

# Utbildningsutskottets betänkande 2021/22:UbU5

## Riksrevisionens rapport om urvalet av elever till Pisaundersökningen

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och föreslår även tre tillkännagivanden till regeringen med anledning av motionsyrkanden som rör internationella kunskapsmätningars tillförlitlighet, hur de genomförs och vilka som deltar i dem.

- Regeringen ska utreda om ansvaret för genomförandet av och budgeten för Pisaundersökningen och de internationella kunskapsmätningarna Timss och Pirls ska flyttas till ett eller flera universitet.
- Regeringen ska säkerställa ett korrekt deltagande i kommande Pisaundersökningar samt vidta åtgärder så att samtliga brister som framkommit i Riksrevisionens rapport åtgärdas.
- Regeringen ska säkra tillförlitligheten i genomförandet av internationella kunskapsmätningar i den svenska skolan samt genomföra en analys av hur förtroendet för Pisastudien kan återupprättas.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden.

I skrivelsen behandlar regeringen Riksrevisionens granskningsrapport Pisaundersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande.

I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

I betänkandet finns sex reservationer (S, M, SD, C, V, KD, MP). I två reservationer (S, C, V, MP) föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen.

### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2021/22:39 Riksrevisionens rapport om Pisa-undersökningen 2018.

Tolv yrkanden i följdmotioner.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	7
Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen 2018 .....	7
Utskottets ställningstagande.....	13
Överföring av ansvaret och budgeten för genomförandet av Pisaundersökningen, Timss och Pirls .....	14
Utskottets ställningstagande.....	15
Åtgärder för att säkerställa att det inte förekommer brister i kommande Pisaundersökningar.....	16
Utskottets ställningstagande.....	18
Pisaundersökningens tillförlitlighet och förtroendet för undersökningen .....	18
Utskottets ställningstagande.....	20
Övriga frågor .....	20
Utskottets ställningstagande.....	22
Reservationer .....	24
1. Överföring av ansvaret och budgeten för genomförandet av Pisaundersökningen, Timss och Pirls, punkt 2 (S, C, V, MP) .....	24
2. Åtgärder för att säkerställa att det inte förekommer brister i kommande Pisaundersökningar, punkt 3 (S, C, V, MP) .....	24
3. Regeringens arbete med Pisaundersökningen, punkt 5 (SD) .....	25
4. Samredovisning av exkluderade elever i Pisaundersökningen, punkt 6 (SD) .....	26
5. Valet av aktör som granskare av kunskapsmätningar, punkt 7 (M, SD, KD).....	26
6. Ogiltigförklarande av Sveriges resultat i Pisaundersökningen, punkt 8 (M, SD, KD).....	27
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	29
Skrivelsen.....	29
Följdmotionerna .....	29

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen 2018

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:39 till handlingarna.

## 2. Överföring av ansvaret och budgeten för genomförandet av Pisaundersökningen, Timss och Pirls

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen ska utreda om ansvaret för genomförandet av och budgeten för Pisaundersökningen och de internationella kunskapsmätningarna Timss och Pirls ska flyttas till ett eller flera universitet och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2021/22:4279 av Christian Carlsson m.fl. (KD) och  
2021/22:4281 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 3,  
bifaller delvis motion  
2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 4 och  
avslår motion  
2021/22:4282 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 1.

*Reservation 1 (S, C, V, MP)*

## 3. Åtgärder för att säkerställa att det inte förekommer brister i kommande Pisaundersökningar

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen ska säkerställa ett korrekt deltagande i kommande Pisaundersökningar samt vidta åtgärder så att samtliga brister som framkommit i Riksrevisionens rapport åtgärdas och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:4281 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkandena 1 och 2.

*Reservation 2 (S, C, V, MP)*

## 4. Pisaundersökningens tillförlitlighet och förtroendet för undersökningen

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen ska säkra tillförlitligheten i genomförandet av internationella kunskapsmätningar i den svenska skolan samt genomföra en analys av hur förtroendet för Pisastudien kan återupprättas och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2021/22:4278 av Fredrik Christensson m.fl. (C) och  
2021/22:4282 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 2.

- 5. Regeringens arbete med Pisaundersökningen**  
Riksdagen avslår motion  
2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 3.  
*Reservation 3 (SD)*
- 6. Samredovisning av exkluderade elever i Pisaundersökningen**  
Riksdagen avslår motion  
2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1.  
*Reservation 4 (SD)*
- 7. Valet av aktör som granskare av kunskapsmätningar**  
Riksdagen avslår motion  
2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 2.  
*Reservation 5 (M, SD, KD)*
- 8. Ogiltigförklarande av Sveriges resultat i Pisaundersökningen**  
Riksdagen avslår motion  
2021/22:4281 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 4.  
*Reservation 6 (M, SD, KD)*

Stockholm den 25 januari 2022

På utbildningsutskottets vägnar

*Gunilla Svantorp*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Fredrik Malm (L), Kristina Axén Olin (M), Pia Nilsson (S), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Linus Sköld (S), Annika Hirvonen (MP), Maria Nilsson (L), Roza Güclü Hedin (S), Jörgen Grubb (SD) och Gudrun Brunegård (KD).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat Sveriges deltagande i Pisaundersökningen 2018 med fokus på exkluderingar och bortfall av elever. Med exkluderingar avses elever som valts ut att skriva proven men som exkluderats från att delta på grund av funktionsnedsättningar eller bristande språkkunskaper. Bortfall avser elever som inte infinner sig till provtillfället. Granskningen har redovisats i rapporten Pisaundersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande (RiR 2021:12). Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 29 april 2021.

Av 9 kap. 19 § riksdagsordningen (2014:801) framgår det att för varje granskningsrapport som har överlämnats till regeringen ska regeringen i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten. Regeringens skrivelse ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten. Vid beräkning av fristen ska juli och augusti månader inte räknas in.

Generaldirektör Peter Fredriksson och medarbetare från Skolverket informerade utskottet den 20 maj 2021 med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport (utbildningsutskottets prot. 2020/21:40).

Statsrådet Anna Ekström och medarbetare från Utbildningsdepartementet samt riksrevisor Helena Lindberg och medarbetare från Riksrevisionen informerade utskottet den 6 maj 2021 med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport (utbildningsutskottets prot. 2020/21:38).

Regeringen överlämnade skrivelse 2021/22:39 till riksdagen den 20 oktober 2021.

Fem motioner har väckts med anledning av skrivelsen. En förteckning över förslagen finns i bilagan.

