

Nationellt centrum för svenska som andraspråk

Kan timmarna ta slut?

Om timtilldelning och upphörande av utbildning på sfi



Malin Dahlström & Lillemor Malmbo
2019-05-14

Kan timmarna ta slut?

Alla vet att vi "skriver ut" elever efter ca 1000-1200 timmar. Då skriver vi bristande framsteg för att ha ryggen fri.

De gör alltid framsteg även om det är myrsteg. Konstigt att man skriver ut eleverna. Det gör inte vi.

För en tid sedan blev NC kontaktade av en sfi-lärare som flyttat från södra till norra Sverige och som reagerade på att tilldelningen av timmar för eleverna skiljde sig åt mellan kommunerna. Men vad reglerar tilldelningen av timmar och kan de verkligen ta slut?



Enligt Skollagen kap 20 § 9 har elever som har antagits till kurs inom sfi rätt att slutföra sin utbildning förutsatt att eleven gör tillfredsställande framsteg och att eleven har förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen. I Skollagen finns ingen definition eller reglering av vad tillfredsställande framsteg är utan det är upp till varje huvudman att avgöra om en elevs progression är tillräcklig för att få fullfölja kursen. I styrdokumentet finns det inte reglerat några i förväg beslutade antal timmar eller schabloner för sfi. Detta innebär att alla mått, oavsett om det är mått formulerade som t.ex. ”525 timmar för kurs B” eller ”1 ½ år för studieväg 1 och 2 år för studieväg 2”, enbart kan ses som huvudmannens preliminära uppskattning.

Vi på NC bestämde oss för att undersöka hur skrivningarna i § 9 tolkas i olika kommuner och lade ut en enkät i våra Facebookgrupper där vi uppmanade lärare och rektorer att höra av sig till oss. Dessutom kontaktade NC Skolverket och Skolinspektionen för att få in synpunkter för på tolkningen av Skollagen och övriga styrdokument. Skolinspektionen avböjde dock att kommentera med motiveringen att de fattar beslut i enskilda ärenden samt att de saknar praxis gällande frågor om variation i hur huvudmän och utbildningsanordnare handskas med avsaknad av progression och avregistreringar från sfi.

Utöver det tog vi kontakt med ett antal rektorer från olika sfi-anordnare för att visa på den bredd och de skillnader som finns i organisationen av sfi-utbildningen och timtilldelning. Såväl resultatet av enkäten som de svar och kommentarer vi har fått från olika instanser och anordnare bekräftar de signaler vi tidigare fått: timfördelningen ser väldigt olika ut runt om i landet.

Enkäten

Kan timmarna ta slut? bestod av sex frågor och var till stor del byggd på fristående svar eftersom NC genom enkäten ville få en bild av hur rutinerna ser ut vad gäller tilldelningen av timmar.¹ Enkäten blev besvarad 79 gånger och flest svar har inkommit på frågan om vilka

¹Enkätens frågor:

1. Arbetar du inom en kommunal eller fristående sfi-anordnare?
2. Finns det en förutbestämd tidsbegränsning m. antal h för sfi-eleverna där du arbetar?
3. Om ja, beskriv kort hur många timmar som tilldelas och om det skiljer sig åt beroende på studieväg.
4. Om elev skrivits ut från sfi p.g.a. att tilldelade timmar tagit slut men sedan söker till sfi på nytt, vilka rutiner finns och vad sker då?

rutiner som finns på plats för att pröva om eleven ska tilldelas fler timmar eller inte. Det är uppenbart att rutinerna skiljer sig mycket åt mellan kommunerna.

Då svaren är anonyma kan NC inte veta om det rör sig om 79 individer och inte heller hur de svarande fördelas över landet. Vidare kan vi inte med säkerhet säga att alla svar är överensstämmande med verkligheten. De som har svarat har gjort det utifrån sina uppfattningar om verksamhetens rutiner. Enkäten ger alltså inte en bild av hur det faktiskt ser ut i landet, men kan ändå ge en fingervisning. Det är intressant att notera att hela 35 % av de svarande menar att det finns en generell tidsgräns och att resultatet av enkäten visar en mycket stor variation i hur kommunerna hanterar tilldelningen och eventuell förlängning av timmar. Denna variation är inte förenlig med gällande regleringar.²

