

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Svenska för invandrare

Hofors kommun

2008-10-20

Tobias Björn
Mattias Norling

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

2008-10-20

Louise Cedemar

Tobias Bjöörn

Innehållsförteckning

SAMMANFATTANDE BEDÖMNING.....	4
1. INLEDNING.....	6
1.1 UPPDRAG OCH REVISIONSFRÅGA	6
1.2 AVGRÄNSNING OCH METOD	6
1.4 KORT OM SKOLLAGEN.....	7
2. OM SVENSKA FÖR INVANDRARE (SFI) I HOFORS	8
2.1 ORGANISATION	8
2.2 VOLYMER – FLYKTINGMOTTAGANDET OCH DELTAGARE I SFI	8
3. VERKSAMHETENS PLANERING OCH GENOMFÖRANDE.....	10
3.1 MÅL FÖR SFI.....	10
3.2 TILLGÅNG TILL INSATSER	10
3.3 FÖRMÅGA ATT TILLGODOSE DELTAGARNAS INDIVIDUELLA BEHOV	11
3.4 AVBROTT FRÅN SFI	11
4. UPPFÖLJNING OCH GENOMFÖRDA UTVÄRDERINGAR.....	13
4.1 UPPFÖLJNINGSPÅRBEDE OCH REDOVISNING AV MÅLUPPFYLLELSE.....	13
4.2 UTVÄRDERINGAR	13
5. SAMVERKAN OCH SAMORDNING AV INSATSER.....	15

Sammanfattande bedömning

Revisorerna i Hofors kommun har beslutat att ge Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB i uppdrag att genomföra en granskning av svenska för invandrare (SFI).

- I granskningen belyses vilken uppföljning och utvärdering som genomförs i kommunen avseende SFI-undervisningen och vilka slutsatser som ansvariga drar utifrån resultatet av sådana utvärderingar. Vilken ev. utveckling sker och har skett avseende SFI-undervisningen som ett resultat av detta?
- Vid granskningen ska klargöras de orsaker och förklaringar som kan finnas till brister i studieresultat. SFI-undervisningens *resultat* fokuseras med avseende på vilka av de studerande som ej klarar godkänt och vad som händer med dessa. Vad är nästa steg för de individerna, vilka åtgärder vidtas, vilka resurser läggs på denna grupp/på dessa personer från kommunens sida?
- Granskningen ska även belysa kösituationen samt köhanteringen.

Efter genomförd granskning gör vi den övergripande bedömningen att barn- och utbildningsnämnden brister i sitt arbete med uppföljning och säkerställande av en ändamålsenlig SFI-undervisning. Vi menar att det är problematiskt att det saknas mål för SFI, både på nämnds- och verksamhetsnivå, samt att det råder oklarheter i nämndens ambitionsnivå för verksamheten.

Vi har kunnat konstatera att några utvärderingar av verksamheten inte har gjorts. När det gäller uppföljning finns statistik över antal elever som tagit betyg. Detta är dock inget som redovisas i varken nämndens eller verksamhetens verksamhetsberättelse. Någon uppföljning av SFI i övrigt görs inte, även om personalen i verksamheten säger sig veta var deltagarna tar vägen. Någon sammanställning av detta har dock varken efterfrågats av nämnden eller lyfts upp av verksamheten. Antalet avbrott från SFI uppges vara lågt, men någon sammanställd statistik finns inte och uppföljningsansvaret av detta inte är klarlagt.

När det gäller insatserna till eleverna på SFI menar vi att det är problematiskt att verksamheten menar att de har problem med dels den individuella anpassningen (avseende studietakt och inriktning av innehållet), och dels lokaler som anses olämpliga för för undervisning. Det finns en medvetenhet om dessa problem, dock var det vid tidpunkten för granskningen oklart hur problemen är tänkt att hanteras.

Vidare gör vi bedömningen att det är bra att SFI tillämpar kontinuerligt intag för att minimera väntetiden till studiestarten. Det finns i dagsläget personer i kö till SFI, men genom vidtagna åtgärder uppges väntetiden vara kortare än 3 månader. Vi har dock noterat att undervisningstiden i genomsnitt är 9-11 timmar i veckan. SFI bryter därmed mot skollagen som anger att SFI i genomsnitt ska omfatta minst 15 timmar undervisning i veckan.

I fråga om samverkan mellan SFI och invandrarenheten har vi sett att vissa kontakter finns upparbetade men vi gör bedömningen att samverkan är alltför outvecklad enheterna emellan. Bristande samordning av innehållet i verksamheterna har resulterat i dubbelarbete, vilket vi menar är särskilt problematiskt i ljuset av att SFI i dagsläget tillhandahåller få undervisningstimmar för de studerande. Vi har samtidigt noterat en vilja bland de vi intervjuat att utöka samarbetet. Vi ser dock en avsaknad av struktur för samverkan och frågan om den ekonomiska fördelningen av statsbidragen är inte löst.

Med bakgrund av ovanstående bedömning rekommenderar vi följande:

- Att barn- och utbildningsnämnden utvecklar mål och tydliggör ambitionen med SFI.
- Att barn- och utbildningsnämnden utvecklar uppföljningen av SFI.
- Att barn- och utbildningsnämnden säkerställer att SFI uppfyller skollagens krav.
- Att samverkan mellan barn- och utbildningsnämndens SFI och socialnämndens invandrarenhet utvecklas och struktureras.

1. Inledning

Undervisningen i svenska för invandrare (SFI) är en viktig faktor i integrationsarbetet och tillräckliga kunskaper i svenska språket är en viktig förutsättning inte minst för möjligheterna att få arbete. Inom ramen för revisorernas granskning av integrationsprocessen i kommunen, riktas därför en granskningsinsats mot SFI-undervisningen i syfte att närmare belysa ett viktigt problemområde.

1.1 Uppdrag och revisionsfråga

Revisorerna i Hofors kommun har beslutat att ge Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB i uppdrag att genomföra en granskning av svenska för invandrare (SFI).

- I granskningen belyses vilken uppföljning och utvärdering som genomförs i kommunen avseende SFI-undervisningen och vilka slutsatser som ansvariga drar utifrån resultatet av sådana utvärderingar. Vilken ev. utveckling sker och har skett avseende SFI-undervisningen som ett resultat av detta?
- Vid granskningen ska klargöras de orsaker och förklaringar som kan finnas till brister i studieresultat. SFI-undervisningens *resultat* fokuseras med avseende på vilka av de studerande som ej klarar godkänt och vad som händer med dessa. Vad är nästa steg för de individerna, vilka åtgärder vidtas, vilka resurser läggs på denna grupp/på dessa personer från kommunens sida?
- Granskningen ska även belysa kösituationen samt köhanteringen.

1.2 Avgränsning och metod

Granskningen är främst fokuserad på ansvarig nämnd för SFI, dvs barn- och utbildningsnämnden. I de delar av granskningen som rör samverkan har emellertid även socialnämnden involverats.

Under granskningens gång har intervjuer genomförts med rektor för vuxenutbildningen och skolchefen inom barn- och utbildningsnämnden, samt en av SFI-lärarna. Utöver detta har chefen för individ- och familjeomsorgen intervjuats tillsammans med flyktingsamordnaren (båda från socialnämnden).

Granskning har även skett av olika styrdokument och annat material från barn- och utbildningsnämnden, såsom verksamhetsplaner, årsredovisningar, statistik samt dokument på verksamhetsnivå.

Rapporten har delgivits samtliga intervjuade för faktagranskning.

1.4 Kort om skollagen

I Skollagens (1985:1100) kapitel 13 behandlas Svenska för invandrare. Nämnas kan bland annat att Skollagen innehåller följande viktiga delar:

- Eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas. (§ 2)
- Undervisningen skall finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätt till SFI inträtt. Om inte särskilda skäl finns, skall undervisningen kunna påbörjas inom tre månader. (§ 3)
- SFI ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmar undervisningstid i veckan. (§ 4a)
- Kommunen ska i samarbete med Af verka för att eleven ges möjlighet att öva det svenska språket i arbetslivet och att SFI kan kombineras med andra aktiviteter, såsom arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. (§ 4b)

2. Om Svenska för invandrare (SFI) i Hofors

2.1 Organisation

SFI är en del av vuxenutbildningen som organisatoriskt tillhör barn- och utbildningsnämndens verksamhet. SFI omfattar steg 1-3 med kurserna A-D, och verksamheten bedrivs numera i lokaler på Rönnen. Verksamheten har, förutom ansvarig rektor, en personalstyrka på 3 tjänster, fördelat på 4 lärare.

När det gäller själva flyktingmottagandet i kommunen är det ett av socialnämndens ansvarsområden. Flyktingmottagandet och introduktionen samordnas av invandrarenheten, som är en del av individ- och familjeomsorgen. Inom enheten finns fyra personer, varav en flyktingsamordnare, två flyktingsekreterare och en introduktionscoach som bland annat arbetar med samhällsinformation. Kommunens arbetsmarknadsåtgärder återfinns även under socialnämnden, i form av Centrum för arbete (CFA).

2.2 Volymer – flyktingmottagandet och deltagare i SFI

En ökning av flyktingmottagandet i Hofors har skett under 2000-talet. Tabellen nedan visar mottagande av flyktingar under perioden 1996-2007 samt gällande avtal med Migrationsverket.

År	Mottagna flyktingar
1996	13
1997	21
1998	9
1999	<5
2000	9
2001	<5
2002	<5
2003	9
2004	25
2005	36
2006	87
2007	33
2008	(Antal i överenskommelse: 45)
2009	(Antal i överenskommelse: 45)

Källa: Migrationsverket

Under en kort period i slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet hade Hofors inget avtal om mottagande. Hofors har, vilket framgår av tabellen ovan, ökat sitt flyktingmottagande från mitten av 2000-talet. Särskilt under 2006 togs ett stort antal flyktingar emot. Det nu gällande avtalet med Migrationsverket är dock något lägre; under 2008 och 2009 beräknas 45 flyktingar årligen tas emot.

Under 2007 varierade antalet deltagare i SFI mellan 56 och 68 personer. Statistiken från SFI vid tidpunkten för granskningen visar att deltagarantalet under 2008 varierat mellan

Öhrlings



85 personer under januari och 74 elever i augusti, vilket framgår av tabellen nedan. Av de 74 eleverna var 53 flyktingar och 21 övriga invandrare.

Datum	Antal elever i SFI
1 januari	85
1 februari	82
1 mars	82
1 april	82
1 maj	83
1 juni	78
26 augusti	74

Källa: Svenska för invandrare, Hofors kommun

3. Verksamhetens planering och genomförande

3.1 Mål för SFI

I barn- och utbildningsnämndens budget 2008 och plan 2009-2010 beskrivs vuxenutbildningens verksamhetsidé enligt följande:

Alla vuxna (från 20 år) skall ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

När det gäller mål finns ett inriktningsmål och ett effektmål för vuxenutbildningen.

Inriktningsmål: Eleven ska uppnå en gynnsam utveckling och ett bättre resultat och därmed få större handlingsfrihet i framtida studie- och yrkesval.

Effektmål: Andelen kursdeltagare i gymnasial vuxenutbildning som slutfört kurs ska vara minst på riksnitt.

Några specifika mål för SFI finns inte antagna av nämnden eller nedbrutna på verksamhetsnivå. Under intervjuerna har det framkommit att frånvaron av mål för SFI anses problematisk från tjänstemannahåll. En anledning som nämnts är att arbetssättet inte upplevs utgå från mål eller intentioner utan snarare utifrån befintliga medel. Det finns oklarheter kring vad ambitionen är med SFI i Hofors. SFI beskrivs inte heller av de intervjuade som någon stor fråga för nämnden; det som varit uppe för diskussion har huvudsakligen handlat om verksamhetens problem att nå kraven i Skollagen.

3.2 Tillgång till insatser

SFI har haft problem med för långa köer, över 3 månader. Vid tidpunkten för granskningen (september-oktober) fanns fortfarande en kö till verksamheten, men väntetiden uppgavs vara kortare än 3 månader. Tabellen nedan visar kösituationen.

Datum	Antal personer i kö till SFI
17 januari	7
22 februari	7
24 april	8
12 juni	0
4 september	8
30 september	18

Källa: SFI, Hofors kommun

En 30-dagarsgräns för frånvaro har införts för SFI. Vid längre frånvaro än 30 dagar förlorar deltagaren sin plats och måste ställa sig i kö igen. Denna gräns uppges att inneburit att lediga platser har frigjorts och medfört att köerna minskat.

Under intervjuerna har framkommit att verksamheten upplever stora problem att klara skollagens krav med nuvarande förutsättningar. Köerna har kortats, men det uppges att skett bland annat på bekostnad av undervisningstiden. SFI når i dagsläget inte skollagens krav på 15 timmar undervisning i veckan. Det främsta hindret som anges är att de tre hel-tidstjänsterna inte räcker till. Enligt personalen har klagomål framförts från eleverna om att de får för få timmar undervisning, vilket försvårar deras inläring.

Skolledningen menar att deltagarantalet inom har SFI ökat kraftigt medan organisationen inte har vuxit i motsvarande grad. Dessutom är både skolledning och lärare tydliga med att de nuvarande lokalerna är undermåliga och ej anpassade för undervisning av grupper av den storleken som idag är fallet. Försök har gjorts att öka storleken på undervisningsgrupperna men de inblandade reser själva frågan om hur kvaliteten påverkas av detta.

SFI tillämpar kontinuerligt intag, vilket gör att nya deltagare kan påbörja svenskundervisning så snart en ledig plats finns.

Lärarna på SFI har ferietjänster, vilket innebär avbrott i studierna vid semestertider och andra längre ledigheter. Enligt några av de intervjuade har motiverade deltagare haft synpunkter på att de vill ha högre studietakt och att avbrotten varit ett hinder för detta. Vid tidpunkten för granskningen fördes samtal mellan skolledning och lärare i ett försök att hitta en lösning på situationen.

3.3 Förmåga att tillgodose deltagarnas individuella behov

Utgångspunkten för SFI är att försöka utgå från deltagarnas olika behov men de intervjuade menar att det är svårt i en kommun av Hofors storlek. Inom SFI finns en särskild grupp för analfabeter/lågutbildade men blir ändå variationer av kunskapsnivå inom grupperna. Enligt uppgift har studievana elever har klagat på att tempot är för lågt och att de får vänta ikapp övriga elever. Från invandrarenhetens sida, som samordnar introduktionen, är man också öppen med att det finns svårigheter att tillmötesgå deltagarnas individuella behov.

I dagsläget finns mycket begränsade möjligheter till specialisering för deltagarna. Nämnas bör dock att under höstterminen har 3 elever åkt till Bollnäs och Gävle för specialiserad SFI-undervisning (städ och handel), vilket skett genom ett ESF-projekt. Skolledningen för SFI ser ett behov av att samarbeta mer med andra kommuner för att kunna möta deltagarnas olika behov av svenskundervisning/praktik.

3.4 Avbrott från SFI

Enligt uppgift från skolledning och lärare är det mycket få deltagare som avbryter sina SFI-studier. De som gjort det uppges oftast ha berott på sjukdom, annan utbildning, ålder, graviditet eller flytt. SFI och invandrarenheten har haft en generös inställning till deltagandet; de studerande har fått fortsätta om små framsteg fortfarande görs. Cirka 2/3 av de studerande inom SFI är flyktingar, som deltar inom ramen för introduktionen.

Öhrlings



Från lärarhåll säger man sig ha överblick på var deltagarna tar vägen. Det finns dock ingen sammanställning av detta. Den befintliga sammanställningen är över de deltagare som tar betyg i SFI. Uppföljningsansvaret kring denna grupp har visat sig vara otydligt; varken SFI eller invandrarenheten för statistik över avbrott från SFI. Invandrarenheten säger dock att de har uppföljningsansvar för flyktingarna under introduktionstiden.

När det gäller insatser för de som avbrutit SFI är det generellt det stöd som Centrum för arbete (CFA) ger till övriga invånare i kommunen som är arbetslösa och behöver hjälp att bli självförsörjande. Ingen specifik uppföljning eller några särskilt riktade insatser görs för gruppen.

4. Uppföljning och genomförda utvärderingar

4.1 Uppföljningsarbete och redovisning av måluppfyllelse

I barn- och utbildningsnämndens verksamhetsberättelse för 2007 konstateras att SFI på grund av platsbrist lämnade sina lokaler på Persfallsvägen 10 och flyttade till Rönnen. Vidare sägs att det är en stor efterfrågan på SFI-platser och att nämnden har ”stora problem med att ge den utbildning i svenska språket/samhället som uttrycks i lagar och förordningar.” Nämnden konstaterar att det krävs förändring av både arbetssätt, förhållningssätt och arbetstider för att klara detta.

Innehållet i verksamhetsberättelsen för Björkhagsskolan/vuxenutbildningen är snarlikt det som sägs i nämndens verksamhetsberättelse. Även här konstateras att elevantalet inom Sfi fortsatt att öka och att verksamheten med anledning av elevtillströmningen inför höstterminen 2007 bytt till nya lokaler. Vidare framgår att kravet att bereda plats för sökande inom 3 månader har klarats, men däremot har kravet på 15 timmars undervisning per vecka inte uppnåtts. Eleverna har istället fått mellan 9-11 timmar undervisning per vecka. Vidare konstateras att det krävs både personalförstärkningar och ytterligare lokaler för att kunna nå upp till 15-timmarskravet. Tankar finns på ”SFI-IVIK”, svenskundervisning inom gymnasieskolan för att bättre ge stöd till 16-19-åringar.

Något specifikt om resultat inom SFI finns i övrigt inte något att läsa i verksamhetsberättelsen. När det gäller måluppfyllelsen generellt konstateras följande om resultatet kopplat till nämndens effektmål för vuxenutbildningen:

Målet är för högt satt och målformuleringen bör ses över pga samhällsförändringar. Avhopp pga fler arbetstillfällen, starta eget, graviditet, sjukdom, orkar/hinner inte studera och arbeta samtidigt mm. Målet kommer ej att nås.

Frånvaron av specifika mål för SFI beskrivs i intervjuerna som en av anledningarna till att det saknas en tydlig uppföljning på området.

4.2 Utvärderingar

När det gäller övriga utvärderingar eller andra fördjupade uppföljningar av hur verksamheten fungerar har det under granskningen framkommit att några sådana inte genomförs eller planeras.

SFI-lärarna har förvisso överblick på eleverna och säger sig veta var de tar vägen men den informationen är inget som sammanställs eller redovisas till förvaltningsledning eller nämnd. Informationen om hur deltagarna lyckas och huruvida deltagarna går vidare till arbete eller annan egen försörjning efterfrågas inte av förvaltningsledning eller nämnd.

På verksamhetsnivå har vi dock sett att det finns statistik över antal deltagare som fått betyg. Tabellen nedan bygger på en sammanställning som gjorts inom SFI.

Antal som fått betyg

Nivå	VT-07	HT-07	VT-08
A-kurs	1	0	6
B-kurs	18	14	9
C-kurs	4	4	10
D-kurs	0	0	4

Källa: SFI, Hofors

Vidare har granskningen visat att det inte görs några brukarundersökningar eller andra försök att med systematik fånga upp deltagarnas synpunkter och förslag på förbättringar av verksamheten. Enligt SFI är dock närheten till deltagarna och den personliga kontakten deras styrka. Lärarna känner eleverna och ser individerna genom att de arbetar nära dem.

5. Samverkan och samordning av insatser

Eftersom SFI och invandrarenheten är två verksamheter som har viktiga roller i arbetet kring mottagna flyktingar och undervisning i svenska men samtidigt organisatoriskt tillhör olika nämnder har en del frågor om samverkan och samordning av insatser aktualiserats under granskningen.

Inom SFI sker möten varannan vecka där verksamheten diskuteras och planeras. Medverkande vid dessa möten är rektor för SFI, studie- och yrkesvägledare, SFI-lärare samt relativt regelbundet även flyktingsamordnaren från invandrarenheten. På det sättet finns kontakter mellan SFI och invandrarenheten. Rektorn för SFI medverkar även på möten med CFA där även chefen för individ- och familjeomsorgen deltar.

Under intervjuerna har det dock framkommit att det finns synpunkter rörande oklarheter verksamheterna emellan. Invandrarenheten berättar att det inte är ovanligt inom kommunen att tro att invandrarenheten har en beställarroll gentemot SFI, vilket inte är fallet. Ovan har även problemet berörts med oklart uppföljningsansvar för dem som avbryter SFI. Individ- och familjeomsorgen/invandrarenheten menar att den organisatoriska lösningen med SFI under en annan nämnd innebär en viss spretighet och att det i dagsläget finns oklarheter kring vem som gör vad. En lokal överenskommelse mellan bland annat SFI, invandrarenheten, arbetsförmedlingen och landstinget påbörjades att ta fram, men färdigställdes aldrig. Flera av de intervjuade menar att en sådan överenskommelse hade behövts, bland annat för att tydliggöra alla inblandades roller och ansvar.

Under granskningen har det även framkommit att det inte, trots vissa gemensamma möten, finns något utvecklat samarbete verksamheterna emellan kring individerna. Lärarna på SFI har bristande kännedom om vad som sker under den inledande introduktionen som invandrarenheten genomför. Den initiala kartläggningen av flyktingens bakgrund och behov som invandrarenheten gör är inte heller något som kommer SFI tillgodo och kan användas när de ska planera individens SFI-studier. En kort presentation av deltagarna görs dock på anmälningsblanketten till SFI. