019, har förstås också varit viktiga indikationer, eftersom de i princip genomförs på samma sätt som PISA vad gäller skolsamordnarnas roll och eftersom studien genomfördes ett år efter PISA 2018. Att exkluderingsgraden är så pass mycket lägre i TIMSS 2019, och sedan i förstudien i PISA som delvis genomfördes 2020, ger oss ytterligare stöd för att det inte generellt finns någon systematisk felaktig exkludering från skolsamordnarnas sida.

Att Skolverket inte i detalj följer upp enskilda exkluderingar ska inte tolkas som att vi inte arbetar med att förbättra kvaliteten i PISA. För att upprätthålla en god representativitet i urvalen och för att möjliggöra jämförelser mellan länder och över tid krävs förstås att regelverk, kriterier och definitioner vad gäller population och exkludering är tydliga. Skolverket har återkopplat frågor kring definitioner och riktlinjer vad gäller population och exkluderingar till OECD, dels via en intervju i april 2020 med de forskare som fått i uppdrag att genomföra en utvärdering av PISA:s tekniska standards, dels i PISA Governing Board hösten 2020 när nämnda utvärdering presenterades. Den utvärderingen och kommande utveckling av PISA:s tekniska standards är något som vi varmt välkomnar.

Även andra länder som rapporterar höga exkluderingar (som Norge och Kanada) har lyft fram behovet av förtydliganden kring dessa områden i PISA:s tekniska standards (och vidare diskussioner i PGB och dess olika arbetsgrupper). Vi har alla poängterat att det inte bara är definitionen av exkluderingskriterierna som behöver ses över, utan också definitionen av ”PISA-eligible population”. Vissa OECD-länder har en väldigt låg exkluderingsgrad; mindre än vad som är rimligt om andelen elever med olika funktionsnedsättningar är rimligt lik mellan länder, vilket visar på behovet av information om hur populationsbasen definieras i olika länder, se tabell I.A2.1 i Annex A2 i PISA 2018 Results, Volym 1. Skolverket har därför poängterat att det är viktigt att i framtida utvärdering och omformulering av tekniska standards resonera kring exkluderingar *i relation till* ”the PISA-eligible population”.

Skolverket välkomnar varmt forskningsstudier och/eller OECD-utvärderingar av detta.