En splittrad bild

Sfi-utbildningen ska utformas i samråd med eleven och anpassas utifrån elevens individuella förutsättningar och behov. Även om en elev tilldelas ett visst antal timmar vid kursstart är intentionen i regleringen tydlig; antalet timmar en elev faktiskt använder för att fullfölja sin utbildning ska baseras på pedagogiska bedömningar av vad eleven behöver för att kunna göra framsteg. På många håll arbetar anordnare av sfi i enlighet med styrdokumentens intention. Många lärare och rektorer har hört av sig och berättat om hur de jobbar med eleven i fokus och framhåller ofta regelbundna avstämningar och uppföljningar som en framgångsfaktor.

Hos oss har vi ingen tidsgräns men vi har regelbundna (en gång i månaden) elevuppföljningar med rektor om status för eleverna. Vilka är på G att bli klara med kursen och ska göra NP? Är det någon jag är orolig för som inte visar någon progression? Då skriver vi en handlingsplan och kollar igen nästa uppföljning. Hos oss ska alla vägar testas innan någon blir avbrottad från sfi.

En förutsättning för att avstämningar om elevens progression ska ha någon effekt är att anordnaren har möjlighet att anpassa undervisningen utifrån elevens behov av stöttning. Det är påtagligt av enkätsvaren att förutsättningarna för anordnare i olika kommuner att tillsätta resurser i undervisningen skiljer sig åt. På vissa håll finns gott om resurser att sätta in:

Det finns en rad åtgärder som läraren kan sätta in när läraren märker att progressionen går långsamt (oavsett hur många timmar eleven har läst), bl.a. specialpedagog, extra stöd av lärarassistent, modersmålsstöd, studiehandledning, språkcaféer, digitala verktyg som t.ex. Inläsningstjänst osv.

Andra svar i enkäten tyder på att möjligheterna att sätta in stödåtgärder är små:

Lärare genomför utvecklingssamtal med eleven och försöker kartlägga varför eleven inte gör framsteg samt om/vilka anpassningar som behövs. Vi saknar dock bra kartläggningsmaterial och specialpedagogiskt stöd.

NC fick också mejl från lärare som oroar sig å sina elevers vägnar:

5. Oaktat ja eller nej på fråga 2, vad sker och vilka rutiner finns på din arbetsplats när lärare ser att elev inte gör tillfredsställande framsteg på utbildningen? Beskriv kort.

6. Övriga kommentarer eller synpunkter du vill lämna i frågan ang. tidsbegränsning på sfi?

² Resultatet av enkäten i sin helhet kan man ta del av här:

https://drive.google.com/file/d/1G2MGXo5rkiJLC097s_rK5320WCC7iyYG/view?usp=sharing

I min kommun har vi tidigare inte haft någon tidsbegränsning men nu ska vi införa det, så att det blir likvärdigt mellan den kommunala vuxenutbildningen och anordnarna inom auktorisationen: stv1 erbjuds 500 timmar/kurs, stv2 400 och stv 3 300 timmar per kurs. Observera att vi ska räkna erbjudna timmar och inte de timmar eleven faktiskt varit på plats. Om eleven inte gör tillräckliga framsteg erbjuds hen ytterligare 50% av antalet timmar/kurs. Jag är lite orolig att stv1-eleverna kommer att få det tufft - i vanlig ordning.

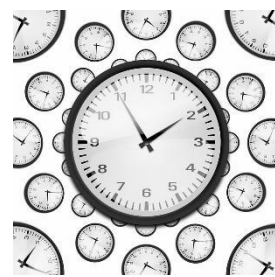
Även personer som inte är lärare men som i sitt yrke möter sfi-elever i andra sammanhang tog kontakt med NC. En person på arbetsmarknadsförvaltningen i en större stad som arbetar med att stötta personer med försörjningsstöd som behöver komma närmare arbetsmarknaden eller vidare i studier hörde av sig. Där upplevs en ökning i personer som anger att sfi-timmarna har tagit slut:

Det riktvärde vi hör om är 525 timmar. Detta är väldigt svårt och en enorm personlig förlust för människorna som kämpar med språket. Många av de vi möter på arbetsmarknadsavdelningen verkar inte vara informerade om dessa tidsbegränsningar i timmar och ej heller om hur många timmar de i så fall har kvar. Vi ser inte heller att individuella anpassningar har gjorts då progression har saknats.

