

Redovisning av uppdrag om förstärkta insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med gällande riktlinjer i PISA 2022

Dnr U2021/02549

Härmed redovisas uppdraget om förstärkta insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med gällande riktlinjer i den internationella kunskapsmätningen Programme for International Student Assessment (PISA) 2022.

Sammanfattning

Regeringen har givit Skolverket i uppdrag att förstärka myndighetens insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer i PISA 2022. Skolverket menar att de åtgärder som redan ska vidtas enligt OECD:s riktlinjer för genomförandet av PISA 2022 ger en hög grad av säkerhet att rätt elever deltar. Därutöver vidtar Skolverket följande åtgärder för att säkerställa ett högt deltagande:

- Skolverket kommer under förberedelser och genomförande av PISA 2022 att ha tätare dialog och kontakter med de utvalda skolorna via rektorer, skolsamordnare och it-ansvariga.
- Skolverket kommer i utbildningen av de skolsamordnare som ska genomföra PISA-undersökningen på de utvalda skolorna att lägga ännu större vikt vid instruktioner om exkluderingar av elever och hantering av bortfall. Skolverket kommer också i högre utsträckning än tidigare söka återkoppling kring utbildningen från skolsamordnarna i syfte att säkerställa att de uppfattat instruktionerna korrekt.
- Skolverket har i förstudien samlat in och kommer i huvudstudien att samla in uppgifter om elever som inte ska delta i PISA *innan* provgenomförandet, för att bättre kunna följa upp att exkluderingarna har utgått från OECD:s riktlinjer på ett korrekt sätt.
- Skolverket kommer att kräva en högre svarsfrekvens för skolorna än vad OECD kräver. Utgångspunkten för svenska skolor kommer att vara en svarsfrekvens på 90 procent av eleverna i stället för de 77 procent som OECD kräver. Fler skolor kommer därmed att få anordna uppföljande prov, vilket bör höja svarsfrekvensen nationellt även om alla skolor sannolikt inte når 90 procents svarsfrekvens.
- Skolverket lyfter tydligare fram att rektor ansvarar för att genomföra studien på skolan och betonar i ännu högre utsträckning hur viktigt deltagandet i PISA är för utvärderingar av skolsystemet.

- Skolverket poängterar tydligare i informationen, framför allt till vårdnadshavare och elever, hur viktigt det är att varje utvald elev deltar i studien och att en utvald elev inte kan ersättas av någon annan.

Bakgrund

Riksrevisionen konstaterar i sin granskningsrapport ”Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande” (RiR 2021:12) att Skolverket följt OECD:s riktlinjer för genomförandet av PISA 2018, men att myndigheten inte gjort tillräckligt för att försäkra sig om att OECD:s regler för exkluderingar tillämpats korrekt vid skolenheterna. Regeringen anser därför att Skolverket behöver förstärka sina insatser gällande ett högt deltagande. Detta mot bakgrund av vikten av att de svenska resultaten är representativa för eleverna som går i den svenska skolan och att studiens villkor för deltagande och exkludering följs.

Riksrevisionen lämnade rekommendationen till Skolverket att förbättra arbetet med att säkerställa ett korrekt deltagande i kommande PISA-undersökningar. Ett sådant arbete bör, enligt Riksrevisionen, innefatta att större vikt läggs vid följande detaljer i genomförandet:

- Förstärk den inledande kommunikationen med utvalda skolor.
- Säkerställ att instruktionerna uppfattas och tillämpas korrekt av skolsamordnarna.
- Följ upp exkluderingarna mer detaljerat genom att begära in elevprotokollen innan undersökningen genomförs.
- Höj ambitionsnivån i arbetet med att minska bortfallet genom fler uppföljningstillfällen och betona vikten av att elever deltar i informationen som skickas till vårdnadshavarna.

