

Regeringen  
Utbildningsdepartementet

## Yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande

### Sammanfattning

Regeringen har den 27 maj 2021 begärt Skolverkets yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport PISA-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande (RiR 2021:12).

Skolverket har faktagranskat innehållet i ett utkast till den aktuella rapporten i mars 2021 och Riksrevisionen har sedan föredragit sina slutsatser för Skolverket på ett möte i april 2021.<sup>1</sup>

Riksrevisionen motiverar sin granskning av arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande i PISA 2018 med att resultaten från PISA-undersökningen används i många sammanhang, bland annat som målindikator i budgetpropositionen. Därför är det viktigt att resultaten går att lita på. Om PISA-undersökningen inte genomförs på ett tillförlitligt sätt kan det få konsekvenser för både utbildningspolitiken och förtroendet för statsförvaltningen.

- Skolverket välkomnar Riksrevisionens granskning och delar Riksrevisionens bedömning att det är av central betydelse att PISA-undersökningen, som mäter hur det svenska skolsystemet fungerar, går att lita på.
- Skolverket konstaterar att en av Riksrevisionens slutsatser är att Skolverket har följt OECD:s regler och riktlinjer för PISA-studiens genomförande och vill betona detta faktum.
- Skolverket tar till sig Riksrevisionens rekommendation till myndigheten att ytterligare *”förbättra arbetet med att säkerställa ett korrekt*

---

<sup>1</sup> [Skolverkets synpunkter på Riksrevisionens granskning Elevdeltagandet i PISA-undersökningen 2018](#)

*deltagande i kommande Pisa-undersökningar*". Skolverket konstaterar att det alltid finns skäl att löpande analysera vad som kan göras bättre.

Skolverket delar emellertid inte Riksrevisionens slutsatser i centrala delar av rapporten:

- Riksrevisionen menar att ett ökat antal nyanlända inte är en giltig förklaring till de höga exkluderingsstalen i PISA 2018. Skolverket ifrågasätter inte att en del elever kan ha blivit felaktigt exkluderade, men menar att Riksrevisionens slutsats delvis baseras på osäkra antaganden och på underlag som delvis kan ifrågasättas.
- Riksrevisionens bedömning är att Skolverkets och Mittuniversitetets implementering skiljer sig från varandra och att detta skulle vara en bidragande orsak till den höga exkluderingsgraden i PISA 2018. Skolverket delar inte denna bedömning.
- Skolverket, såväl som OECD, vidhåller att även om det skulle förekommit felaktiga exkluderingsav elever påverkar det inte Sveriges resultatbild eller resultatutveckling på något avgörande sätt. De beräkningar som Riksrevisionen redovisar i rapportens bilaga 2, som antyder något annat, är behäftade med allvarliga metodologiska brister. Det har dessvärre bidragit till att en olycklig och felaktig bild av resultaten har spridits. Den bild som Skolverket har redovisat för PISA 2018 står sig, resultaten ligger kvar på samma nivå som 2015 och på en högre nivå än 2012.

## Skolverkets synpunkter

### **Riksrevisionens bedömning om att de höga exkluderingsstalen inte kunde förklaras av ett ökat antal nyanlända åren före 2018**

Riksrevisionen menar att de höga exkluderingsstalen i PISA 2018 inte kan förklaras av ett ökat antal nyanlända elever. Det främsta skälet, enligt Riksrevisionen, är att den höga andelen flyktingar som kom till Sverige under år 2015 inte kunde exkluderas i PISA 2018, utifrån Riksrevisionens tolkning av OECD:s språkbarriärkriterium.

Skolverket menar att Riksrevisionen baserar sina analyser på osäkra antaganden och utgår från att elevmottagandet skedde enligt regelverket när situationen i kommunerna och på skolorna i själva verket var ansträngd och mottagandet sattes under hög belastning under denna tid. 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 utgår i stället från lagstiftningens formella tidsgränser för när nyanlända elever

senast ska ha börjat i en svensk skola. Jämför man Migrationsverkets uppgifter om asylsökande och Skolverkets uppgifter om elever som faktiskt är registrerade i skolväsendet framträder en delvis motstridig bild som Riksrevisionen inte lyfter fram i sin rapport.

I Riksrevisionens rapport redovisas inte information om hur många flyktingar som kom till Sverige under år 2015. Detta gör det svårt att se att flyktingmottagandet var extra högt detta år, vilket kan ha påverkat möjligheten till ett väl fungerande mottagande i skolorna för dessa elever under de efterföljande åren. Många av de deltagande skolorna i PISA 2018 återkopplade till Skolverket att de kontinuerligt tog emot nya elever till skolan som helt saknade kunskaper i det svenska språket och där det var oklart hur länge de gått i en svensk skola någon annanstans i landet. Det är således inte självklart, som Riksrevisionen gör gällande, att 2015 års flyktingvåg inte skulle kunna vara en bidragande förklaring till den höga exkluderingsgraden.