Enligt Skolverket är alla timpotter bara ett riktvärde som dessutom får över- eller underskridas. Skolverket menar att beslut av undervisningstid, studietakt och utbildningsmål ska tas i samband med upprättandet av den individuella studieplanen. Ansvarig för den individuella studieplanen ska då samverka med eleven och sedan är det den individuella studieplanen som styr elevens studier under utbildningen. Planen kan dock sedan revideras vid behov. Man menar att det är tydligt att det inte finns något i styrdokumentet som reglerar timpott eller tidsbegränsning av sfi. Timmarna ska alltså inte kunna "ta slut" och ändå görs, enligt NCs undersökning, en mycket varierande tidstilldelning av olika kommuner och anordnare. I denna variation hänvisas också ofta till 525 timmar, men vad beror det på och vilken bäring har det?

Varför talas det om 525 timmar?

525 timmar per kurs är ett vanligt mått som nämns i diskussionerna kring timfördelning på sfi. Det är dock en kvarleva från 1986 års sfi-reform. Då beslutades om ett statsbidragssystem som skulle ersätta kommuner, studieförbund och AMU-myndigheter för 700 lektioner (à 45 min) uppdelat på grund- och påbyggnads-sfi. I 1994 års kursplan för sfi fastställdes riktvärdet för undervisningens omfattning till 525 klocktimmar. Men det riktvärdet finns alltså inte längre i styrdokumentet och saknar relevans för den sfi som bedrivs enligt dagens kursplan. Enligt enkätens svar att döma lever måttet kvar och används fortfarande som en schablon för tilldelning av timmar på vissa håll.



Man använder sig av veckor som baseras på tidigare 525 timmar. En kurs oavsett studieväg räknas som 20v, möjlighet till förlängning 10 veckor. Dock pratar vi om att det ska vara progression utan sluttid men allt efter 25 veckor måste godkännas av rektor/teamledare som ofta är tveksamma till förlängning. Politikerna har gett oss dessa riktvärden.

Några svaranden menar att alla elever erbjuds samma antal timmar oavsett tänkt progression, vilket rimmar illa med styrdokumentens regleringar där man ska ta hänsyn till elevers förutsättningar och behov i planerandet av utbildningens och undervisningens utformning. Beroende på utbildningsbakgrund är det uppenbart att elever behöver olika lång tid för att studera klart på sfi. Enligt Skolverkets statistik om elever och studieresultat på sfi³ framgår att nybörjare 2015 som slutförde minst en kurs med godkänt resultat till och med 2017 i genomsnitt studerade 501 timmar. Antalet undervisningstimmar varierade mycket beroende på vilken studieväg och kurs eleven började på och vilken elevens högsta avslutade kurs var. Nybörjarna som påbörjade studierna på kurs 3D, och avslutade kursen med godkänt resultat, studerade i genomsnitt i 159 timmar medan nybörjarna på kurs 1A som fick godkänt på minst en kurs, studerade i genomsnitt i 603 timmar.

I vissa kommuner verkar det också som att antalet tilldelade timmar som räknas ner är erbjudna timmar, snarare än timmar då eleven faktiskt har deltagit i undervisning:

Stv1: 500 erbjudna timmar/kurs - stv2: 400 erbjudna timmar/kurs - stv 3: 300 erbjudna timmar/kurs. Om eleven är sjuk, bortrest eller jobbar räknas timmarna alltså ändå.

Att på det här sättet räkna erbjudna timmar istället för de där eleven faktiskt närvarat och deltagit i undervisningen framstår som mycket problematiskt. Det samma gäller att använda det numera icke gällande riktmärket på 525 timmar som argument för att avregistrera elever utan riktlinjer och rutiner som tydliggör för eleverna varför de avregistreras. För vad händer egentligen när elevernas progression anses bristfällig och timpotten tar slut?

Vad sker när elever bedöms inte göra tillfredsställande framsteg?

Svaren på frågan om vilka rutiner som finns när lärare bedömer att en elev inte gör framsteg skiljer sig mycket åt. Hos vissa anordnare förs en dialog med eleven och andra parter för att gemensamt besluta om vilken typ av anpassning och stöttning eleven behöver för att komma vidare.