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Pisaundersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande (RiR 2021:12). Riksrevisionens övergripande slutsats är att för många elever har exkluderats i den svenska Pisastudien 2018. Den höga andelen exkluderade elever kan inte förklaras av ett högt antal nyanlända elever till följd av flyktingkrisen 2015 och varken regeringen eller Skolverket har säkerställt att Pisaundersökningen 2018 genomfördes på ett tillförlitligt sätt när det gäller exkluderingar och bortfall av elever. Riksrevisionen anser vidare att varken regeringen eller Skolverket har vidtagit tillräckliga åtgärder för att utreda de tveksamheter som framkom i

samband med undersökningen. Riksrevisionen uttalar sig i samband med granskningen om huruvida en rapport från OECD i september 2020 om den svenska Pisastudien är tillförlitlig. Riksrevisionen anser inte att OECD:s rapport är trovärdig och menar att det borde ha gått att finna en lämpligare aktör än OECD för uppdraget. Slutligen bedömer Riksrevisionen att regeringen inte fullföljt sitt uppföljningsansvar. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta initiativ till att utreda de rättsliga förutsättningarna för att kunna särredovisa exkluderingsgrunderna i Pisaundersökningen. Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att förbättra arbetet med att säkerställa ett korrekt deltagande i kommande Pisaundersökningar. Regeringen delar i huvudsak Riksrevisionens övergripande bedömning att för många elever har exkluderats från att delta i Pisa 2018 men bedömer att resultatet i läsförståelse är fortsatt högre jämfört med resultatet 2012. Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelse att Skolverket inte i tillräcklig utsträckning har följt upp den höga andelen exkluderade elever eller andelen bortfall. Regeringen har därför den 6 maj 2021 gett Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer i Pisa 2022 (U2021/02549). Regeringen delar vidare Riksrevisionens bedömning att uppföljningen av exkluderings- och språkbegränsningar samredovisas och har därför för avsikt att vidta åtgärder i linje med Riksrevisionens rekommendation till regeringen. Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning att det borde ha gått att finna en lämpligare aktör än OECD för uppdraget att granska tillförlitligheten av den svenska Pisastudien. När det gäller frågan om regeringen brustit i sitt uppföljningsansvar gör regeringen delvis en annan bedömning än Riksrevisionen. Regeringen har agerat och vidtagit adekvata åtgärder för att försäkra sig om att Pisaresultaten är tillförlitliga. Regeringen instämmer dock i Riksrevisionens iakttagelse att OECD:s rapport bygger på vissa felaktiga antaganden i några avseenden och att Skolverket och regeringen borde ha uppmärksammat felaktigheterna i rapporten. I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

# Utskottets överväganden

Betänkandet är disponerat så att utskottet inleder med att i ett första avsnitt behandla skrivelsen. Därefter behandlas tolv motionsyrkanden som innehåller förslag om tillkännagivanden i frågor som anknyter till skrivelsen.

## Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen 2018

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:39 Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen 2018 till handlingarna.

### Skrivelsen

#### *Riksrevisionens iakttagelser*

#### **Bakgrund**

År 2018 genomfördes för sjunde gången OECD:s internationella kunskapsundersökning Pisa (Programme for International Student Assessment). Studien har sedan 2000 genomförts vart tredje år och undersöker 15-åriga elevers kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Sveriges resultat från Pisaundersökningen 2015 indikerade att den nedåtgående kurvan för Sverige vänt. Resultaten i alla tre ämnesområden förbättrades. Resultaten i undersökningen 2018 bekräftade denna bild med resultat i linje med de från 2015. Såväl andelen exkluderade elever som andelen elever som registrerades som frånvarande vid provtillfället ökade dock väsentligt mellan 2015 och 2018. Eftersom ett av undersökningens syften är att jämföra olika länders skolsystem, är det viktigt att veta om de 15-åringar som deltagit för ett specifikt land är representativa för landets 15-åringar som helhet. Det kan därför finnas grupper av elever som av särskilda skäl behöver undantas, exkluderas, innan studien genomförs.

OECD har fastställt kriterier för när exkluderingar ska göras. Till exempel ska dels elever med vissa funktionsnedsättningar, dels elever som inte har svenska som modersmål och som dessutom har begränsade kunskaper i svenska och som har fått mindre än ett års undervisning i svenska exkluderas. OECD har även angett att exkluderingarna inte bör överstiga 5 procent av målpopulationen. I Pisa 2018 uppgick andelen exkluderade elever i Sverige till 11,1 procent. Andelen bortfall uppgick till 13,5 procent.

## Riksrevisionens övergripande iakttagelser

*Den höga andelen exkluderade elever i Pisaundersökningen 2018 kan inte förklaras av ett ökat antal nyanlända elever*

Enligt Riksrevisionens analys har de flesta elever som kom till Sverige i samband med flyktingkrisen 2015 varit för länge i svensk skola vid tidpunkten för Pisaundersökningen 2018 för att kunna exkluderas enligt OECD:s kriterier. Riksrevisionen har inte hittat någon annan förklaring till den höga andelen exkluderade elever. Riksrevisionens bedömning är därför att för många elever exkluderades i undersökningen.

*Skolverket har brustit i arbetet med att följa upp exkluderingar och bortfall*

Riksrevisionen konstaterar att Skolverket har genomfört de kvalitetssäkringsmoment som OECD krävt men att för lite har gjorts för att följa upp hur skolledningarna uppfattat kriterierna och hur de faktiskt har exkluderat elever. Riksrevisionen bedömer att konsekvensen blev att många elever exkluderades på felaktiga grunder. Skolverket har vidare, enligt Riksrevisionen, inte på ett trovärdigt sätt utrett tveksamheterna kring exkluderingarna i Pisa 2018. Även Skolverkets kvalitetssäkring och uppföljning av bortfall kritiserar av Riksrevisionen. Uppföljningen av exkluderingar har enligt Riksrevisionen försvårats efter att Skolverket 2016 gjorde en ny tolkning av personuppgiftslagen (1998:204)<sup>1</sup>. Tolkningen innebär att exkluderingar för funktionsnedsättningar och språkbegränsningar numera samredovisas. Detta är en fråga som Skolverket enligt Riksrevisionen hade kunnat lyfta fram till regeringen för att eventuellt åstadkomma en författningsändring, vilket hade kunnat innebära en mer användbar redovisning av vilka elever som exkluderats.

*Kritik mot såväl OECD:s rapport som OECD som granskande institution*

Riksrevisionen har också granskat den rapport som OECD lämnade den 30 september 2020 efter uppdrag från Skolverket. Även OECD kommer fram till att de höga exkluderingarna troligen beror på det höga antalet nyanlända elever under åren före Pisaundersökningen 2018. Riksrevisionen anser dock att slutsatserna i rapporten bygger på felaktiga antaganden om dels de beräkningar som gjorts av antalet elever som potentiellt kan exkluderas på grund av språkkriteriet, dels hur utbildningen för nyanlända elever är organiserad i Sverige.

Riksrevisionen bedömer det som tveksamt om OECD hade tillräckligt starka incitament att faktiskt upptäcka felaktigheter i data och därmed överpröva sitt tidigare ställningstagande, eftersom organisationen redan en gång tidigare godkänt Sveriges statistik. I Riksrevisionens rapport anges även att OECD inte har haft tillgång till ursprungsdata, utan bett Skolverket göra

<sup>1</sup> Personuppgiftslagen (1998:204) ersattes den 25 maj 2018 av EU:s dataskyddsförordning 2016/679 (GDPR).



beräkningar åt dem och att OECD saknar kännedom om svensk skola för nyanlända elever.

Sammanfattningsvis anser Riksrevisionen därför att OECD:s rapport inte är trovärdig och att det borde ha gått att finna en lämpligare aktör än OECD för uppdraget att granska den svenska Pisastudien.

#### *Regeringen har inte fullföljt sitt uppföljningsansvar*

Riksrevisionen anger i sin rapport att regeringen inte säkerställt att Pisaundersökningen 2018 genomfördes på ett tillförlitligt sätt när det gäller exkluderingar och bortfall av elever. Enligt Riksrevisionens bedömning har regeringen inte heller på ett trovärdigt sätt utrett tveksamheterna kring exkluderingarna i Pisa 2018. Detta beror enligt Riksrevisionen inte nödvändigtvis på att regler eller processer är felaktigt utformade. Regeringen har i den här frågan inte fullföljt sitt ansvar att se till att underlydande myndigheter bedriver sin verksamhet enligt de krav som grundlagen ställer.

