

Kvalitetsgranskning  
Rapport 2011:6

# Ändamålsenlighet och resultat i svensk- undervisningen för invandrare

Skolinspektionens rapport 2011:6  
Diarienummer 40-2010:575  
Stockholm 2011  
Bildbyrå: Bananastock  
Foto: Helena Joseph

# Innehåll

---

1. Sammanfattning	6
2. Inledning	8
3. Granskningens slutsatser	12
4. Syfte och frågeställning	21
5. Metod och genomförande	23
6. Kommuner och kommunalförbund som granskats	25
7. Bilaga	26



# Förord

Skolinspektionens uppdrag är att granska kvaliteten i och ha tillsyn över det offentliga skolväsendet och utbildningen vid fristående skolor. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar ska bidra till en förbättrad måluppfyllelse genom att granska hur huvudmän, rektorer och lärare tar ansvar för undervisningens kvalitet och genom att ange vilka områden som behöver utvecklas.

Huvudsyftet med denna kvalitetsgranskning av ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisning för invandrare (sfi) är att bidra till en förbättring av verksamheten. I rapporten beskrivs vad huvudmännen behöver utveckla för att de studerande i högre grad ska ges förutsättningar att lära sig svenska. Rapporten redogör även för väl fungerande inslag i verksamheten i syfte att visa på faktorer som kan leda till framgång.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning av huvudmännens insatser för att bedriva sfi. Iakttagelserna och slutsatserna gäller för studieväg 1 och 2 vid verksamheter hos de 35 huvudmän som har granskats. Granskningen avser inte att ge en heltäckande nationell bild av förhållandena vid sfi.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av egna beslut till de granskade verksamheterna och huvudmännen, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av olika kvalitetsaspekter inom sfi, avser denna övergripande rapport även att kunna ge ett utvecklingsstöd för alla de verksamheter som inte har granskats.

Resultaten i granskningen visar framför allt att kommunerna måste sätta fokus på sfi och i högre grad prioritera denna utbildning. Undervisningens planering och genomförande måste präglas av att de studerandes bakgrund och erfarenheter i betydligt större utsträckning respekteras.

Skolinspektionens avdelning i Göteborg har haft ansvaret för denna kvalitetsgranskning med Hans Larson som ansvarig enhetschef och Agneta Kristensson som projektledare.

## **Stockholm 2011**

**Marie-Hélène Ahnberg**  
Inspektionsdirektör

**Carina Abréu**  
Avdelningschef

# 1 | Sammanfattning

Att behärska språket i det land man lever är centralt för en persons möjlighet till inflytande och delaktighet.

Sverige är ett land där invandringen är relativt stor och svenskundervisning för invandrare (sfi) har därför en viktig funktion att fylla för utrikesföddas integration i samhället och etablering på arbetsmarknaden.

Kommunen är huvudman för sfi och kan antingen erbjuda utbildningen genom egen verksamhet eller genom externa anordnare. Vid behov ska de studerande ges särskilt stöd och parallellt med sfi-studierna ha möjlighet att förvärva grundläggande läs- och skrivfärdigheter. De studerande ska också kunna kombinera sfi med andra studier, praktik, förvärvsarbete eller annan sysselsättning.

Sfi är en del av den kommunala vuxenutbildningen och har en egen kursplan. Denna är uppbyggd av fyra kurser A – D som är organiserade i tre studievägar, för att det ska vara möjligt att ta hänsyn till de studerandes utbildningsbakgrund och studievana. Målen är uppdelade i olika delar där kompetenser som hörförståelse, läsförståelse, samtal och muntlig interaktion, muntlig produktion samt skriftlig färdighet beskrivs.

Denna granskning är riktad mot studieväg 1 och 2 eftersom tidigare undersökningar, liksom statistik, visar att det är särskilt svårt för studerande på dessa studievägar att nå målen. Centralt i granskningen har varit att undersöka om kommunerna planerar och genomför sfi med utgångspunkt i kursplanen, om undervisningen leder till godkänd nivå på kunskapsresultaten och om utbildningen anpassas efter individens olika förutsättningar, mål och behov.

Granskningen har genomförts i 33 kommuner och två kommunalförbund<sup>1</sup> där intervjuer har skett med ansvariga på förvaltningsnivå, rektorer, lärare

---

<sup>1</sup> Kiruna ingår sedan 2010-07-01 i Lapplands kommunalförbund

och representanter för studerande på studieväg 1 och 2. För metod i övrigt se kapitel 5.

## De viktigaste iakttagelserna i granskningen är:

**Planeringen behöver förbättras.** Kommunerna måste planera bättre för att kunna ta emot det ökade antalet studerande och ge dem en fullgod utbildning. Det är också angeläget att följa upp verksamheterna i kommunerna bättre för att förbättra utbildningen.

**Individanpassade och flexibla lösningar saknas.** Sfi är en del av kommunens vuxenutbildning vilket innebär att det ska finnas flexibla och individanpassade lösningar för vuxnas lärande. Flertalet av de granskade verksamheterna är dock präglade av arbetssätt som används i undervisning av barn och ungdomar. Organisation och schemaläggning är ofta utformad på ett sådant sätt att det försvårar flexibilitet och individanpassning.

**Särskild kompetens finns inte alltid.** Att vara lärare i sfi kräver en särskild kompetens och förmåga till flexibilitet. I kommunerna är det däremot sällan uttryckt att denna grupp av lärare är föremål för särskilda satsningar. Inte heller ges stöd på modersmålet i alla kommuner trots att detta enligt forskning och beprövad erfarenhet visat sig vara framgångsrikt.

**Modern teknik används inte.** Endast ett fåtal kommuner har insett behovet av att ta hjälp av modern teknik i undervisningen när det gäller sfi. I stället förekommer kopierade skriftliga underlag ofta som utgångspunkt för undervisningen.

## 2 | Inledning

För den person som är nyinflyttad till Sverige är förmågan att behärska det svenska språket central för möjligheten att kunna etablera sig socialt och skaffa sig en försörjning.

Att kunna diskutera med arbetskamraterna på jobbet, att som förälder kunna föra en dialog med pedagogerna kring sina barns utveckling på förskolan eller skolan och att kunna följa nyhetsflödet på radio och TV är exempel som visar hur viktigt språket är för gemenskap och delaktighet.