Ofta inleds detta med ett trepartssamtal. Där diskuteras orsak, underlag och det arbetas fram en plan vad som sker efter avslut där eleven får säga sitt. Vi avslutar ingen utan att berörda parter, AF, Soc, Arbetsmarknadsenheten etc., är med på tåget samt eleven själv. Detta görs också med god tidsmarginal, så att eleven själv hinner med att förbereda sig.

I andra kommuner finns något som skulle kunna beskrivas som en "konsekvenstrappa" där eleven själv förväntas ta stort ansvar för sin språkliga progression och där skolans utfärdar formella varningar och dokument som delges eleven.

Kontaktar handläggare på AF o meddelar att utskrivning kommer att ske. Sedan skrivs de ut.

Samtal med eleven om bristande progression. Eleven erbjuds en tidsperiod att visa resultat. Annars utskrivning.

³ PM Skolverket, *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017*
<https://www.skolverket.se/getFile?file=3970>

Kort samtal med eleven, erbjudande om NP så att eleven får "svart på vitt" vad som saknas, sedan utskrivning.

Ge eleven z-varning, och tillsätt de insatser som finns möjliga, oftast inte så mycket tyvärr, men ibland stöd från specialpedagog. Inga extra läs- och skrivinsatser finns.(...) Om inte eleven visar tillräckliga framsteg under varningstiden på 2-8 veckor får eleven betyget z vilket betyder att den inte kan komma direkt tillbaka till sfi.



Utifrån citat som dessa kan man ställa sig frågan om det är individen ensam som kan ta ansvar för sin språkutveckling. Hur vägs kvaliteten på undervisningen in i bedömningen av utebliven progression? Det är ju enligt gällande regleringar huvudmannens ansvar att tillse att undervisningen bygger på elevens behov och förutsättningar.

Skolverket understryker att elever inom sfi, precis som övriga elever i vuxenutbildningen, har rätt till stöd i form av extra anpassningar. En tydlig och återkommande struktur med möjligheter till repetition och täta återkopplingar från lärare till elev är något som underlättar för många elever. Det kan bidra till att eleven upplever ökad trygghet och får möjlighet att förstå och hantera sin studiesituation. Att sfi-anordnare, som en del citat tyder på, konstaterar att en elev inte utvecklas och som enda åtgärd varnar eleven om att det kanske inte blir något betyg och sedan skriver ut eleven är inte i enlighet med styrdokumentens intention. Att man i syfte att bevisa för en elev att hen inte har nått kursmålen låter en elev göra nationella proven trots en bedömning att eleven inte kommer att klara provet, är inte heller i enlighet med styrdokumentens intention.

Om elever vill komma tillbaka

Det är också tydligt i enkätsvaren att det skiljer sig mellan kommuner i vad som händer med elever som blivit utskrivna och sedan själva väljer eller blir anvisade att söka till sfi igen. Flera svar tyder på att det i flera kommuner verkar finnas en "karenstid" som innebär att om eleven en gång har blivit avregistrerad från sfi på grund av bristande framsteg får inte eleven komma tillbaka till sfi förrän en viss tid har gått. I vissa fall måste eleven också först visa att språkutveckling har skett under den period då eleven inte fått delta i undervisning:

Eleven tas inte tillbaka innan sex månader har gått och söker eleven tillbaka gör den ett test för att visa att språkutveckling skett sedan eleven studerade och bedömer man att det inte hänt kan man avböja från att ta tillbaka eleven.

Det framgår också av svaren att kommuner tvingas hushålla med knappa resurser. Ett argument för utskrivning tycks vara att det inte ses som hållbart att låta elever fortsätter studera när kommunen inte har resurser att sätta in för att anpassa och stärka elevens möjligheter att lära. Det råder i dagsläget en skriande brist på behöriga sfi-lärare och det får givetvis konsekvenser när anordnarna planerar och dimensionerar sina verksamheter:

Vi försöker att finna bra rutiner kring detta. Till att börja med fick i princip alla som sökte komma tillbaka igen efter ett inskrivningssamtal med tolk. Resultatet blev överfulla grupper och inga pengar eller möjligheter att anställa fler lärare, lokalbrist osv. I dag har vi gått tillbaka till den gamla

normen och säger nej till de som redan har läst i två år, det är framförallt studieväg 1 elever som har många timmar utan att vara klara med sfi. Vi hänvisar till, och har även samtal med, AF och andra aktörer hur vi ska tänka i denna fråga.