Riksrevisionen påpekar att det funnits interna uppgifter i Utbildningsdepartementet som gick emot de förklaringar som Skolverket levererade när det gäller de höga exkluderingstalen. En rimlig åtgärd från regeringen hade enligt Riksrevisionen varit att ta kontakt med myndigheten och be om en förklaring till de motstridiga uppgifterna. På liknande sätt borde regeringen ha uppmärksammat att OECD:s rapport innehåller felaktiga antaganden.

#### *Ingen av de granskade har vidtagit tillräckliga åtgärder*

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att varken regeringen eller Skolverket har vidtagit tillräckliga åtgärder för att ta reda på om något faktiskt blivit fel när det gäller deltagandet i Pisaundersökningen 2018. Varken regeringen eller Skolverket har säkerställt att Pisaundersökningen 2018 genomfördes på ett tillförlitligt sätt när det gäller exkluderingar och bortfall av elever. Enligt Riksrevisionen vilar dock det yttersta ansvaret på regeringen. En expertmyndighet måste enligt Riksrevisionen ha förmågan att leverera det regeringen efterfrågar, men regeringen måste också ha förmågan att efterfråga rätt information. Därutöver har regeringen ett ansvar att följa upp det som levereras och ingripa om det inte håller god kvalitet. Riksrevisionen anser att det i detta fall har funnits indikationer på felaktigheter kring genomförandet av Pisaundersökningen 2018, bl.a. i Regeringskansliets egna underlag. Riksrevisionens bedömning är att arbetet brustit i båda riktningar om Pisaundersökningen 2018. Skolverket har inte levererat tillförlitliga data för Pisaundersökningen 2018. Regeringen har brustit i sitt uppföljningsansvar gentemot Skolverket i denna fråga.

#### *Riksrevisionens rekommendationer*

Riksrevisionens rekommendation till regeringen är att regeringen ska ta initiativ till att utreda de rättsliga förutsättningarna för att kunna särredovisa exkluderingsgrunderna i Pisaundersökningen.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Skolverket:

Förbättra arbetet med att säkerställa ett korrekt deltagande i kommande Pisaundersökningar. Ett sådant arbete bör 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 exkluderingsarna 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.

### *Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser*

#### **För många elever kan ha exkluderats från att delta i Pisaundersökningen 2018**

Skolverket anger i sitt yttrande att vissa av de slutsatser som dras i Riksrevisionens rapport är alltför långtgående. Skolverket uppger bl.a. att konsekvenserna av invandringen 2015 är större än vad Riksrevisionens analys visar. Skolverket anger även andra skäl till att många elever, i enlighet med gällande regelverk, kan ha exkluderats från att delta i Pisaundersökningen 2018. Skolverket anser därtill att Riksrevisionen borde ha beskrivit den empiri som slutsatserna bygger på mer utförligt och utifrån vetenskapliga kriterier. När det gäller exkluderingsarna av elever framhåller Riksrevisionen i sin rapport att bedömningen är att det första godkännandet av Sveriges data, som gjordes av adjudiceringsnämnden<sup>2</sup> inför publiceringen av undersökningen, baserades på svag empiri. Enligt den information Riksrevisionen fått från OECD baserades beslutet på en mejlväxling mellan Skolverket och kontraktorn i samband med förstudien där Skolverket skriver att flyktingströmmarna är en sannolik förklaring. Riksrevisionen bedömer det som tveksamt ifall OECD hade tillräckligt starka incitament att faktiskt upptäcka felaktigheter i data och därmed överpröva sitt tidigare ställningstagande eftersom de redan en gång godkänt Sveriges statistik.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att även om det inte enbart utifrån den nationella statistiken går att slå fast en exakt nivå för andelen elever som ska exkluderas enligt OECD:s riktlinjer på grund av bristande språkkunskaper, visar Riksrevisionens granskning att det finns oklarheter avseende exkluderingen av vissa elever. Det kan alltså enligt regeringens mening ha förekommit att elever har exkluderats från att delta i Pisaundersökningen 2018 på ett sätt som inte är förenligt med OECD:s riktlinjer.

<sup>2</sup> När exkluderingsgraden överstiger 5 procent granskas data och skeenden av en adjudiceringsnämnd (adjudication board) vid OECD som oftast godkänner data. Adjudiceringsnämnden består av representanter för OECD, kontraktorn, den tekniska rådgivningsgruppen och urvalsreferee.

### **De övergripande resultaten bedöms kvarstå**

De oklarheter som finns har dock inte enligt regeringen påverkat Sveriges resultat eller resultatutveckling på något avgörande sätt. De övergripande slutsatser som drogs om resultatet i läsförståelse i Pisaundersökningen 2018 bedöms kvarstå, dvs. resultatet är fortsatt högre jämfört med resultatet 2012. Denna bild stöds även av andra internationella studier. Regeringen noterar i detta sammanhang att Riksrevisionen inte har presenterat några alternativa resultat.

### **Skolverket har inte i tillräcklig utsträckning följt upp den höga andelen exkluderade elever**

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelse att Skolverket inte i tillräcklig utsträckning har följt upp den höga andelen exkluderade elever eller andelen bortfall.

Regeringen anser att Riksrevisionens granskning visar att Skolverket kan göra mer för att säkerställa att deltagande skolor följer OECD:s regelverk. Likaså behöver Skolverket vinnlägga sig om ett så högt deltagande som möjligt. Därför har regeringen den 6 maj 2021 gett Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer för Pisaundersökningen 2022 (U2021/02549). Regeringen delar vidare Riksrevisionens bedömning att uppföljningen av exkluderingar har försvårats genom att exkluderingar för funktionsnedsättningar och språkbegränsningar samredovisas. Enligt regeringen finns det därför anledning att vidta åtgärder i linje med Riksrevisionens rekommendation till regeringen.

### **Vissa problem med OECD:s genomförande av uppdraget**

Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning att det borde ha gått att finna en lämpligare aktör än OECD för uppdraget att granska tillförlitligheten av den svenska Pisastudien. Regeringen instämmer dock i Riksrevisionens iakttagelse att OECD:s rapport bygger på vissa felaktiga antaganden i några avseenden och att Skolverket och regeringen borde ha uppmärksammat felaktigheterna i rapporten.

Regeringen konstaterar att OECD är den aktör som har mest kunskap och kompetens när det gäller Pisaundersökningen. OECD har lång erfarenhet av studien och har bäst kännedom om organisationens bedömningar, t.ex. om länders exkluderingar, bortfall och statistik. OECD har också kunskap om samtliga deltagande länder i studien och resultaten i studien över tid.

Sammantaget bedömer därför regeringen att OECD är en organisation med god kompetens att granska den svenska Pisastudien. Regeringen kan dock konstatera att de brister som trots allt förekom i OECD:s rapport borde ha uppmärksamrats av Skolverket och regeringen.

### **Regeringens uppföljningsansvar har i huvudsak uppfyllts**

Regeringen gör delvis en annan bedömning än Riksrevisionen i fråga om att regeringen skulle ha brustit i sitt uppföljningsansvar.

Regeringens uppföljningsansvar innebär bl.a. att regeringen ska följa upp myndigheternas resultat och verksamhet. I uppföljningsansvaret ingår även att regeringen ska ingripa om den bedömer att myndigheterna inte sköter sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt och vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Regeringen anser sig ha agerat och vidtagit adekvata åtgärder för att försäkra sig om att Pisaresultaten är tillförlitliga. Regeringen har vid flera tillfällen ställt frågor om den höga exkluderingsgraden till sin expertmyndighet och fått svar som bedömts rimliga. Skolverket har angett att OECD:s riktlinjer för såväl genomförande som exkluderingsgrad har följts och att resultaten är tillförlitliga. Regeringen konstaterar att Skolverket gett samma information i andra sammanhang, t.ex. via sin webbplats.

Regeringens agerande, där regeringen löpande har efterfrågat information från expertmyndigheten och uppmuntrat till extern granskning då tveksamheter uppstått, ligger helt i linje med det uppföljningsansvar som regeringen har. Det interna arbetsmaterial som tagits fram inom Utbildningsdepartementet har utgjort ett underlag i regeringens kommunikation med Skolverket. Även den omständigheten att Riksrevisionen inte ser någon grund att ifrågasätta att Skolverket gjort och genomfört alla de moment som OECD kräver bekräftar regeringens uppfattning att regeringen har följt upp myndighetens arbete i enlighet med sitt uppföljningsansvar.

När nya uppgifter framkom i medier om misstankar om felaktiga exkluderingsgrad har regeringen bistått Skolverket med att etablera en kontakt med OECD, som av Skolverket fick i uppdrag att granska tillförlitligheten av de svenska resultaten. Regeringen noterar att OECD, som leder och organiserar Pisaundersökningen, både vid publiceringen av Skolverkets rapport och därefter har stått fast vid att Pisaundersökningen 2018 genomfördes i enlighet med gällande riktlinjer, att den svenska exkluderingsgraden var acceptabel och att det inte fanns skäl att ifrågasätta resultaten.

När det gäller Riksrevisionens bedömning att regeringen borde ha uppmärksammat felaktigheterna i OECD:s rapport, delar regeringen Riksrevisionens bedömning i huvudsak. Eftersom det var Skolverket som var uppdragsgivare förekom dock ingen kommunikation om rapporten mellan regeringen och OECD, varken under eller efter genomförandet. När OECD presenterade sin rapport hade Riksrevisionen inlett sin granskning, vilken regeringen ville invänta innan några eventuellt ytterligare åtgärder vidtogs. Regeringen borde emellertid ha uppmärksammat felaktigheterna och i något sammanhang påtalat dem.

### **Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser**

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att ta initiativ till att utreda de rättsliga förutsättningarna för att kunna särredovisa exkluderingsgrunderna i

Pisaundersökningen. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att uppföljningen av exkluderingar har försvårats genom att exkluderingar för funktionsnedsättningar och språkbegränsningar samredovisas. Regeringen har därför för avsikt att vidta åtgärder i linje med Riksrevisionens rekommendation till regeringen. Riksrevisionen har rekommenderat Skolverket att förbättra arbetet med att säkerställa ett korrekt deltagande i kommande PISA-undersökningar. Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelse att Skolverket inte i tillräcklig utsträckning har följt upp den höga andelen exkluderade elever eller andelen bortfall av elever. Regeringen gav därför den 6 maj 2021 Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer i Pisaundersökningen 2022 (U2021/02549). Uppdraget redovisades till regeringen den 1 november 2021. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av Pisaundersökningen 2018 och konstaterar att regeringen i maj 2021 gav Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer för Pisaundersökningen 2022 (U2021/02549). Utskottet noterar att Skolverket redovisade uppdraget den 1 november 2021 (dnr 2021:1928). I sin redovisning framhåller Skolverket bl.a. att de åtgärder som ska vidtas enligt OECD:s riktlinjer för genomförandet av Pisaundersökningen 2022 ger en hög grad av säkerhet att rätt elever deltar. Därutöver redovisar Skolverket olika åtgärder för att säkerställa ett högt deltagande. Utskottet har dock synpunkter på ansvar, brister och tillförlitligheten när det gäller Pisaundersökningen (se nedan i avsnitten som följer).

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2021/22:39 Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen 2018 till handlingarna.

I det följande redogörs för motionsyrkanden med förslag i frågor som anknyter till Riksrevisionens rekommendationer och utskottets synpunkter i dessa frågor.

## Överföring av ansvaret och budgeten för genomförandet av Pisaundersökningen, Timss och Pirls

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att den ska utreda om ansvaret för genomförandet av och budgeten för Pisaundersökningen och de internationella kunskapsmätningarna Timss och Pirls ska flyttas till ett eller flera universitet.

Jämför reservation 1 (S, C, V, MP).

### Motionerna

I motion 2021/22:4281 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 3 föreslår motionärerna med anledning av vad Riksrevisionens granskning har visat att ansvaret och budgeten för genomförandet av Pisaundersökningen samt Timss och Pirls ska föras över från Skolverket till universiteten. Regeringens skrivelse innehåller enligt motionärerna inte några kraftfulla åtgärder för hur man ska komma till rätta med de allvarliga bristerna i det svenska deltagandet i Pisaundersökningar i framtiden.

I kommittémotion 2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 4 begärs att ansvaret för genomförandet av Pisaundersökningen ska återföras till universiteten. Motionärerna anser att Skolverkets deltagande i genomförandet av dessa kunskapsmätningar ska upphöra mot bakgrund av den kritik mot myndigheten som kommit fram genom Riksrevisionens granskning av hanteringen av Pisaundersökningen 2018.

I kommittémotion 2021/22:4279 av Christian Carlsson m.fl. (KD) vill motionärerna att man utreder en återgång av ansvaret för Pisaundersökningen, Timss och Pirls från Skolverket till universiteten för att säkerställa att de internationella kunskapsmätningarna genomförs korrekt. Motionärerna anser att Skolverket efter den s.k. Pisaskandalen 2018 och den enligt motionärerna tveksamma hanteringen av andra internationella kunskapsmätningar har förbrukat sitt förtroende att ansvara för Sveriges deltagande i internationella kunskapsmätningar.

I kommittémotion 2021/22:4282 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 1 önskar motionärerna att ansvaret för internationella kunskapsmätningar flyttas från Skolverket till Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

### Bakgrund

OECD har angett att exkluderingar i Pisaundersökningen inte bör överstiga 5 procent av målpopulationen. I Skolverkets rapport Pisa 2018 framgår att 11,1 procent av målpopulationen exkluderades, 1,4 procentenheter på grund av att

hela skolor exkluderades och 9,8 procentenheter på grund av att enskilda elever inom en skola exkluderats. Andelen bortfall av elever uppgick till 13,5 procent. I Pisarapporten framgår vidare att den stora ökningen av andelen exkluderade elever enligt Skolverket var en konsekvens av de migrationsströmmar som flyktingkrisen 2015 gav upphov till.

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport om Pisaundersökningen 2018 (RiR 2021:12) undersökt om ett ökat antal nyanlända elever är en giltig förklaring till den höga andelen exkluderade elever i Pisaundersökningen 2018. Enligt Riksrevisionens analys hade de flesta elever som kom till Sverige i samband med flyktingkrisen varit för länge i svensk skola vid tidpunkten för Pisaundersökningen 2018 för att kunna exkluderas enligt OECD:s kriterier. Riksrevisionen framhåller att den inte har hittat någon annan förklaring till den höga andelen exkluderade elever. Riksrevisionens bedömning är därför att för många elever exkluderades i undersökningen. I skrivelsen instämmer regeringen i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelse att för många elever har exkluderats från Pisaundersökningen 2018 och att de har exkluderats på ett sätt som inte är förenligt med OECD:s riktlinjer.