Genomförandet av PISA 2022

PISA genomförs utifrån regler och riktlinjer som OECD har satt upp. OECD har tagit fram manualer som beskriver riktlinjerna och genomför utbildningar kring dessa för de nationella center som genomför PISA i de deltagande länderna. Detta görs för att garantera att studien genomförs på ett korrekt och likvärdigt sätt i alla länder.

Skolverket är det nationella center som ansvarar för att genomföra PISA i Sverige. De manualer och instruktioner som lämnas till de utvalda skolorna har verifierats av OECD. De svenska instruktionerna till skolorna får inte vara alltför olika de instruktioner som går ut till skolor i andra deltagande länder. De får inte heller förändras alltför mycket från tidigare PISA-studier. Motivet för detta är att så långt som möjligt säkerställa att resultaten i PISA är jämförbara mellan länder och över tid.

I genomförandet av PISA ska alla deltagande länder så långt som möjligt kontrollera att alla delar av studien går rätt till. Det nationella centrat (i Sverige alltså Skolverket) ansvarar för att förse OECD och de organisationer som kontrakterats för olika steg i undersökningen med allt underlag som behövs för att definiera målpopulationen och dra urval. Vidare ansvarar det nationella centrat för att anpassa och översätta instrument (prov och enkäter) och manualer, att kontakta skolor som ska delta, att förse skolorna med all information, alla instruktioner och allt material som krävs för provgenomförandet. Kontaktpersonerna på skolorna – skolsamordnarna – utbildas av det nationella centrat i alla moment i genomförandet och det nationella centrat finns tillgängligt för

frågor och som stöd såväl före, under som efter provgenomförandet. Det nationella centrat ansvarar också för att vissa delar av proven och enkäterna kodas, och för att all data laddas upp till OECD. I Sverige samarbetar projektgruppen på Skolverket med tre olika forskargrupper – ett för varje ämnesområde i PISA. Matematikgruppen finns på Stockholms universitet, naturvetenskaps- och läsförståelsegrupperna på Göteborgs universitet. Dessa forskare är involverade i flera olika steg i genomförandet. Att genomförandet går rätt till på det nationella centrat och på skolorna följs vidare upp av OECD genom internationella kvalitetsobservatörer.

Utöver de internationella riktlinjer som Skolverket och de utvalda skolorna har att följa kan ytterligare nationella insatser göras för att motivera skolor och elever att delta samt följa upp att studien genomförs på ett korrekt sätt och för att så långt som möjligt säkerställa ett högt deltagande.

I föreliggande svar på regeringens uppdrag fokuserar vi på de delar av PISA-studien som berör skolors och elevers deltagande. Underlaget beskriver dels hur Skolverket arbetar med studien utifrån OECD:s riktlinjer och rutiner, dels hur Skolverket kommer att förstärka arbetet med PISA 2022 i vår ambition att så långt som möjligt nå ett högt deltagande.

1. Urval av skolor

Information om alla skolor i de deltagande länderna som har elever födda 2006 skickas till den forskarorganisation som OECD har kontrakterat för att sköta urvalet, Westat. Från den listan drar Westat sedan ett urval av skolor. De deltagande länderna får tillbaka en lista över de skolor som ska delta. Dessa skolor har valts ut med metoder som syftar till att få ett urval som är så representativt som möjligt för skolsystemet som 15-åringarna befinner sig i.

Den statistik som finns tillgänglig i Sverige kring skolornas elevunderlag blir allt bättre och mer precis. Detta innebär att kvaliteten på den information som urvalet av skolor i Sverige dras från i PISA 2022 är hög och att urvalet väl speglar målpopulationen. När urvalet är gjort och det är dags att kontakta de deltagande skolorna gör Skolverket en kontroll över eventuella förändringar av skolenheterna gentemot urvalsfilen. Kontakter tas med skolenheter som ser ut att ha förändrat sin verksamhet efter att urvalsarbetet inletts. Westat får denna information från Skolverket och avgör hur förändringar ska hanteras.