Men enligt skollagen 20 kap § 9 (tidigare 22 kap. 16 och 17 §§) har den som påbörjat en kurs i sfi rätt att fullfölja kursen. Om utbildningen har upphört på grund av att eleven inte gjort tillfredsställande framsteg eller saknat förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen ska personen på nytt beredas sådan utbildning om särskilda skäl talar för det. Svårigheterna ligger därför i att bedöma vad som är tillfredsställande framsteg eller när det finns särskilda skäl.

Skolverket gör ingen bedömning om vad som är tillfredsställande framsteg, men en sfi-anordnare eller huvudmans bedömning kring ett upphörande av sfi-utbildning kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd, ÖKN. En verksamhet kan därmed få vägledning från ÖKNs beslut kring om en elev får eller inte får fortsätta sin sfi-utbildning. Dock behöver man också ta hänsyn till att detta är beslut i enskilda fall.

I besluten har ÖKN bland annat kommit fram till att en kommuns beslut att sfi ska upphöra för en elev måste grundas på en utredning som visar hur elevens studieresultat har bedömts vid olika tillfällen under utbildningen. Av särskild betydelse är elevens utveckling den närmaste tiden före beslutet om upphörande. En bedömning av elevens studieresultat vid endast ett tillfälle har exempelvis inte ansetts tillräckligt. När en elev däremot hade hög frånvaro, inte närvarade vid något av testtillfällena, inte genomfört planerade muntliga redovisningar eller hemuppgifter och inte deltagit i erbjudna stödåtgärder, kunde kommunen fatta beslut om att sfi skulle upphöra för eleven.⁴

Tydligare riktlinjer efterfrågas

I enkätens sista fråga hade svaranden möjlighet att lämna övriga kommentarer och där är svaren väldigt samstämmiga: många efterlyser en tydligare styrning från centrala myndigheter. Detta då besluten om sfi-elevernas studielängd och möjligheterna för lärare att anpassa undervisningen ofta fattas av politiker i kommunerna som inte har kunskaper om andraspråksutveckling hos vuxna. Det slår framförallt hårt mot kortutbildade elever:

Det behöver komma tydliga hårda riktlinjer från högre instans kring detta. Lärare vet ofta och försöker följa skollagen men stoppas av ledning och politiker. Det är våra elever som hamnar i kläm, framförallt studieväg 1.

Tidsbegränsning handlar nästan enbart om okunniga politiska beslut och utan stöd av aktuell forskning. Jag är lärare på studieväg 1 kurs C, där eleverna inte får mer än 5 veckor extra jämfört med studieväg 2 o 3. Helt rubbat, och funkar inte, så vi går efter att eleven fortsätter så länge hen utvecklas.

⁴ Se exempel på detta i beslut [2015-06-29 dnr 2015:228](#) och beslut [2014-08-14 dnr 2014:219](#). I beslut 2015-06-29 dnr 2015:228 bedömdes kommunen inte ha visat att förutsättningarna för ett upphörande av utbildningen var uppfyllda. I det andra beslutet 2014-08-14 dnr 2014:219 gjorde ÖKN bedömningen att kommunen hade fog för sitt beslut om studiernas upphörande då eleven inte hade visat tillfredsställande framsteg. Det sistnämnda beslutet gällde även fråga om verkställighet av beslut.

Just nu pågår den statliga utredningen *Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA)* som leds av NC:s föreståndare Karin Sandwall. Där är Michaela Zankl sekreterare och hon känner igen de aspekter som tas upp av de lärare och rektorer som har svarat på enkäten. Hon ser det som väldigt problematiskt att fördelningen av timmar är så olikvärdig. Zankl menar att antalet timmar som tilldelas bör baseras på vad individen behöver och klarar av. Dessutom ska anordnaren tilldela det stöd som eleven behöver för att komma vidare.