De internationella studierna fokuserar på olika ämnesområden, men eftersom studierna genomförs på ett likartat sätt och i ungefär samma åldersgrupp är det intressant att jämföra dem utifrån exkluderingsgrad. I en sådan jämförelse framträder ett mönster som Skolverket tolkar som effekter av flyktingmottagandet. PISA:s förstudie 2017 och i såväl PISA huvudstudie som TIMSS förstudie 2018 är exkluderingsgraden ovanligt höga för att sedan minska i TIMSS huvudstudie 2019 samt PISA:s förstudie 2020. Det framstår emellertid som att det finns en eftersläpning i effekten av flyktingvågen från 2015 i de internationella studierna. I ICCS som genomfördes 2016 är till exempel exkluderingsgraden 6,4 procent. Givet Riksrevisionens antagande om hur snabbt nyanlända elever mottas i den svenska skolan borde en tydligare effekt synas i exkluderingsgraden redan 2016. Skolverket bedömer att denna upp- respektive nedgång i de internationella studiernas exkluderingsgrad har ett samband med invandringsströmmarna under 2010-talets andra hälft.

Det kan naturligtvis finnas andra orsaker bakom höga exkluderingsgrader än nyanlända elever. I andra länder och i några av de studier i Sverige som genomfördes innan exkluderingsgrunderna började samredovisas, ser vi en ökning av gruppen elever med kognitiva, emotionella och beteendemässiga funktionsnedsättningar bland exkluderingsgrupperna. Riksrevisionen konstaterar också att gruppen elever med diagnoser i Socialstyrelsens register har ökat över tid. Även om dessa diagnoser inte sammanfaller med exkluderingskriterierna för funktionsnedsättningar i de internationella studierna så förklarar det sannolikt en del av ökningen. Även inom gruppen nyanlända kan det finnas elever som har olika funktionsnedsättningar. Skolverket har också tidigare lyft att reformeringen av grundskolan, med en minskad målgrupp, sannolikt haft konsekvenser för antalet elever som exkluderas på grund av kognitiva funktionsnedsättningar i de internationella studierna. PISA och de övriga internationella studierna är inte designade för att studera undervisningen av dessa elevgrupper, men

organiseringen av sådan undervisning i skolsystem är viktig för definitioner av målpopulationer och exkluderingskriterier i jämförelsen mellan länder.

PISA-studien ska mäta kunskaper i matematik, naturvetenskap och läsförståelse. Om elever med mycket dåliga kunskaper i svenska deltar i provet finns det en risk att vi mäter språkkunskaper i stället för kunskaper i PISA-ämnena. Det finns därför skäl att se över vad språkbarriärkriteriet egentligen syftar till, något Skolverket för diskussioner om med OECD och som har justerats inför PISA 2022.

Vidare drar Riksrevisionen slutsatser om felaktiga exkluderingar och om Skolverkets information till skolsamordnarna som Skolverket menar är alltför långtgående. I Riksrevisionens rapport används, för att besvara granskningsfråga 2 och 3, ett datamaterial baserat på intervjuer med ett mycket litet, icke-representativt urval av skolsamordnare. Det handlar om 32 av 228 skolsamordnare, varav hälften säger sig ha uppfattat kriterierna korrekt. Information om hur urval gått till, vilket bortfall som finns, vilka intervjufrågor som ställts och hur intervjuerna genomförts är bristfällig. Efter det att Skolverket påpekat det i faktagranskningen, har Riksrevisionen förtydligat problemet:

”Det främsta syftet med intervjuerna har varit att ge en bild av vilka problem som kan ha förekommit i samband med genomförandet. Ambitionen har inte varit att ge en exakt och helt representativ bild.”

Skolverket menar emellertid fortfarande att de slutsatser som dras i Riksrevisionens rapport är alltför långtgående givet det bristfälliga underlaget och avsaknad av transparensen i det empiriska materialet:

”De höga exkluderingarna i den svenska PISA-undersökningen 2018 kan inte förklaras av antalet nyanlända elever med mindre än ett års undervisning i svensk skola. Skolverket har haft informativa och uppskattade informations- och stödinsatser, men skolsamordnarna har uppfattat och tillämpat kriterierna olika. Konsekvensen blev att många elever exkluderades på felaktiga grunder.” (RiR:s rapport 2021:12, s. 59).

Skolverket menar därför att Riksrevisionen borde ha beskrivit den empiri som slutsatserna bygger på mer utförligt och utifrån vetenskapliga kriterier. Särskilt viktigt är detta då dessa intervjuer ligger till grund för de slutsatser som Riksrevisionen drar om Skolverkets arbete med skolkontakterna och som ska föranleda förbättringsåtgärder från Skolverkets sida.

### **Riksrevisionens bedömning att orsaken till de höga exkluderingstalen var att Skolverkets genomförande skilde sig från Mittuniversitetets**

Skolverket delar inte Riksrevisionens bild av hur Skolverkets respektive Mittuniversitetets genomförande av PISA-undersökningarna skiljer sig åt. Riksrevisionens bild utgår till övervägande del från den senares beskrivning och

det gör att Riksrevisionen missar att genomförandet på de flesta punkter är mycket likartat.

Skolverket utgår från exakt samma riktlinjer och manualer som Mittuniversitetet tidigare gjorde och genomförandet kontrolleras i alla led av OECD och dess anlitate konsulter. TIMSS 2015 genomfördes av Skolverket medan PISA 2015 vid samma tid genomfördes av Mittuniversitetet. Exkluderingsgraden i dessa studier var 5,5 respektive 5,7 procent. Ändå menar Riksrevisionen att Skolverkets övertagande av PISA 2018 skulle vara en bidragande orsak till den höga exkluderingsgraden.

## **Riksrevisionens omräkningar av PISA-resultaten i bilaga 2**

Riksrevisionen genomför omräkningar av PISA-resultaten som okritiskt redovisas i bilaga 2, trots att granskningens syfte var att undersöka om studien har genomförts på ett korrekt sätt av Skolverket och inte hur eventuell överexkludering kan ha påverkat resultaten.

Riksrevisionens omräkningar i rapportens bilaga 2 är behäftade med allvarliga metodologiska brister. Det är olyckligt att Riksrevisionens bristfälliga analys av PISA-resultaten bidragit till att ifrågasätta trovärdigheten av PISA 2018.

Riksrevisionens omräkningar av PISA-resultaten görs för det första utifrån orealistiska antaganden om ingångsvärden till omräkningarna. Riksrevisionen utgår ifrån 0 procent exkluderingsgrad i sina omräkningar av resultaten, trots att Riksrevisionen i rapporten kommer fram till att det är rimligt att drygt 4 procent av eleverna kan exkluderas på grund av funktionsnedsättning. De kommer också fram till att upp till 3 procent kan exkluderas på grund av språkkriteriet. Det betyder att åtminstone 7 av 11 procentenheter elevexkluderingar bör beaktas som korrekta och inte felaktiga, enligt Riksrevisionens antaganden. Att räkna om resultaten utifrån att 0 procent exkluderingar är korrekta ger då en mycket missvisande bild av hur de svenska resultaten skulle ha påverkats om endast korrekta exkluderingar gjorts.

För det andra måste omräkningarna göras för samtliga OECD-länder om man ska kunna analysera hur Sveriges resultat i förhållande till OECD-genomsnittet och Sveriges ranking kan ha påverkats.<sup>2</sup> Detta har Riksrevisionen inte gjort.

Omräkningar måste dessutom göras på motsvarande sätt för tidigare undersökningar, som tex. 2015, om man ska kunna analysera hur Sveriges resultatutveckling kan ha påverkats.<sup>3</sup> Detta har Riksrevisionen inte heller gjort.

Slutligen måste osäkerheten i omräkningarna beaktas eftersom PISA är en urvalsundersökning. Detta innebär att eventuella skillnader i skattade resultat måste signifikansprövas. Förändringar som inte är statistiskt signifikanta kan vara

---

<sup>2</sup> Under antagandet att det sannolikt kan ha förekommit en viss överexkludering även i andra länder.

<sup>3</sup> Under antagandet att det kan ha förekommit en viss överexkludering även i tidigare PISA-studier.

ett utslag av slumpen. Det går inte att dra slutsatser utifrån resultat skillnader som inte är statistiskt säkerställda. Riksrevisionen redovisar emellertid inga osäkerhetskattningar eller signifikanstest alls för de omräknade resultat som de redovisar i rapportens bilaga 2, vilket är ett vetenskapligt bristfälligt förfarande som kan leda till (och har lett till) stora missförstånd hos allmänheten.

Skolverket har påpekat de ovanstående metodologiska bristerna gällande bilaga 2 till Riksrevisionen. Skolverket kan konstatera att dessa brister kvarstår i den slutliga rapporten.

Om omräkningarna för 2018 görs med realistiska antaganden och på motsvarande sätt för 2015 och 2012 samt med hänsyn till den statistiska osäkerheten i skattningarna, kvarstår den övergripande resultatbilden och resultatutvecklingen för Sverige, nämligen att resultaten 2018 ligger på samma nivå som 2015 och på en högre nivå än 2012.

### **Riksrevisionens rekommendation om att förbättra arbetet med att säkerställa ett korrekt deltagande i kommande PISA-undersökningar**

Skolverket menar att det naturligtvis alltid finns skäl att analysera vad som kan göras bättre i fråga om genomförandet av internationella studier, och vid behov vidta åtgärder, där arbetet med deltagandet i kommande PISA-undersökningar är en viktig del. Skolverket vill emellertid poängtera att exkluderingsgraden aldrig kommer att ge en exakt bild av verkligheten. Det beror på att PISA är en urvalsundersökning som sällan ger en perfekt spegelbild av populationen. Det beror också på att kriterierna från de internationella organisationerna (OECD och IEA) kring exkluderingar innehåller ett visst tolkningsutrymme.

Med det sagt kommer dock Skolverket att se över hur deltagandet i kommande undersökningar kan förbättras. Hur Skolverkets insatser med detta syfte ska förstärkas kommer att redovisas till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 1 november 2021 i enlighet med uppdraget till Statens skolverk om förstärkta insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med gällande riktlinjer i PISA 2022 (U2021/02549).

På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson  
Generaldirektör