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport att Skolverket har genomfört de kvalitetssäkringsmoment som OECD krävt men att för lite har gjorts för att följa upp hur skolsamordnarna uppfattat kriterierna och hur de faktiskt har exkluderat elever. Riksrevisionen bedömer att konsekvensen blev att många elever exkluderades på felaktiga grunder. Skolverket har enligt Riksrevisionen inte på ett trovärdigt sätt utrett tveksamheterna kring exkluderingarna i Pisaundersökningen 2018. Även Skolverkets kvalitetssäkring och uppföljning av bortfall kritiserar av Riksrevisionen i rapporten.

Skolverket har ansvarat för Pisaundersökningen sedan starten 2000 samt ansvarar även för de internationella kunskapsmätningarna Timss och Pirls (4 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk). Vissa år har universitet som varit s.k. nationella projektledare (NPM) genomfört Pisaundersökningen på Skolverkets uppdrag. Högskolan i Kalmar hade uppdraget som nationell projektledare för Pisaundersökningen 2003–2006 och Mittuniversitetet för Pisaundersökningen 2006–2015. Skolverket tog över uppdraget som nationell projektledare för Pisaundersökningen 2018 (RDF 2021/22.2505 och RDF 2021/22.2506).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet kan konstatera att regeringen ger Riksrevisionen i huvudsak rätt i att det har exkluderats för många elever från Sveriges del av Pisaundersökningen 2018. Utskottet instämmer i Riksrevisionens kritik och bedömningar i fråga om Skolverkets agerande när det gäller Pisaundersökningen 2018, och anser att Skolverket inte bör ansvara för varken Pisaundersökningen eller Sveriges deltagande i de internationella kunskapsmätningarna Timss och Pirls. Regeringens skrivelse saknar enligt utskottets mening kraftfulla åtgärder för hur man ska kunna säkerställa att de internationella kunskapsmätningarna

genomförs korrekt i framtiden. Utskottet föreslår därför att riksdagen tillkännager för regeringen att den ska utreda om ansvaret för genomförandet av och budgeten för Pisaundersökningen och de internationella kunskapsmätningarna Timss och Pirls ska flyttas till ett eller flera universitet.

Utskottet tillstyrker därmed motionerna 2021/22:4279 (KD) och 2021/22:4281 (M) yrkande 3, tillstyrker delvis motion 2021/22:4280 (SD) yrkande 4 och avstyrker motion 2021/22:4282 (L) yrkande 1.

## Åtgärder för att säkerställa att det inte förekommer brister i kommande Pisaundersökningar

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att den ska säkerställa ett korrekt deltagande i kommande Pisaundersökningar samt vidta åtgärder så att samtliga brister som framkommit i Riksrevisionens rapport åtgärdas.

Jämför reservation 2 (S, C, V, MP).

### Motionerna

I motion 2021/22:4281 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 1 anför motionärerna att regeringen måste vidta åtgärder för att säkerställa att samtliga brister som framkommit i Riksrevisionens rapport åtgärdas. Motionärerna anser att hanteringen av Pisaundersökningen, både Skolverkets genomförande och regeringens bristande ansvar och ovilja att erkänna att en stor grupp elever felaktigt har exkluderats, är oacceptabel.

I yrkande 2 vill motionärerna att ett korrekt deltagande i kommande Pisaundersökningar ska säkerställas. Motionärerna framhåller att regeringen i debatter m.m. har fortsatt att påstå att Sveriges resultat är korrekt och att inga fel har begåtts med för hög exkludering av elever.

### Bakgrund

I Skolverkets rapport Pisa 2018 framgår att 11,1 procent av målpopulationen exkluderades i undersökningen, varav 1,4 procentenheter på grund av att hela skolor exkluderades och 9,8 procentenheter på grund av att enskilda elever inom en skola exkluderats. Andelen bortfall av elever uppgick till 13,5 procent. I rapporten framgår vidare att enligt Skolverket var den stora ökningen av andelen exkluderade elever en konsekvens av de migrationsströmmar som flyktingkrisen 2015 gav upphov till.

I juni 2020 beslutade Skolverket att be OECD att göra en granskning av hur tillförlitlig den svenska Pisastudien 2018 är.

I september 2020 ställde sig en majoritet i riksdagens utbildningsutskott bakom ett utskottsinitiativ med innebörden att riksdagen med ett



tillkännagivande skulle uppmana regeringen att tillsätta en oberoende utredning kring Sveriges deltagande i Pisaundersökningen 2018 (bet. 2020/21:UbU4). Riksdagen beslutade att avslå utskottets förslag om ett tillkännagivande till regeringen att tillsätta en oberoende granskning. Enligt den reservation som bifölls hade OECD redan blivit ombedd att granska Sveriges resultat en gång till eftersom OECD är den mest lämpliga parten att granska Pisaundersökningens kvalitet och har bäst kunskap om undersökningen och vad som gör den jämförbar mellan länder och över tid (bet. 2020/21:UbU4, prot. 2020/21:17).

I sin rapport, som publicerades efter riksdagens beslut att avslå utskottets förslag, konstaterar OECD att det stora antalet exkluderade elever troligen kan förklaras med det stora flyktningmottagandet åren före Pisaundersökningen 2018 (OECD:s rapport A review of the PISA 2018 Technical Standards in regards to exclusion due to insufficient language experience).

I sin granskningsrapport Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande (RiR 2021:12) framhåller Riksrevisionen att granskningen visar på brister i Skolverkets uppföljningsarbete när det gäller exkluderings- och hur regeringen och Skolverket har hanterat de tveksamheter som uppkommit. Riksrevisionen bedömer att det är allvarligt att varken regeringen eller Skolverket på ett övertygande sätt har följt upp de misstankar om felaktigheter i genomförandet som enligt Riksrevisionen både medier och riksdagens utbildningsutskott fört fram. Skolverket, OECD och regeringen har enligt Riksrevisionen hävdat att Sveriges låga deltagande i Pisaundersökningen berodde på inflödet av migranter åren innan proven genomfördes. Granskningen visar enligt Riksrevisionen att detta inte är en giltig förklaring. Riksrevisionen framhåller i rapporten att eftersom resultaten från Pisaundersökningen används som målbildikator i många sammanhang, bl.a. i budgetpropositionen, är det viktigt att resultaten går att lita på. Om Pisaundersökningen inte genomförs på ett tillförlitligt sätt kan det enligt Riksrevisionen få konsekvenser för både utbildningspolitiken och förtroendet för statsförvaltningen. Riksrevisionen bedömer vidare i sin granskningsrapport att det finns anledning att ifrågasätta delar av OECD:s rapport och att det därför är befogat att genomföra ytterligare en granskning.

I sin skrivelse om Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen 2018 (skr. 2021/22:39) instämmer regeringen i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelse att för många elever har exkluderats i Pisaundersökningen 2018.

Regeringen gav den 6 maj 2021 Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer för Pisaundersökningen 2022 (U2021/02549). Skolverket har redovisat uppdraget den 1 november 2021 (dnr 2021:1928). I redovisningen framhåller Skolverket att de åtgärder som ska vidtas enligt OECD:s riktlinjer för genomförandet av Pisa 2022 ger en hög grad av säkerhet att rätt elever deltar. Därutöver redovisar Skolverket olika åtgärder för att säkerställa ett högt deltagande.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att Riksrevisionens övergripande slutsats är att för många elever har exkluderats i den svenska Pisastudien 2018 och att regeringen i huvudsak instämmer i detta. Även utskottet instämmer i denna slutsats.

Utskottet ser allvarligt på att Skolverket har exkluderat elever på felaktiga grunder när myndigheten genomförde Pisastudien 2018 och att regeringen brutit i sitt ansvar att följa upp detta. Utskottet anser att Riksrevisionens kritik är välgrundad. Regeringens skrivelse ger enligt utskottets mening inte tillfredsställande svar på den kritik och de brister som framkommer i Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen.

Utskottet föreslår därför att riksdagen tillkännager för regeringen att den ska säkerställa ett korrekt deltagande i kommande Pisaundersökningar samt vidta åtgärder så att samtliga brister som framkommit i Riksrevisionens rapport åtgärdas.

Utskottet tillstyrker därmed motion 2021/22:4281 (M) yrkandena 1 och 2.

## Pisaundersökningens tillförlitlighet och förtroendet för undersökningen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att den ska säkra tillförlitligheten i genomförandet av internationella kunskapsmätningar i den svenska skolan samt genomföra en analys av hur förtroendet för Pisastudien kan återupprättas.

Jämför reservation 3 (SD).

### Motionerna

I kommittémotion 2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 3 anser motionärerna att regeringen inte har agerat för att försäkra sig om att Pisareultatet är tillförlitliga.

I kommittémotion 2021/22:4278 av Fredrik Christensson m.fl. (C) vill motionärerna att regeringen ska återkomma med en analys av hur förtroendet för Pisastudien kan återupprättas. Motionärerna anser att Riksrevisionens granskning visar att Skolverket kan göra mer för att säkerställa att deltagande skolor följer OECD:s riktlinjer.

I kommittémotion 2021/22:4282 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 2 begärs att regeringen ska föreslå ytterligare åtgärder för att säkra tillförlitligheten framgent i genomförandet av internationella kunskapsmätningar i den svenska skolan. Det är enligt motionärerna av yttersta vikt att de internationella kunskapsmätningarna genomförs korrekt enligt de instruktioner och regler som organisationerna bakom mätningarna har upprättat.

## Bakgrund

I sin granskningsrapport bedömer Riksrevisionen att varken regeringen eller Skolverket har vidtagit tillräckliga åtgärder för att ta reda på om något faktiskt blivit fel när det gäller deltagandet i Pisaundersökningen 2018. Varken regeringen eller Skolverket har enligt Riksrevisionen säkerställt att Pisaundersökningen 2018 genomfördes på ett tillförlitligt sätt när det gäller exkluderingar och bortfall av elever.

I skrivelsen anger regeringen att den har agerat och vidtagit adekvata åtgärder för att försäkra sig om att Pisaresultaten är tillförlitliga. Regeringen har vid flera tillfällen ställt frågor om den höga exkluderingsgraden till sin expertmyndighet och fått svar som bedömts rimliga. I skrivelsen instämmer regeringen i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelse att för många elever har exkluderats i Pisaundersökningen 2018. Regeringen framhåller att den delar Riksrevisionens bedömning att uppföljningen av exkluderingar har försvårats genom att exkluderingar för funktionsnedsättningar och språkbegränsningar samredovisas. Regeringen har därför för avsikt att vidta åtgärder i linje med Riksrevisionens rekommendation till regeringen om att ta initiativ till att utreda de rättsliga förutsättningarna för att kunna särredovisa exkluderingsgrunderna i Pisaundersökningen.

Riksrevisionen har även rekommenderat Skolverket att förbättra arbetet med att säkerställa ett korrekt deltagande i kommande Pisaundersökningar. Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelse att Skolverket inte i tillräcklig utsträckning har följt upp den höga andelen exkluderade elever eller andelen bortfall av elever. Regeringen gav därför den 6 maj 2021 Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer för Pisaundersökningen 2022 (U2021/02549).

Skolverket redovisade uppdraget för regeringen den 1 november 2021 (dnr 2021:1928). I redovisningen framhåller Skolverket att de åtgärder som ska vidtas enligt OECD:s riktlinjer för genomförandet av Pisaundersökningen 2022 ger en hög grad av säkerhet att rätt elever deltar. Därutöver redovisar Skolverket olika åtgärder för att säkerställa ett högt deltagande: Bland annat framgår det att Skolverket under förberedelser och genomförande av Pisaundersökningen 2022 kommer 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 Pisaundersökningen på de utvalda skolorna att lägga ännu större vikt vid instruktioner om exkluderingar av elever och hantering av bortfall av elever samt, i högre utsträckning än tidigare, söka återkoppling kring utbildningen från skolsamordnarna i syfte att säkerställa att de uppfattat instruktionerna korrekt. Vidare kommer Skolverket 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.

## Utskottets ställningstagande

Den svenska skolan är en av våra viktigaste samhällsinstitutioner. En av våra största samhällsutmaningar är därför att den svenska skolan ska ge alla elever en bra utbildning oavsett var i landet man bor, vilken bakgrund man har eller om man är flicka eller pojke. Eleverna måste kunna lita på att den svenska skolan ger kunskaper som står sig starka i den globala konkurrensen. Internationella kunskapsmätningar såsom Pisaundersökningen, Pirls och Timss fyller i detta sammanhang en viktig funktion för att mäta kunskapsutvecklingen över tid. De internationella kunskapsmätningarna måste därför enligt utskottets mening genomföras enligt de instruktioner och regler som organisationerna bakom mätningarna har upprättat så att man framgent kan säkra tillförlitligheten i genomförandet.

Det är enligt utskottets mening positivt att Skolverket har redovisat sitt förslag på hur myndigheten kommer att agera för att säkerställa ett högt deltagande i Pisaundersökningen 2022 och välkommet att Skolverket höjer ambitionen exempelvis för en högre svarsfrekvens samt planerar att ge skolorna mer stöd. Utskottet kan konstatera att regeringen har agerat genom att bl.a. ge Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser i Pisaundersökningen 2022. Utskottet anser dock att man framöver bör kunna göra mer för att försäkra sig om att Pisaundersökningen och andra internationella kunskapsmätningar håller hög kvalitet. Utskottet föreslår därför att riksdagen tillkännager för regeringen att den ska säkra tillförlitligheten i genomförandet av internationella kunskapsmätningar i den svenska skolan samt genomföra en analys av hur förtroendet till Pisastudien kan återupprättas.

Utskottet tillstyrker därmed motionerna 2021/22:4278 (C) och 2021/22:4282 (L) yrkande 2 och avstyrker motion 2021/22:4280 (SD) yrkande 3.

## Övriga frågor

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om samredovisning av elever, oberoende aktörer som granskare av kunskapsmätningar samt ogiltigförklarande av Sveriges del av Pisaundersökningen 2018.

Jämför reservation 4 (SD), 5 (M, SD, KD) och 6 (M, SD, KD).

## Motionerna

I motion 2021/22:4281 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 4 begär motionärerna att Sveriges resultat i Pisaundersökningen 2018 ska anses ogiltigt. Enligt motionärerna hade Sveriges deltagande i Pisaundersökningen 2018 stora brister eftersom var fjärde elev inte deltog i undersökningen.

Studien bör därför enligt motionärerna ogiltigförklaras och därmed inte få användas för att visa på utvecklingen eller för att dra slutsatser kring uppföljningsarbete inom svenska skolan.

I kommittémotion 2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1 önskar motionärerna en redovisning av initiativ och bakomliggande skäl till beslutet som fattades 2016 om samredovisning av elever som exkluderas på grund av funktionsnedsättningar och språkbegränsningar. Motionärerna framhåller att Skolverket inte lyfte fram frågan till Regeringskansliet för att möjliggöra en mer användbar redovisning av exkluderingarna.

I yrkande 2 begärs att oberoende aktörer ska anlitas som granskare av kunskapsmätningar. Motionärerna anser att valet av (OECD) för att granska det svenska resultatet i Pisastudien 2018 var olämpligt. Motionärerna anser att en aktör som utses som granskare ska vara oberoende i förhållande till det resultat som ska granskas.

## Bakgrund

### *Samredovisning av elever som exkluderas*

Riksrevisionen framhåller i sin granskningsrapport att uppföljningen av exkluderingar i Pisaundersökningen har försvårats efter att Skolverket 2016 gjorde en ny tolkning av personuppgiftslagen (1998:204)<sup>3</sup>. Tolkningen innebär att exkluderingar för funktionsnedsättningar och språkbegränsningar numera samredovisas i stället för att redovisas separat. Skolverket anser att myndigheten saknar rättslig grund att behandla s.k. känsliga personuppgifter enligt den tidigare personuppgiftslagen. Enligt Riksrevisionen är detta är en fråga som Skolverket hade kunnat lyfta fram till regeringen för att eventuellt åstadkomma en författningsändring, vilket hade kunnat innebära en mer användbar redovisning av vilka elever som exkluderats. Riksrevisionens rekommendation till regeringen är att den ska ta initiativ till att utreda de rättsliga förutsättningarna för att kunna särredovisa exkluderingsgrunderna i Pisaundersökningen.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att uppföljningen av exkluderingar har försvårats genom att exkluderingar för funktionsnedsättningar och språkbegränsningar samredovisas. Regeringen har därför för avsikt att vidta åtgärder i linje med Riksrevisionens rekommendation till regeringen.

### *Valet av OECD för att granska tillförlitligheten*

I juni 2020 beslutade Skolverket att be OECD att göra en granskning av den svenska Pisastudiens tillförlitlighet. Företrädare för regeringen bistod då Skolverket med att etablera kontakt med OECD. I september 2020 ställde sig en majoritet i riksdagens utbildningsutskott bakom ett utskottsinitiativ med

<sup>3</sup> Personuppgiftslagen (1998:204) har sedan den 25 maj 2018 ersatts av EU:s dataskyddsförordning 2016/679 (GDPR).

innebörden att riksdagen med ett tillkännagivande skulle uppmana regeringen att tillsätta en oberoende utredning kring Sveriges deltagande i Pisaundersökningen 2018 (bet. 2020/21:UbU4). Riksdagen beslutade att avslå utskottets förslag om ett tillkännagivande till regeringen att tillsätta en oberoende granskning. Enligt den reservation som bifölls hade OECD redan blivit ombedd att granska Sveriges resultat en gång till eftersom OECD är den mest lämpliga parten att granska Pisaundersökningens kvalitet och har bäst kunskap om undersökningen och vad som gör den jämförbar mellan länder och över tid (bet. 2020/21:UbU4, prot. 2020/21:17). Riksrevisionen bedömer i sin granskningsrapport att det borde ha gått att finna en lämpligare aktör för uppdraget att granska tillförlitligheten i den svenska delen av Pisastudien. Enligt Riksrevisionen finns det anledning att ifrågasätta delar av OECD:s rapport, och därför är det befogat att genomföra ytterligare en granskning. Riksrevisionen bedömer även att OECD inte haft kännedom om det svenska skolsystemet och hur utbildningen för nyanlända fungerar och att OECD:s godkännande av Sveriges data som presenterades i Skolverkets rapport Pisa 2018 baserades på svag empiri. Riksrevisionen anser vidare att det är tveksamt om OECD hade tillräckligt starka incitament att överpröva sitt tidigare ställningstagande eftersom organisationen redan en gång tidigare godkänt Sveriges statistik.

Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning att det borde ha gått att finna en lämpligare aktör än OECD för uppdraget att granska den svenska Pisastudiens tillförlitlighet. Regeringen konstaterar att OECD är den aktör som har mest kunskap och kompetens när det gäller Pisaundersökningen. OECD har enligt regeringen lång erfarenhet av studien och har bäst kännedom om organisationens bedömningar, t.ex. om länders exkluderingar, bortfall och statistik. OECD har också kunskap om samtliga deltagande länder i studien och resultaten i studien över tid. Sammantaget bedömer därför regeringen att OECD är en organisation med god kompetens att granska den svenska Pisastudien. Regeringen kan dock konstatera att de brister som trots allt förekom i OECD:s rapport borde ha uppmärksammats av Skolverket och regeringen.

### **Utskottets ställningstagande**

När det gäller frågan om samredovisning av elever som exkluderats i Pisaundersökningen instämmer utskottet i Riksrevisionens rekommendation till regeringen att den ska utreda de rättsliga förutsättningarna för att kunna särredovisa exkluderingsgrunderna. Utskottet noterar att regeringen avser att vidta åtgärder i linje med rekommendationen och avstyrker därmed motion 2021/22:4280 (SD) yrkande 1.

När det sedan gäller frågan om att man ska anlita oberoende aktörer som granskare av kunskapsmätningar såsom Pisaundersökningen anser utskottet att det i nuläget inte finns behov av att föreslå en sådan ordning. Utskottet avstyrker därmed motion 2021/22:4280 (SD) yrkande 2. Utskottet finner inga

skäl för att föreslå att resultatet av den svenska delen av Pisaundersökningen 2018 ska ogiltigförklaras. Motion 2021/22:4281 (M) yrkande 4 avstyrks därmed.

# Reservationer

## 1. **Överföring av ansvaret och budgeten för genomförandet av Pisaundersökningen, Timss och Pirls, punkt 2 (S, C, V, MP)**

av Gunilla Svantorp (S), Pia Nilsson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Linus Sköld (S), Annika Hirvonen (MP) och Roza Güclü Hedin (S).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4279 av Christian Carlsson m.fl. (KD),

2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 4,

2021/22:4281 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 3 och

2021/22:4282 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Internationella kunskapsmätningar fyller en viktig funktion för att mäta kunskapsutveckling över tid. Vi noterar att ett arbete är påbörjat för att säkerställa kunskapsmätningarnas tillförlitlighet och tilliten till dessa, och mot denna bakgrund anser vi att riksdagen inte bör ställa sig bakom ett tillkännagivande om att flytta ansvaret och budgeten för genomförandet av Pisaundersökningen, Timss och Pirls.

–

## 2. **Åtgärder för att säkerställa att det inte förekommer brister i kommande Pisaundersökningar, punkt 3 (S, C, V, MP)**

av Gunilla Svantorp (S), Pia Nilsson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Linus Sköld (S), Annika Hirvonen (MP) och Roza Güclü Hedin (S).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motion

2021/22:4281 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkandena 1 och 2.

### *Ställningstagande*

Internationella kunskapsmätningar fyller en viktig funktion för att mäta kunskapsutveckling över tid. Vi noterar att ett arbete är påbörjat för att



säkerställa kunskapsmätningarnas tillförlitlighet och tilliten till dessa och mot denna bakgrund anser vi att riksdagen inte bör ställa sig bakom ett tillkännagivande om åtgärder för att säkerställa att det inte förekommer brister i kommande Pisaundersökningar.

### **3. Regeringens arbete med Pisaundersökningen, punkt 5 (SD)**

av Patrick Reslow (SD), Robert Stenkvis (SD) och Jörgen Grubb (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 3.

#### *Ställningstagande*

Regeringen anser att den har agerat och vidtagit adekvata åtgärder för att försäkra sig om att Pisaresultaten är tillförlitliga. Vi ifrågasätter detta mot bakgrund av ett antal faktorer:

- a. Regeringen och Skolverket uppdrog åt OECD, som enligt vår mening inte kan anses vara oberoende i förhållande till undersökningen, att granska tillförlitligheten av den svenska Pisastudien.
- b. Efter det att Riksrevisionens granskningsrapport hade kommit gav regeringen den 6 maj 2021 Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer för Pisaundersökningen 2022. Vi kan dock konstatera att kunskapsundersökningens tillförlitlighet hade varit ifrågasatt sedan Expressens granskning den 2 juni 2020. I regleringsbrevet till Skolverket för budgetåret 2021 finns ingenting om skärpningar när det gäller genomförande av kunskapsmätningarna för att öka deras tillförlitlighet. Det förefaller således enligt vår mening osäkert om regeringen hade varit intresserad av att vidta åtgärder om inte Riksrevisionen hade gjort sin granskning.
- c. Regeringen åsidosatte två promemorior som Utbildningsdepartementets egna tjänstemän tog fram direkt efter att Pisaresultaten presenterades i december 2019. I dessa promemorior synliggjordes problematiken med tillförlitligheten när det gäller de höga exkluderingsstalen. Dessutom framfördes det att inflödet av nyanlända elever inte kunde förklara detta. I stället fortsatte regeringen, trots dessa promemorior, att hänvisa till Skolverkets och OECD:s försäkringar att den svenska statistiken var godkänd och att Pisaresultaten även användes i budgetpropositionen.

Regeringen gav enligt vad vi anser Skolverket för sent i uppdrag att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s riktlinjer för Pisaundersökningen 2022. Vi anser mot bakgrund av det som framförts ovan att regeringen har visat ett undermåligt intresse för sitt uppföljningsansvar.

Vi anser således att regeringen inte har agerat och vidtagit adekvata åtgärder för att försäkra sig om att Pisaresultaten är tillförlitliga.

#### **4. Samredovisning av exkluderade elever i Pisaundersökningen, punkt 6 (SD)**

av Patrick Reslow (SD), Robert Stenkvist (SD) och Jörgen Grubb (SD).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1.

##### *Ställningstagande*

Skolverkets jurister gjorde 2016 en ny tolkning av den därefter upphävda personuppgiftslagen (1998:204). Nytolkningen innebar att exkluderingar för funktionsnedsättningar och språkbegränsningar skulle samredovisas. Riksrevisionen konstaterar att Skolverket inte lyfte fram frågan till Regeringskansliet för att möjliggöra en mer användbar redovisning av exkluderingarna. Vi vill veta på vilka grunder denna nytolkning gjordes samt på vems initiativ. Vi anser därför att regeringen ska återkomma till riksdagen med en redovisning av detta.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt vad som anförts ovan.

#### **5. Valet av aktör som granskare av kunskapsmätningar, punkt 7 (M, SD, KD)**

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Jörgen Grubb (SD) och Gudrun Brunegård (KD).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Vi anser att oberoende aktörer ska anlitas som granskare av kunskapsmätningar och att valet av OECD i detta syfte var olämpligt i samband med Pisastudien. Regeringen vidhåller att det inte hade gått att hitta en lämpligare aktör än OECD för att granska den svenska Pisastudiens tillförlitlighet. Enligt Riksrevisionens rapport framgår det dock, enligt vad vi erfar, att OECD redan hade godkänt Sveriges data samt att OECD inte hade kännedom om hur utbildning för nyanlända fungerar i Sverige och därmed inte kunde göra egna beräkningar. Vi kan konstatera att Expressen avslöjade i september 2020 att regeringen hade gett Skolverket i uppdrag att själva ”förhandla om innehåll, tidsram och kostnad” för OECD:s granskning – dvs. i praktiken själva besluta om villkoren för granskningen av sin egen verksamhet. Vi anser att det är anmärkningsvärt att regeringen trots detta vidhåller att OECD var den bäst lämpade aktören att granska den svenska Pisastudien. Det är enligt vår mening uppenbart att valet av OECD var olämpligt ur flera aspekter och innebar en intressekonflikt. En aktör som utses som granskare ska självklart vara oberoende i förhållande till det resultat som ska granskas.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt vad som anförts ovan.

## **6. Ogiltigförklarande av Sveriges resultat i Pisaundersökningen, punkt 8 (M, SD, KD)**

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Jörgen Grubb (SD) och Gudrun Brunegård (KD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:4281 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 4.

### *Ställningstagande*

Vi anser att Sveriges deltagande i Pisaundersökningen 2018 har stora brister i underlaget eftersom var fjärde elev inte deltog. Den bör inte få användas för att påvisa utvecklingen eller för att dra slutsatser kring uppföljningsarbete inom den svenska skolan. Studien bör ogiltigförklaras i sin helhet eftersom

resultatet för hur svenska elevers läsförståelse utvecklats inte kan anses vara tillförlitligt.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt vad som anförts ovan.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2021/22:39 Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen 2018.

## Följdmotionerna

*2021/22:4278 av Fredrik Christensson m.fl. (C):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med en analys av hur förtroendet för Pisastudien kan återupprättas och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4279 av Christian Carlsson m.fl. (KD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda en återgång av ansvaret för Pisa, Timss och Pirls från Skolverket till universiteten, eventuellt i samverkan med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2021/22:4280 av Patrick Reslow m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en redovisning av initiativ, och bakomliggande skäl, till beslutet som fattades 2016 om samredovisning av elever som exkluderas på grund av funktionsnedsättningar och språkbegränsningar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att oberoende aktörer ska anlitas som granskare av kunskapsmätningar och att valet av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) var olämpligt i samband med Pisastudien och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen inte har agerat och vidtagit adekvata åtgärder för att försäkra sig om att Pisareultatet är tillförlitliga och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ansvaret för genomförandet av Pisaundersökningen ska återföras till universiteten och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4281 av Kristina Axén Olin m.fl. (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen måste vidta åtgärder för att säkerställa att samtliga brister som framkommit i Riksrevisionens rapport åtgärdas och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att säkerställa korrekt deltagande i kommande Pisaundersökningar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överföra ansvaret och budgeten för genomförandet av Pisa samt Timss och Pirls från Skolverket till universiteten och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sveriges resultat i Pisaundersökningen från 2018 bör anses som ogiltigt och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4282 av Fredrik Malm m.fl. (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att flytta ansvaret för internationella kunskapsmätningar från Statens skolverk till Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska föreslå ytterligare åtgärder för att säkra tillförlitligheten i genomförandet av internationella kunskapsmätningar i den svenska skolan och tillkännager detta för regeringen.