2. Urval av elever

De deltagande skolorna ombeds, av det nationella centret (dvs. Skolverket i Sveriges fall), att lista samtliga elever på skolan som är födda år 2006. Dessa elevlistor importeras in i en programvara som OECD tillhandahåller. I denna programvara görs det slumpmässiga urvalet av de elever som ska delta i PISA på de utvalda skolorna.

I samband med att skolorna ska lista alla elever på skolan som är födda år 2006 poängteras till skolorna att ingen elev får undantas. Det finns beskrivet i riktlinjerna att även elever som eventuellt inte kommer att kunna delta i provet ska listas i detta steg. Skolverket kontrollerar att antalet inrapporterade elever stämmer överens med det antal

elever som finns registrerade i urvalsfilerna. Eftersom urvalsfilerna utgår från information som är ett år äldre än tidpunkten för skolkontakterna finns det ofta orsaker till att elevantalet inte helt stämmer överens. Skolorna ombeds ange orsaken till detta till Skolverket som sedan rapporterar detta till OECD.

I samband med att skolorna ska lista sina elever som är födda år 2006 framgår tydligt i manualerna och instruktionerna från Skolverket att inga elever ska undantas. Även elever som läser enligt grundsärskolans läroplan ska listas, trots att dessa elever senare ska exkluderas. Den nationella projektgruppen finns tillgänglig för att hjälpa skolor vid behov. När elevlistorna kommer till Skolverket kontrolleras de direkt och skolor kontaktas om antalet elever inte stämmer överens med det förväntade antalet.

3. Exkluderingar

PISA är en studie där även elever som har någon form av extra stöd i sin undervisning ska kunna delta. Provet ger dock inte några särskilda anpassningar till elever med större behov av sådana och en del av de elever som valts ut att delta i PISA kommer inte att kunna göra provet utifrån PISA:s syfte. Dessa elever ska därför exkluderas enligt de riktlinjer som OECD tagit fram. De nationella centra informerar skolorna om dessa exkluderingar som är:

- Elevens vårdnadshavare tillåter inte att barnet deltar i PISA
- Eleven har en måttlig till svår permanent fysisk funktionsnedsättning som gör att han/hon inte kan delta vid provet.
- Eleven har en kognitiv, beteendemässig eller emotionell funktionsnedsättning som enligt en på området professionellt sakkunnig person gör att han/hon inte kan delta i PISA-provet. Med detta menas elever som har kognitiv, beteendemässig eller emotionell oförmåga att ens följa de allmänna anvisningarna vid provtillfället.
- Eleven uppfyller SAMTLIGA tre kriterier:
 - har inte svenska som modersmål,
 - har begränsade kunskaper i svenska och
 - har fått mindre än 1 års undervisning på¹ svenska.
- Eleven uppfyller inte valbarhetskriterierna:

¹ Detta innebär att elever ska ha fått minst ett års undervisning på svenska i alla skolämnen, med särskilt fokus på de ämnen som PISA mäter (läsförståelse, matematik och naturorienterande ämnen).

- Om en elev går i årskurs 6 eller lägre uppfyller han/hon inte valbarhets-
kriterierna för att delta i PISA.
- Om en elev inte är född år 2006, uppfyller han/hon inte valbarhetskriteri-
erna för att delta i PISA.

De kriterier som gäller för vilka elever som ska exkluderas står framskrivet i den manual som skolorna utgår från i genomförandet av PISA. Hur exkluderingarna ska gå till är också något som Skolverket går igenom under den utbildning som alla skolor får inför genomförandet. Utbildningarna är en del av PISA och alla länder förväntas genomföra dessa utbildningar på liknande sätt. Det framgår både av manualen och i utbildningen att skolor ska diskutera eventuella svårigheter kring exkluderingar med Skolverket. Detta sker både i samband med utbildningen och via telefon i samband med att skolorna ska exkludera elever. I PISA 2022 förstärker vi utbildningsinsatserna kring exkluderingar och bortfall, vi uppmanar skolorna att i ännu högre utsträckning kontakta oss vid minsta tveksamheter kring elevers deltagande och vi introducerar ett återkopplingssteg, där skolorna ganska direkt får möjlighet att återkoppla på utbildningen och ställa uppföljande frågor.