- Stöttning är ju inget som ska sättas in när eleverna redan har misslyckats, säger Michaela med eftertryck. Det är väldigt tydligt i styrdokumenterna vad huvudmannens ansvar är, men det är inte alltid som styrdokumenterna har avsedd effekt inom vuxenutbildningen.
- **Vilka behov av stöttning i den här frågan har kommunerna?**
- Generellt ser vi att det finns ett behov av att stötta kommunerna; ledning och styrning av vux är komplicerad. En viktig fråga är ju hur mycket man sätter den här frågan på agendan inom ramen för det löpande kvalitetsarbetet. Det kan till exempel handla om att systematiskt och strukturerat fokusera på kompetensutveckling och kollegialt utvecklingsarbete kring progression; vad kan det innebära för olika elever och hur kan det mätas? Det är också viktigt att varje skola för en diskussion om hur man kan jobba med slutdatum så att individen känner att det är ett tydligt mål.



Fotograf: Björn Abelin

Zankl menar att det är bra att sätta ett preliminärt slutdatum för kursen, men att datumet måste kunna justeras utifrån elevens behov och ses som en uppskattning av förväntad progression utifrån kartläggning och lärarens kvalificerade bedömning av elevens förväntade framsteg. Man behöver också kunna skilja på om bedömningen av avsatt tid var felaktig eller om det handlar om att stöd behövs. Kartläggningen kommer att visa att vissa individer kommer att behöva stöd för att uppnå progression och då ska anpassningar utifrån individens behov göras. Det är också väldigt viktigt för eleverna att ha ett tydligt mål med när sfi-studierna förväntas vara klara. Förra *Sfi-utredningen Valfrihet, flexibilitet och individanpassning (SOU 2013:76)* illustrerar väl hur komplext det skulle vara att sätta en generell tidsgräns givet hur heterogen målgruppen är. I förra utredningen konstaterades också att skälen mot tidsbegränsning övervägde de som fanns för. KLIVA-utredningen kommer inte att lämna några förslag om att sätta tidsgränser på gruppnivå.

- **Behövs ett kraftfullare tillsynssystem eller tydligare styrning av sfi?**
- Utredningen har identifierat ett behov av att vidare utreda vuxenutbildningens ledning och styrning och hoppas få fortsätta arbeta tillsammans med bland annat just den frågan. Vi bedömer att det generellt mäts och följs upp relativt lite i vuxenutbildningen. Samtidigt kan kontroll och uppföljning utan stöd och förutsättningar bli en uddlös insats. Utredningen kan därför behöva mer tid för att kunna lägga fler förslag och då inkludera såväl uppföljning som stöd att leva upp till krav.
- **Hur kan likvärdigheten stärkas på en systemisk nivå när vissa kommuner saknar resurser att leva upp till regleringarna?**
- Det är inte så enkelt som att det är svårt i mindre kommuner och lättare i större utan andra faktorer kan spela större roll, exempelvis erfarenhet av flyktingmottagande och sfi-utbildning. Det behövs sannolikt både resurser och kunskaper.

Nationellt centrum för svenska som andraspråk instämmer i att såväl resurser och kunskaper bör ses över och förbättras när det gäller sfi-utbildningen.⁵ Resultaten från enkäten pekar på att likvärdigheten i fråga om elevens rätt till timmar i utbildning brister då elever tilldelas allt ifrån 180 timmar per kurs som lägst till att ingen egentlig tidsbegränsning alls tillämpas. Det framkommer också att rutiner för hur sfi-anordnare hanterar fall när elever inte visar tillfredsställande framsteg skiljer sig mycket åt och ibland inte överensstämmer med styrdokumentet. Dessutom behöver frågan om elevers bristande progression problematiseras mer och ställas i relation till de förutsättningar som sfi-anordnarna har att erbjuda en utbildning som uppfyller styrdokumentets intentioner.⁶ Att som sfi-anordnare skriva ut elever med hänvisning till bristande framsteg för att "ha ryggen fri" rimmar illa med huvudmannens ansvar att ge eleverna en sfi-utbildning av god kvalitet. En utbildning som ska utformas i samråd med eleven och anpassas utifrån elevens individuella förutsättningar och behov.

⁵ I NC kommenterar- *Kan timmarna ta slut* finns också en sammanfattning av enkätens resultat och vårt ställningstagande i frågan.

⁶ För fler exempel av hur timtilldelning kan skilja sig åt och hanteras hänvisas till de fördjupade intervjuer som NC gjort med fyra rektorer vars sfi-verksamheter får representera som exempel på den variation som finns.