Kenneth Hyltenstam, Stockholms universitet, har i en artikel<sup>2</sup> beskrivit de förluster en människa gör vid flyttningen till ett land, vars språk han eller hon inte behärskar. Den kulturellt och språkligt omflyttade individen kan inte påverka andras tänkande eller handlande, kan inte delta i samarbete som kräver förhandling, kan inte skapa sin sociala identitet i det nya sammanhanget och kan inte heller ingå i en social gemenskap på ett fullvärdigt, mänskligt sätt.

Förutsättningar att lära sig ett språk som vuxen är, enligt Skolverkets skrift "Hur lär man sig svenska som vuxen"<sup>3</sup>, beroende av att det finns ett behov av att samtala med andra, alltså att det finns en önskan om att kommunicera. Innehållet i undervisningen måste därför vara förståeligt och ha betydelse för den studerande, vilket innebär att det ska handla om något som är angeläget. Kort sagt, man lär sig ett språk i ett funktionellt sammanhang.

Deltagare i sfi vittnar vid intervjuerna om att de ser kunskaper i svenska språket som nyckeln till att de ska lyckas i Sverige. Med kunskaper i svenska ser de möjligheter att få ett arbete, men också att få kontakt med svenskar.

---

<sup>2</sup> "Att återerövra sin mänsklighet" 1993

<sup>3</sup> Skolverket 2004.



## Syftet med granskningen

### Syftet med denna kvalitetsgranskning har varit att undersöka:

- Hur undervisningen på studievägarna 1 och 2 inom sfi planeras och genomförs i förhållande till de studerandes olika förutsättningar, mål och behov.
- Vilka resultat undervisningen på sfi leder till.

### Vad är sfi?

Sfi ska ge nyanlända eller tidigare anlända vuxna som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket möjligheter att, utifrån sina olika förutsättningar, behov och personliga mål, utveckla förmåga att kommunicera muntligt och skriftligt på svenska.

Vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter ska också få möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Utbildningen i sfi ska vara avgiftsfri och de studerande ska, utan kostnad, ha tillgång till böcker och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning.<sup>4</sup>

För personer som flyttar till Sverige från ett annat land och ett annat språkområde är utsikterna för integration på arbetsmarknaden och i det svenska samhället beroende av möjligheterna och förmågan att tillägna sig det svenska språket. En central del i regeringens integrationspolitik är därför att se till att sfi av god kvalitet som en riktad åtgärd erbjuds invandrare under den första tiden i Sverige.

Kursplanen för sfi bygger på ett dokument som benämns "Gemensam europeisk referensram för språk."<sup>5</sup> Detta dokument är ett resultat av Europarådets mångåriga arbete med språk och språkinläring. Referensramen är ett hjälpmedel för användare att beskriva kunskaper och färdigheter som

"Sfi ska ge nyanlända ... möjligheter att ... kommunicera ..."

man måste tillägna sig för att framgångsrikt kunna kommunicera på ett visst språk. Med hjälp av olika skalor kan man sedan bedöma vad en inlärare kan göra och hur väl en inlärare presterar.

Utbildningen består av tre olika studievägar som riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Sfi 1 utgörs av kurserna A och B, Sfi 2 av kurserna B och C samt Sfi 3 av kurserna C och D. De fyra kurserna tydliggör progressionen inom utbildningen. Sfi 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och Sfi 3 till dem som är vana att studera. Trots att en studerande kan avsluta sfi efter respektive kurs eller studieväg är intentionen att alla ska ges möjlighet att studera till och med kurs D.

Två av kurserna finns i mer än en studieväg. Beroende på studieväg kan var och en av dessa två kurser, kurs B och kurs C, vara antingen nybörjarkurs eller fortsättningskurs. Oavsett om kursen är nybörjarkurs eller fortsättningskurs är kursmålen desamma, men kursen ska ha helt olika utformning beroende på elevens studievägar, utbildningsbakgrund och kunskaper i svenska vid kursstarten samt vald studieväg. Bedömningen av på vilken nivå en elev ska börja sina studier utgår från en kartläggning av hans eller hennes kunskaper, förutsättningar och vad som i övrigt kan ha betydelse för möjligheterna att nå målen.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> 13 kap. 1-2 §§ skollagen

<sup>5</sup> Rådet för kulturellt samarbete, Utbildningskommittén, Enheten för moderna språk, Strasbourg

<sup>6</sup> Förordning om kursplan för svenskundervisning för invandrare; 2009

Målen för kurserna är uppdelade i olika delar där kompetenser som hörförståelse, läsförståelse, samtal och muntlig interaktion, muntlig produktion samt skriftlig färdighet beskrivs.

Utöver kurserna A–D ingår i sfi även läs- och skrivinläring för personer som behöver detta. Många som börjar på Sfi 1 behöver detta stöd under hela sfi-tiden.

### Utvecklingen av sfi

Svenskundervisning för invandrare, sfi, har vuxit fram i takt med invandringen till Sverige. 60- och 70-talens undervisning präglades av den då omfattande arbetsmarknadsinvandringen. Senare års flyktinginvandring har ställt sfi inför andra utmaningar, bland annat med stora krav på individanpassning.

Utbildningen har varit föremål för ett antal förändringar i syfte att höja kvaliteten och effektivisera utbildningen.

I propositionen "Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen"<sup>7</sup> framhölls vikten av att sfi anpassas efter deltagarnas behov och förutsättningar. Det föreslogs att utbildningen skulle anordnas i form av olika kurser samt att utbildningen också skulle delas in i tre studievägar.

Propositionen "Vissa frågor om vuxnas lärande"<sup>8</sup> pekade på vikten av att det finns ett tydligare fokus på språkinläring inom sfi. Kommunernas ansvar för att erbjuda en likvärdig utbildning betonas genom att 15 timmar ska vara en minimigräns för det genomsnittliga antalet undervisningstimmar per vecka under en fyraveckorsperiod. Läs- och skrivinläring ska erbjudas som en parallell aktivitet till att delta i en kurs på en studieväg. Detta sker således utanför den ordinarie sfi-tiden.

Satsningar på ämneskompetens för lärare inom sfi har skett kontinuerligt sedan år 2001 och har fortsatt inom ramen för det så kallade lärarlyftet. Hösten 2010 startade den första lärarutbildningen utformad för att svara upp mot de krav som ställs på en lärare inom sfi.

Regeringen har beslutat om införandet av nationella slutprov på alla studievägar. Tydligare mål infördes i och med att kursplanen reviderades år 2009. Regeringen har under hösten 2010 beslutat om en prestationsbaserad stimulansersättning inom sfi (sfi-bonus) efter att en försöksverksamhet har bedrivits. I december 2009 tillsattes en utredning för att undersöka vad en tidsbegränsning för sfi skulle innebära. I mars 2011 lämnades betänkandet "Tid för snabb, flexibel inläring."<sup>9</sup>

### Skolinspektionens tidigare kvalitetsgranskning av sfi

Skolinspektionen genomförde en kvalitetsgranskning av sfi i 25 kommuner år 2010. Den visade bland annat att individanpassningen av de studerandes utbildning inte var tillfredsställande.<sup>10</sup> Utbildningen var ofta ensidigt utformad, trots att den vände sig till människor med olika bakgrund och förutsättningar. En individanpassad sfi kännetecknas av att den individuella kartläggningen och studieplaneringen påverkar utbildningens innehåll och utformning. En individuell kartläggning innebär att man gör en genomgång av personens

**"Innehållet i undervisningen måste ... ha betydelse för den studerande ..."**

<sup>7</sup> prop. 2000/01:72

<sup>8</sup> prop. 2005/06:148, bet. 2005/06:UbU22, rskr. 2005/06:313

<sup>9</sup> SOU 2011:19

<sup>10</sup> Skolinspektionens rapport 2010:7 "Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål"

tidigare utbildnings- och yrkeserfarenheter men även av övriga erfarenheter, förutsättningar och särskilda behov samt familjesituation, intressen och framtida mål. Kartläggningen ska företrädesvis ligga till grund för placeringen av den studerande på lämplig studieväg och kurs. Lärarna ska sedan utforma utbildningen och undervisningen i linje med resultatet som också ska ligga till grund för de planer som upprättas.

Granskningen visade också att de studerande inte gavs möjligheter till inflytande på innehåll och arbetsformer och organisationen gav inte utrymme för flexibla lösningar. Dessutom konstaterades att de ansvariga i större utsträckning måste följa upp och utvärdera verksamheten.

Granskningen pekade vidare på att samverkan mellan sfi, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. För att kommunerna bättre ska lyckas skapa en individanpassad utbildning krävs ofta ett nära samarbete mellan sfi, socialtjänst och Arbetsförmedling.

Skolinspektionen rekommenderade i denna tidigare granskning förbättringar av sfi inom följande områden:

- Individuell kartläggning och studieplanering
- Utgå från individens erfarenheter, intressen och mål
- Ge deltagarna möjlighet att påverka utbildningens utformning
- Stärka uppföljnings- och utvecklingsarbetet
- Stärka samverkan mellan sfi, Arbetsförmedlingen och olika kommunala instanser

## 3 | Granskningens slutsatser

Efter den kvalitetsgranskning av verksamheten inom sfi som genomfördes 2010 har Skolinspektionen gått vidare och genomfört ytterligare en granskning av sfi-verksamhet i 33 kommuner och två kommunalförbund.

I denna granskning har fokus legat på hur undervisningen på studievägarna 1 och 2 planeras och genomförs i förhållande till de studerandes olika förutsättningar och behov liksom vilka resultat den leder till. Resultaten från denna granskning presenteras i detta avsnitt.

### Anpassa sfi efter behoven

Enligt Skolverkets statistik för läsåren 2004/2005 till 2008/2009 har antalet studerande på sfi i riket ökat med 76 procent. Det är endast en av de granskade kommunerna, Vänersborg, som har en minskning av antalet studerande. Övriga kommuner har en markant ökning av studerande som varierar mellan till 260 procent. Se bilaga 1

Ökningen ställer krav på kommunerna att se till att det finns en framförhållning och en strategi för att flexibelt möta det ökande behovet. Kommunerna hanterar detta på olika sätt. Några kommuner har etablerade rutiner för att varje vecka ta emot nya deltagare, medan andra enbart tar in studerande och förändrar grupperna fyra gånger per år. Kommunerna har uppenbarligen svårt att handskas med ökningen av studerande samt att anpassa verksamheten till den kontinuerliga tillströmning som sker.

Enligt skollagen ska studerande få plats på sfi inom tre månader.<sup>11</sup> Att snart erbjuda plats på sfi är också i många av de granskade kommunerna en prioriterad fråga. I några kommuner förekommer det dock att, i synnerhet under sommaren, ett flertal sökande väntar på att få börja på sfi.

Granskningen visar att det finns olika exempel på introducerande verksamheter där studerande deltar i väntan på att få plats på sfi i någon av de ordinarie kurserna. De kan också initialt placeras där för att deras förutsättningar för studier ytterligare ska kunna utredas.

”... det finns kommuner som lyckas med att skapa en meningsfull verksamhet direkt ...”

För en kortare tid kan det vara berättigat att tidsmässigt skapa utrymme, så att lärarna kan bedöma vilken studieväg inom sfi som är lämplig. Granskningen visar dock att det i dessa grupper finns deltagare som i väntan på att få plats inte tillräckligt utmanas och stimuleras. Huruvida dessa introducerande verksamheter bedrivs inom ramen för sfi eller om de är att betrakta som annan utbildning har de granskade verksamheterna inte alltid kunnat ge svar på.

Samtidigt visar granskningen att det finns kommuner som lyckas med att skapa en meningsfull verksamhet direkt för samtliga studerande inom ramen för kursplanen.

## Utforma sfi efter deltagarnas förutsättningar, bakgrund och erfarenheter

Vi har redan påpekat hur viktigt det är att den studerande så fort som möjligt får tillfälle att ta del av sfi och påverka sin utbildning. Det ger förutsättningar för att den ska kunna bli individualiserad och anpassad efter de egna planerna, behoven och förväntningarna.

De som har kommit till Sverige från andra länder bär alla med sig värdefulla kunskaper och erfarenheter. I mötet med Sverige och det svenska samhället är det därför angeläget att kompetensen hos var och en tidigt tas tillvara och också får påverka hur utbildningen läggs upp. Ansvaret för detta vilar på de som leder och genomför utbildningsinsatserna.

Särskilt angeläget är det att satsa på att ge studerande inom sfi stöd på modersmålet, vilket har skett i vissa av de granskade verksamheterna och som visat sig ge goda resultat. Elisabeth Mörnerud har i en rapport<sup>12</sup> presenterat sfi-deltagares syn på modersmålets roll för det egna lärandet av svenska språket både muntligt och skriftligt. En studerande beskriver i rapporten att när hon lärde sig läsa och skriva på modersmålet, blev det samtidigt lättare att förstå svenska.

Skolverket har i ett kommentarmaterial<sup>13</sup> visat på vikten av att undervisningen utformas mot den individuella bakgrund som den studerande har. Trots att det för sfi ännu inte finns ett lagstadgat krav om att upprätta individuella studieplaner är det flera av de granskade verksamheterna som upprättar sådana. Det visar sig dock att dessa planer tyvärr inte är särskilt styrande för utformningen av verksamheten. Det förekommer att planer upprättas, revideras och förvaras men inte används.

---

<sup>11</sup> 13 kap 3 § skollagen.

<sup>12</sup> "Modersmålsbaserad svenskundervisning för invandrare" (2010)

<sup>13</sup> "Kartläggning och studieplanering" (2004)

Vi har i granskningen sett exempel på hur undervisningen, trots att det finns en upprättad plan, följer en annan av lärarna i förväg planerad struktur. Detta utan hänsyn till att särskilda utformningar för de studerande egentligen borde ha ägt rum.

Granskningen visar att lärarna inom sfi i de flesta fall vet vad som krävs av dem för att genomföra en individualiserad undervisning. Ändå har de många gånger svårt att hantera de studerandes olika förutsättningar och omsätta dessa behov till en pedagogisk praktik. Istället för att bejaka olikheterna verkar det som om lärarna försöker hitta en minsta gemensam nämnare för planeringen av undervisningen.

Enligt förordning om svenskundervisningen för invandrare<sup>14</sup> ska undervisningen bedrivas som gruppundervisning. Enskild undervisning får dock anordnas om det finns särskilda skäl.

I flera verksamheter har tolkningen av att undervisningen ska ske i grupp lett till att de studerande placeras i fasta grupperingar – något som kan försvåra individanpassning och flexibilitet. Genom att det sker ett ständigt in- och utflöde i grupperna får lärarna svårt att pedagogiskt hantera situationen. Undervisningen utformas då ofta på en generell nivå vilket innebär en risk för att vissa studerande ställs inför uppgifter som undervärderar deras förmåga medan andra får uppgifter som är dem övermäktiga. Granskningen visar dock att det finns verksamheter där man lyckas hitta flexibla lösningar som ger möjlighet att anpassa undervisningen efter de studerandes individuella behov.

”Studierna inom sfi kan sällan kombineras med annan utbildning ...”

Studierna inom sfi kan sällan kombineras med annan utbildning, vilket även Skolinspektionens förra granskning av sfi konstaterade. Det är endast ett mindre antal av de granskade kommunerna som ger de studerande på sfi möjlighet att kombinera sina studier i svenska med annan utbildning. Merparten av de intervjuade deltagarna säger sig däremot ha ett stort intresse av parallella studier i till exempel matematik eller engelska.

Trots att styrdokumentet föreskriver möjligheten för studerande på sfi att bedriva parallella studier, uttrycker flera rektorer och lärare att det i verksamheten finns en rådande praxis som innebär att kurs D inom sfi först ska vara avslutad innan andra studier kan komma i fråga. Detta innebär att tillfälle till utveckling och förverkligande av ambitioner kan gå förlorade för de studerande.

## Planera sfi efter uppdraget

Granskningen visar att det finns variationer i hur väl rektor och lärare är införstådda med vad uppdraget att arbeta med sfi innebär. Tydliga ramar och förutsättningar för sfi finns enbart i ett fåtal kommuner. Där uppmuntras förändringar, strävan till utveckling präglar verksamheten och de studerandes behov, bakgrund och erfarenheter ligger till grund för hur utbildningen utformas.

I andra kommuner förefaller sfi-verksamheten vara förutbestämd till både innehåll och form. Organisationen är statisk och lärarna planerar undervis-

---

<sup>14</sup> 6 § förordning om svenskundervisning för invandrare

ningen efter ett visst koncept med ett bestämt innehåll. Rektor och lärare ser de studerandes skilda förutsättningar som en svårighet att bemästra, inte som en tillgång. Variationen när det gäller antalet studerande är också något som är ett bekymmer snarare än en realitet att förhålla sig till.

Det är skillnad i lärarnas förmåga att samarbeta kring uppdraget. I vissa kommuner har läraren en grupp studerande, liksom en klass. Denna klass undervisas sedan under ett visst antal lektioner. Andra kommuner har däremot en uttalad strategi för att studerande på sfi ska få möjlighet att möta flera lärare och få tillfälle till olika former av undervisning. Verksamheter har också en organisation där studerande vid olika stationer kan öva och fördjupa sig inom de olika kunskapsformerna som finns beskrivna i kursplanen.

Enligt kursplanen ska undervisningen utformas flexibelt när det gäller tid, plats, innehåll och arbetsformer, så att det är möjligt att delta i undervisningen parallellt med andra aktiviteter. I några av de granskade kommunerna finns tillgång till sfi både dag- och kvällstid, medan andra kommuner enbart har lektioner under för- eller eftermiddagar.

Skolinspektionen konstaterade i granskningen av sfi år 2010, att det är svårt för lärarna att få till stånd en individualiserad undervisning. Snarare planerade lärarna ett koncept som studerande sedan hade att förhålla sig till. Detta trots att kursplanen föreskriver att den studerande ska utveckla sin medvetenhet om hur språkinläring går till och utveckla sin insikt i att vara aktör i det egna lärandet.

Vi har dock sett verksamheter där de studerande involveras i planeringen av undervisningen och där de får möjlighet att ta ansvar för det egna lärandet. Det finns studerande på studieväg 1 som uttrycker: "Det är vi som, tillsammans med lärarna, planerar undervisningen."

Det är angeläget att de studerande också får möjlighet att, på sitt modersmål, ta del av innehållet i kursplanen. I vissa kommuner har initiativ redan tagits till detta för att kursplanen ska bli tillgänglig för de studerande medan det i andra fortfarande inte är möjligt för alla studerande.

Det är också viktigt att lärarna både ges och tar möjligheten att föra samtal om arbetssätt och undervisningsmetoder. Lärarna i flera verksamheter uppger dock att de pratar mer om organisation och fördelning av de studerande på olika grupper än vad de diskuterar pedagogiska frågor. Flera av rektorerna måste därför arbeta för att utveckla en mer flexibel och anpassad organisation av sfi där utrymme för professionellt erfarenhetsutbyte ges.

## Undervisningens omfattning

Enligt förordningen om sfi är 525 timmar ett riktmärke för undervisningens omfattning i tid, vilket motsvarar omkring ett år. Timantalet får dock både överskridas och underskridas.<sup>15</sup> I skollagen anges att undervisningen i genomsnitt under en fyraveckorsperiod ska omfatta 15 timmar.<sup>16</sup> Styrelsen för utbildningen ska enligt förordningen också fatta beslut om antalet undervisningstimmar per kurs och att det ska kunna ske en individuell anpassning.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> 7 § förordning om svenskundervisning för invandrare

<sup>16</sup> 13 kap 4a § skollagen

<sup>17</sup> 7 § förordning om svenskundervisning för invandrare

I enbart ett fåtal kommuner, däribland Flen, har styrelsen för utbildningen fattat beslut om det antal undervisningstimmar som ska gälla per kurs. Beslut om antalet timmar som ska gälla för varje kurs har i vissa fall delegerats till ansvarig chef som inte alltid känner till att så är fallet. I de flesta kommuner är den tidsmässiga omfattningen av kursen något som löpande hanteras av rektorn.

Det finns ansvariga på nämnd- och förvaltningsnivå som menar att, om de skulle fatta beslut om ett visst antal timmar på varje kurs, så finns det en risk att alla studerande inte når till Godkänt. De anser att genom att inte ha denna tidsmässiga begränsning så ger de förutsättningar till alla studerande att lägst nå betyget Godkänt.

Flertalet av de studerande som intervjuats vittnar om att de inte vet vilka tidsmässiga ramar som råder för deras studier. De uttrycker även att de inte har kännedom om på vilka grunder eller med vilka motiv som de periodvis får lämna sfi för att delta i praktik.

Granskningen visar att det är stor skillnad i villkor för de som uppbär försörjningsstöd och de som av andra skäl studerar på sfi. Framförallt märks detta i att studiernas omfattning är större för de som uppbär försörjningsstöd och att det läggs ner mer arbete vid upprättandet av planer samt att de också oftare får tolkstöd.

## Uppmärksamma strukturer från det obligatoriska skolsystemet

Sfi är en del av vuxenutbildningen och vuxenutbildningens främsta uppgift är att öka människors förutsättningar att lära – på arbetet, på fritiden ja varhelst de befinner sig.<sup>18</sup> Det utbildningspolitiska målet för verksamhetsområdet vuxnas lärande är att ge alla vuxna möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt, sysselsättning och rättvis fördelning.<sup>19</sup>

Forskning och beprövad erfarenhet pekar på att lärandet gynnas av att det sker i ett socialt sammanhang. Denna granskning visar också att många lärare tar ett stort ansvar när det gäller att skapa relationer mellan och med de studerande. Tyvärr får detta ofta till följd att lärarna inte prioriterar sin roll som lärare i språk. Många sfi-lärare ser sig snarare som klassföreståndare än som språklärare och inte sällan prioriteras andra uppgifter än att genomföra en tidsenlig språkutbildning. Det förekommer också att de studerandes begränsade kunskaper i svenska språket kan leda till att vissa lärare bemöter dem med ett tilltal som inte är vuxet.

Aktiviteter som sker utöver de vanliga lektionerna och som ger tillfälle till samtal kring aktuella händelser är mycket uppskattade av de studerande. Exempel på sådana aktiviteter kan vara "Språkcaféer" eller liknande och innebär ofta att verksamheten i sfi får ett tillskott av andra lärare eller frivilliga som tar del i strukturerade diskussioner. Studerande uttrycker att de i dessa sammanhang äntligen får tillfälle att pröva sina kunskaper i svenska, möta andra och diskutera intressanta frågor.

**"Många sfi-lärare ser sig snarare som klassföreståndare än som språklärare"**

<sup>18</sup> Stöd och referensmaterial om vuxnas lärande, Myndigheten för skolutveckling, 2004

<sup>19</sup> Skolverkets hemsida



Enligt förordningen bör undervisningen bedrivas kontinuerligt under hela året med uppehåll endast för semester.<sup>20</sup> I mer än en tredjedel av de granskade kommunerna ges de studerande ledigt eller har annan syssetning under den tid eleverna i grund- och gymnasieskolan har lov. I några av de kommuner som har granskats finns lärare som är anställda inom sfi som har ferietjänst. I dessa kommuner är det svårt att upprätthålla en sfi-verksamhet som är att bedöma som kvalitetsmässigt likvärdig under hela året. Under loven pågår ofta en verksamhet som är av mer syssettande än lärande karaktär. Dessa kommuner har anledning att se över vad som egentligen styr utformningen av sfi-verksamheten och fråga sig om det verkligen är de studerandes behov och rätt till utbildning som sätts i fokus.

## Personalens kompetens

För att kunna bedriva en sfi-undervisning av hög kvalitet är det särskilt viktigt att ha språkdidaktiskt kunniga lärare. Det är också viktigt att lärarna har utbildning och kompetens för att undervisa vuxna. Det är huvudmannens ansvar att se till att det rekryteras lärare med rätt utbildning och kompetens och se till att lärarna får en kvalificerad och kontinuerlig kompetensutveckling.

Det finns kommuner som strävar efter att ha erkänt skickliga lärare som undervisar inom studieväg 1 och 2. Granskningen visar dock att rekryteringen av lärare till sfi oftast inte är föremål för några särskilda satsningar hos huvudmännen. Inte heller är kompetensutveckling av lärare inom sfi något område som är prioriterat. Snarare är det oftast lärarnas eget ansvar att finna tillfällen till utveckling. Gävle kommun är ett undantag där även lärare inom sfi har fått kompetensutveckling inom ramen för lärarlyftet.

## Modern teknik

Enligt kursplanen är det vidgade textbegreppet av stor vikt inom sfi. Att tillägna sig och bearbeta texter behöver inte alltid innebära läsning, utan kan ske genom avlyssning, bild- och filmstudium. Inom sfi ska deltagaren, enligt kursplanen, också utveckla sin kompetens att använda olika digitala verktyg och hjälpmedel för information, kommunikation och lärande.

Vid besök i undervisningssituationer är dock de studerande företrädesvis aktiva genom att de arbetade med skriftliga övningar. Det finns grupper där alla studerande har samma läroböcker trots att de språkmässigt befinner sig på olika nivåer. Kännetecknande är också att det finns en mängd arbetsblad som tillhandahålls för de studerande och som innehåller olika uppgifter att utföra. I vissa fall saknas det i dessa arbetsblad ett vuxet tilltal och uppgiften kan innebära att meningar enbart ska skrivas och att infoga en stor bokstav. "När jag blir större ska jag få en katt" eller "Min mamma är snäll" är exempel på meningar som de studerande kan få arbeta med.

Betydelse av rätt bildval inom sfi har Qarin Franker<sup>21</sup> belyst i olika publikationer där hon problematiserat kring vikten av att rätt bild förekommer i rätt sammanhang. Om det handlar om att illustrera ett allmänt begrepp som

---

<sup>20</sup> 8 § förordning om svenskundervisning för invandrare

<sup>21</sup> Franker, Qarin "Entydiga ledtrådar? Lärares bildval ur ett etnokognitivt och didaktiskt perspektiv" i Symposium 2009 (red. Olofsson, Mikael)

"fågel", menar hon, att en stiliserad tecknad bild förmodligen underlättar förståelsen av detta begrepp. Är det däremot fråga om att använda bilder för att generera samtal, öka den muntliga kommunikation och stimulera till diskussion och skrivande är fotografier däremot mer passande.

De studerande möter en flora av olika bilder inom sfi. Ibland är det bilder som ursprungligen syftar till att träna läsning och att känna igen vokaler i grundskolans lägre årskurser. Det gäller därför för studerande, inom vissa sfi-verksamheter, att kunna möta olika begrepp som illustreras samt inse och förstå skillnaden mellan ord som "syl" och "säl". Detta både när det handlar om att veta vilken vokal som finns i ordet samt vad ordet betyder. Huruvida undervisningen syftar till att lära de studerande ordens betydelse, identifiera vokalen eller att träna uttalet har granskningen funnit det svårt att avgöra. Att kunna identifiera att en bild av ett "rätblock" ska föreställa "ett suddgummi" är uppgifter som de studerande också kan ställas inför.

Den undervisning som syftar till att ge de studerande läs- och skrivförmåga visar på stora skillnader i kvalitet. Vanligt är att de studerande erhåller kopierade underlag som ska fyllas i eller skrivas av. Användningen av IT varierar starkt och sällan är de studerande inom studieväg 1A föremål för sådana satsningar. I Sandvikens kommun får de studerande tillgång till läsplattor och bärbara datorer. Det ger de studerande möjlighet att på ett enkelt sätt efter individuella intressen söka information och lära sig svenska.

Den interkulturella kompetensen ska, enligt kursplanen, utvecklas genom att de studerande får reflektera över egna kulturella erfarenheter och jämföra dem med företeelser i vardags-, samhälls- och arbetsliv i Sverige. I vissa verksamheter får de studerande, med hjälp av sidor på nätet, stöd i att kunna jämföra olika händelser. Granskningen visar att det interkulturella perspektivet ofta får stå tillbaka till förmån för att, hos de studerande, öka förståelsen för det svenska kulturarvet och de svenska normerna.

## Hur ser måluppfyllelsen ut?

Det finns en stor svårighet att mäta måluppfyllelse i sfi eftersom uteblivna betyg och avbrott i studierna inte alltid behöver vara negativt. Avbrott kan bero på att deltagaren har fått arbete, ska föda barn eller har flyttat, vilket i sig inte innebär något negativt.

Enligt Skolverkets statistik har 37 procent av deltagarna på studieväg 1 A fått godkänt och det har i genomsnitt krävts 300 undervisningstimmar för att nå detta. I en av de granskade kommunerna, Halmstad, når 68 procent studerande godkänt och det har utöver riksgenomsnittet krävts ytterligare 37 timmar, det vill säga 337 undervisningstimmar. Med en marginell tidsmässig förändring är antalet studerande som får godkänt nära nog fördubblat.

I Kiruna når 63 procent av de studerande godkänt och för detta krävs enbart 109 timmar. Granskningen visar dock att detta beror på att de studerande placeras på fel studieväg. De studerandes bakgrund och erfarenheter beaktas inte vid placeringen på studieväg och kurs, vilket medför att de inte får en undervisning på lämplig nivå. Det åvilar rektorn att se till att den kartläggning som sker leder till att de studerande placeras på rätt studieväg.

Ovanstående exempel visar hur viktigt det är för kommunerna att följa upp och analysera resultaten av sin verksamhet både när det gäller måluppfyllelse och tidsåtgång i utbildningen.

”Flera kommuner har inte kännedom om vilka resultat sfi genererar.”

Enbart ett mindre antal kommuner gör, enligt deras egna kvalitetsredovisningar, allmänna utvärderingar av sfi ett par gånger per år. Lärarna genomför däremot ofta kursutvärderingar efter varje slutförd kurs. Enkäterna vid dessa utvärderingar finns i vissa kommuner översatta till de studerandes olika språk. Resultaten från utvärderingarna sammanställs sedan och analyseras i arbetslagen. Enligt verksamheternas kvalitetsredovisningar presenteras

också statistik över antalet antagna studerande och de avbrott som sker. Analyser och förslag till åtgärder görs av rektorn och lärarna och redovisas sedan tillsammans med statistiken för ansvarig nämnd.

Flera kommuner har inte kännedom om vilka resultat sfi genererar. I en kommun, Bollnäs, finns ett uttalat resultatkrav som anger att 50 procent av de studerande inom samtliga kurser ska uppnå nivån Godkänt. I verksamhetens kvalitetsarbete finns dock ingen beskrivning av varför detta mål har satts, hur det ska uppnås eller inom vilket tidsperiod detta ska ske. Skolinspektionen kan konstatera att det är oacceptabelt att styrelsen för utbildningen sätter upp mål som innebär att enbart hälften av de studerande ska nå målen.

Efter avslutad kurs i sfi ska betyg sättas, men granskningen visar att de studerande inte alltid per automatik får betyg.<sup>22</sup> Trots att det i kommunen finns en betygskatalog saknas det i många kommuner rutiner för att direkt överlämna betyg eller skicka hem betyg till de studerande.

Ansvariga för flera av de granskade verksamheterna uppger att de utfärdar betyg bara om de studerande uttryckligen begär det. Intervjuerna av de studerande visar också att det inte alltid är känt att de har rätt att få betyg efter avslutad kurs. Detta innebär att tillfällen för att tydliggöra framgångsrika steg i utbildningen för de studerande kan utebli. Risken finns också att lärarna inte tillräckligt använder de olika stegen i betygsskalan och inte heller ser de framgångar som undervisningen ger. Det har också framkommit exempel på att deltagare inom sfi inte heller får intyg från sin praktik.

Flertalet av de intervjuade studerande vittnar om att de skulle uppskatta om de hade fått ett skriftligt intyg eller betyg som ett bevis på deras resultat på kursen och av sina studier. De studerande beskriver att de inte alltid vet på vilka grunder de behöver stanna kvar i en kurs eller varför de får gå vidare till en annan. Detta innebär att de inte har kännedom om hur progressionen i deras i studier ter sig.

## Avslutande diskussion

Vi har i den här granskningen sett att sfi sällan är en prioriterad verksamhet i kommunerna. Det är Skolinspektionens bedömning att kommunerna måste lyfta fram verksamheten, som den utbildningsverksamhet det faktiskt är, på ett annat sätt än vad som sker i dag. Verksamheten måste också bli föremål för diskussion om huruvida den verkligen ger de resultat som ansvariga i kommunen förväntar sig. Om inte resultaten motsvarar förväntningarna måste de ansvariga överväga vad som ska förändras. Detta innebär att kommunerna måste analysera vilka faktorer i utbildningen som har betydelse för resultaten och vidta åtgärder därefter.

---

<sup>22</sup> 15§ förordning om svenskundervisning för invandrare

Kommunerna måste skaffa sig insikt om hur verksamheten inom sfi organiseras och hur undervisningen bedrivs. Andra viktiga områden är kompetensen hos den personal som finns, strategier inför kommande rekryteringar av personal, tillgången på relevanta läromedel samt andra omständigheter som är betydelsefulla för att genomföra utbildningen.

Sverige är ett land som har, och med all sannolikhet i framtiden kommer att ta emot personer som inte alls eller inte till fullo behärskar det svenska språket. Det är därför angeläget att kommunerna har en framförhållning för att planera för att dessa framtida medborgare får möjlighet till en kvalificerad språkutbildning. Denna utbildning måste på ett professionellt sätt ge de studerande kunskaper i det svenska språket parallellt som utbildningen också ska ge de studerande en interkulturell kompetens.

## 4 | Syfte och frågeställningar

I 2010 års regleringsbrev ges Skolinspektionen i uppdrag att genomföra en förstärkt granskning av sfi i enlighet med regeringens skrivelse "Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration"<sup>23</sup> I skrivelsen framhåller regeringen vikten av en god kvalitet i utbildningen som ger bättre språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för invandrare.

Målet för denna kvalitetsgranskning är att belysa hur undervisningen på studievägarna 1 och 2 planeras och genomförs i förhållande till de studerandes olika förutsättningar, mål och behov – liksom vilka resultat den leder till.

---

<sup>23</sup> skr. 2008/09:24

## 5 | Metod och genomförande

För att bedöma de granskade verksamheterna och säkra likvärdigheten i kvalitetsgranskningen har ett internt bedömningsunderlag utarbetats med utgångspunkt i projektets frågeställningar.

Genom dokumentstudier, verksamhetsobservationer och intervjuer har information och data samlats in. De studerandes lärmiljöer har också granskats för att få en kompletterande bild av verksamheten. Verksamhetsbesöken har, vid sidan av de planerade observationerna, också gett tillfällen för spontana kontakter och samtal med såväl de studerande som med personalen.

Den sammantagna bilden har utgjort grunden för analys och bearbetning av frågeställningarna. Projektet har således använt sig av flera olika datainsamlingsmetoder som dokumentstudier, observationer och intervjuer.

### Dokumentstudier

Inför varje besök har Skolinspektionen begärt in och fått ett antal dokument från varje granskad verksamhet. Dokumentstudien har skett innan verksamhetsbesöket och dels gett inledande information om hur verksamheten tar sig an uppdraget. Dels använts som underlag för att fördjupa sig kring vissa frågor i samband med intervjuerna.

I genomgången av dokumenten har, i enlighet med projektplanen, särskilt studieväg 1 och 2 studerats och de frågor som direkt anknyter till kvalitetsgranskningen. Därför har det varit viktigt att de dokument som begärts in specificerats så att dessa studievägar har gått att särskilja.

Det är ofrånkomligt att innehållet i verksamhetsbedömningen, som rektor fyller i, alltid är av värderande karaktär. Den skickas in tillsammans med övriga dokument från verksamheten och analyseras innan besöket genomförs. Syftet är att få en bild av hur rektorer och lärare ser på och värderar sin egen verksamhet samt att få ett underlag för att kunna ställa relevanta frågor vid intervjuerna.

## Observationer

Under en observation ska man se vad som sker i ett socialt sammanhang, höra hur och vad de observerade samtalar om och fråga dem för att få bättre förståelse. Ett av de mest påfallande metodologiska problem med observationer är att en observatör i första hand ser det som man är intresserad av, vilket i sin tur beror på vår erfarenhet, upplevelser och bakgrund. Med andra ord – olika människor uppmärksammar olika saker i samma situation. I och med att vi bara förmår uppfatta en liten del av den information som når oss kan det hända att den bild som vi har fått kring en händelse inte alltid överensstämmer med den faktiska verkligheten. Därmed kan beskrivningen av det observerade fenomenet bli bristfällig. För att öka tillförlitligheten har vi eftersträvat att vara minst två som har följt samma situation.

Våra observationer har identifierat ett flertal intressanta områden att granska. Inom undervisningens organisation har vi granskat i vilka lokaler undervisningen bedrivs, och anpassningen till behov hos studerande med funktionsnedsättningar.

Vi har också uppmärksammat arbetsformer, gruppernas storlek och sammanställning, förekomst av individanpassad undervisning samt möjlighet till inflytande för de studerande.

Med arbetssätt och innehåll avses hur undervisningen är organiserad, vilka metoder som används och om undervisningen verkar vara stimulerande. Uppmärksamhet i observationen har också varit riktad på aktivitetsnivå och gett akt på hur stort utrymme läraren tar i relation till den tid som studerande får. Vilka förväntningar har läraren på de studerande, vilka läromedel används, böcker, tidningsurklipp och så vidare? I vilken utsträckning har det vidgade textbegreppet fått genomslag i undervisningen?

Klimatet i undervisningssituationen innefattar vilken stämning som råder mellan lärare och studerande samt även mellan de studerande. Uppmuntras de studerande att ställa frågor och finns det en ömsesidig respekt som genomsyrar verksamheten?

## Intervjuer

För att genomföra intervjuerna har en intervjuguide anpassad till respektive intervjugrupp använts. Intervjuguiden har fungerat som ett hjälpmedel för oss att få en samtalsliknande intervju. Intervjuerna har genomförts som strukturerade gruppintervjuer, med undantag för rektorsintervjun som har skett enskilt. De studerande har alltid intervjuats i grupp, med närvarande tolk. Av praktiska skäl har det eftersträvats en gruppindelning på basis av de studerandes modersmål.

Att intervjua med tolk är en komplex situation med inbyggda svårigheter och möjligheter vars utfall till stor del är beroende av tolkanvändarens insikter

om situationens komplexitet. Vår utgångspunkt har varit att språk alltid är mer än bara ord. Det kan finnas motsättningar mellan olika etniska grupper som talar samma språk, likväl kan tolkens och den man tolkar åt tidigare bekantskap ha såväl positiva som negativa effekter. Vissa intervjupersoner kan ha lättare att prata med kvinnliga tolkar samtidigt som andra skulle kanske föredra manliga. Detta beroende på vad som det pratas om för tillfället och hur pass känsligt ämnet upplevs av respondenten.

Som tolkanvändare måste man tänka på flera saker som påverkar utfallet. Om det går att få tag i en tolk som tidigare tolkat för intervjupersoner med gott resultat ska en sådan tolk anlitas. Vi har alltid presenterat tolken för respondenterna och självklart erbjudit de studerande att acceptera eller tacka nej till tolken. Deltagandet i intervjuerna har naturligtvis byggts på de studerandes frivillighet.

## Under arbetets gång

Erfarenheterna från den först granskade verksamheten och övriga metodfrågor har behandlats genomgripande i kontinuerliga samtal med referenspersoner, men också under projektets inledande seminariedagar där de flesta medarbetarna samlades. Reflektioner efter besök i verksamheterna har via video diskuterats mellan projektledning och medarbetarna. Därefter har kontinuerliga bedömningsdiskussioner förts för att säkerställa likvärdigheten i det arbete som utförs. Detta har skett dels genom ett gemensamt bedömningsseminarium och genom att projektledaren har genomfört besök och diskussioner med medarbetare på de övriga avdelningarna.



# 6 | Kommuner och kommunalförbund som har granskats

Arvika

Bollnäs

Borås

Botkyrka

Eskilstuna

Falkenberg

Flen

Gävle

Hagfors

Halmstad

Haninge

Huddinge

Hudiksvall

Köping

Landskrona

Linköping

Ljungby

Lund

Malung-Sälen

Mora

Mölnadal

Nässjö

Sandviken

Sigtuna

Solna

Sundsvall

Täby

Uddevalla

Uppsala

Vilhelmina

Vänersborg

Växjö

Östersund samt Lapplands och Västerbergslagens kommunalförbund

## Bilaga 1 Tabellsammanställning

Ökning av antal studerande i procent

Kommun	Ökning antal studerande i % Läsår 04/05 till 08/09
Riket totalt	76%
Arvika	73%
Bollnäs	102%
Borås	46%
Botkyrka	47%
Eskilstuna	152%
Falkenberg	90%
Flen	61%
Gävle	44%
Hagfors	155%
Halmstad	68%
Haninge	119%
Huddinge	95%
Hudiksvall	147%
Kiruna	11%
Köping	69%
Landskrona	64%
Linköping	137%
Ljungby	98%
Lund	114%
Malung-Sälen	25%
Mora	97%
Mölndal	139%
Nässjö	127%
Sandviken	106%
Sigtuna	70%
Solna	153%
Sundsvall	104%
Täby	66%
Uddevalla	87%
Uppsala	51%
Vilhelmina	260%
Vänerns borg	-11%
Växjö	115%
Östersund	108%
Västerbergslagens kommunalförbund	199%





#### **Regelbunden tillsyn av alla skolor**

SKOLINSPEKTIONEN granskar löpande all skolverksamhet, närmare 6 000 skolor. Tillsynen går igenom många olika områden i verksamheterna för att se om de uppfyller det som lagar och regler kräver.



#### **Kvalitetsgranskning inom avgränsade områden**

SKOLINSPEKTIONEN granskar mer detaljerat kvaliteten i skolverksamheten inom avgränsade områden. Granskningen ska leda till utveckling.



#### **Anmälningar som gäller förhållandet för enskilda elever**

ELEVER, FÖRÄLDRAR och andra kan anmäla missförhållanden i en skola till Skolinspektionen, till exempel kränkande behandling eller uteblivet stöd till en elev.



#### **Fristående skolor – kontroll av grundläggande förutsättningar**

SKOLINSPEKTIONEN bedömer ansökningar om att starta fristående skolor. Bedömningen innebär en grundläggande genomgång av skolans förutsättningar inför start.