I PISA 2022 samlar Skolverket in information om vilka elever som ska exkluderas *innan* genomförandet för att snabbt kunna kontakta skolor med flera sådana elever och säkerställa att exkluderingarna är korrekta. Det gjordes också i den förstudie som genomfördes våren 2020 (som dessvärre fick avbrytas pga. pandemin), och det görs regelrätt i IEA-studierna.

I de fall där det råder osäkerhet kring olika elevers deltagande kontaktar Skolverket OECD för att få vägledning. Det kan till exempel handla om elever som inte kan läsa eller skriva på svenska trots att de befunnit sig i det svenska skolsystemet i mer än ett år. Det kan också handla om elever som har olika typer av kognitiva, beteendemässiga eller emotionella funktionsnedsättningar där det ofta är svårt att avgöra huruvida de ryms inom ramen för OECD:s kriterier. OECD får då avgöra om dessa elever ska exkluderas eller om de i stället ska betraktas som bortfall om det står klart att de inte kan genomföra PISA-provet.

4. Svarsfrekvens och bortfall

När en skola genomför provet behöver svarsfrekvensen vara minst 77 procent (i Sverige) utifrån riktlinjer från OECD. Om svarsfrekvensen blir lägre behöver skolan genomföra ett uppföljningstillfälle med de elever som borde ha deltagit men som av olika anledningar inte gjorde det.

Efter att provet är genomfört på skolorna räknar skolorna ut svarsfrekvensen på ett svarsfrekvensprotokoll. Om skolorna inte uppnått den grad av svarsfrekvens som har ställts som krav behöver de alltså anordna ett uppföljningstillfälle. Elever som varit sjuka eller frånvarande från skolan av annan anledning vid tidpunkten för PISA-provet gör provet vid ett gemensamt tillfälle när de är tillbaka på skolan.

När skolor kontaktas med information om att de ingår i PISA 2022 poängteras i ett brev till rektor om vikten av skolans deltagande i PISA och att rektor ansvarar för att

genomföra studien på skolan, även om det kan ske i samarbete med en annan utsedd kontaktperson (skolsamordnare). Skolverket bjuder in skolsamordnare till en träff både för att utbilda dem i hur genomförandet ska gå till och för att poängtera hur viktig PISA är som en del av den nationella utvärderingen av svenska skola. Under utbildningen diskuteras hur man kan arbeta för att få så många elever som möjligt att delta. Skolverket erbjuder också att personligen komma till skolan i samband med genomförandet för att hjälpa till, vilket sker med jämna mellanrum. Både för att motivera elever till att delta och för att stötta vid själva provgenomförandet som provledare. Skolverket understryker nu denna möjlighet ännu tydligare i samtal med skolorna.

Skolverket tar fram informationsmaterial (i form av brev, broschyrer, foldrar och film) till rektorer, lärare och elever samt informationsbrev till vårdnadshavare. I detta material understryks vikten av skolans och elevernas deltagande. Eftersom det inte är obligatoriskt för elever att delta i PISA måste de utvalda eleverna få denna information utifrån både etiska och juridiska aspekter. I informationsmaterialet för PISA 2022 skriver Skolverket tydligare fram hur viktigt det är att varje utvald elev deltar i studien och att en utvald elev inte kan ersättas av någon annan. Det står också framskrivet att resultatet inte kopplas samman med de utvalda eleverna och att elevernas prestation på PISA-provet inte påverkar deras betyg. Skolverket arbetar med att motivera eleverna så mycket som möjligt, både direkt med information till elever och vårdnadshavare men också via och med hjälp av skolsamordnare och rektorer. I samband med genomförandet av provet erbjuder Skolverket skolorna att köpa in fika eller dylikt till eleverna som ett tack för deras insats.

Den svarsfrekvens som krävs på skolnivå för att slippa hålla ett uppföljande provtillfälle har Skolverket höjt, från OECD:s stipulerade 77 procent till 90 procent, vilket innebär att fler skolor kommer att få göra uppföljningstillfällen och att svarsfrekvensen totalt sett förhoppningsvis blir högre. Direkt efter att en skola har genomfört provet kontaktas de av Skolverket för att diskutera svarsfrekvens och eventuellt uppföljningstillfälle. En svarsfrekvens på 90 procent på varje skola är en ambitiös målsättning, och med största sannolikhet kommer inte alla skolor att nå den. Ett sådant mål fyller emellertid ändå funktionen att uppföljningstillfällen blir fler och den nationella svarsfrekvensen sannolikt högre.

I PISA 2018 samlades personnummer in vilket eventuellt kan ha bidragit till att fler vårdnadshavare hörde av sig till Skolverket om att deras barn inte skulle delta i PISA. För att minimera den risken kan man argumentera för att inte samla in personnummer i PISA 2022. Fördelen med att samla in personnummer är emellertid att det möjliggör bortfallsanalyser. Bortfallsanalyser är viktiga för att bedöma om de frånvarande eleverna delar vissa specifika egenskaper, alltså att bortfallet är systematiskt och inte slumpmässigt. Ett systematiskt bortfall har förstås större påverkan på det nationella resultatet än ett slumpmässigt. Skolverket menar att om det finns juridisk möjlighet att genomföra bortfallsanalyser är det av centralt intresse och bör genomföras trots den eventuella risk för minskat deltagande som det kan innebära.

Avslutande kommentar

Skolverket delar regeringens ambition att säkerställa ett högt deltagande, både i PISA 2022 och i övriga internationella studier. Det finns emellertid utmaningar, och att helt *säkerställa* ett högt deltagande är inte möjligt. Studien är inte obligatorisk för de utvalda eleverna, vilket är en utmaning för svarsfrekvensen. Skolverket har i föreliggande regeringsuppdrag beaktat Riksrevisionens rekommendationer för att förbättra arbetet i PISA 2022.

Att exkluderingsgraden eventuellt är hög är inte ett problem om exkluderingarna är korrekt gjorda. Det faktum att exkluderingsgraden sjunkit i såväl andra internationella studier som i PISA:s förstudie 2020 - efter genomförandet av PISA 2018 - antyder att delar av den höga exkluderingsgraden är ett övergående problem eftersom andelen nyanlända elever har minskat över tid. Det finns emellertid skäl att misstänka att exkluderingar med anledning av kognitiva, beteendemässiga och emotionella funktionsnedsättningar ökar något.

På sikt är en större utmaning det ökande bortfallet av deltagande elever. I PISA 2018 var svarsfrekvensen 86,5 procent att jämföra med 90,7 procent i PISA 2015. Ökande bortfall är idag en utmaning för alla urvalsundersökningar. Jämfört med många andra nationella urvalsstudier har dock de internationella skolstudierna, inklusive PISA, fortfarande höga svarsfrekvenser. Skolverket har hittills inte upplevt något problem med deltagande *på skolnivå* i vare sig PISA eller övriga internationella skolstudier där skolbortfallet legat på 1–2 procent.

Skolverket förstärker nu sina insatser för att så långt som möjligt säkerställa att skolorna uppfattat exkluderingskriterierna korrekt. Skolverket förstärker också sina insatser för att ytterligare motivera utvalda elever att delta i PISA 2022. Skolverket förstärker också insatser för att höja svarsfrekvensen genom att fler skolor kommer att få ha uppföljande provtillfällen. I de fall där frågor uppstår kommer Skolverket konsekvent att rådfråga OECD eller de organisationer som är kontrakterade i undersökningens olika steg så att det blir tydligt att Skolverket fullföljer sitt uppdrag i genomförandet av PISA i Sverige.

Resultaten från PISA ska fortsätta att vara tillförlitliga och fungera som ett av flera underlag för att utvärdera den svenska skolan.

På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson
Generaldirektör

Maria Axelsson
Undervisningsråd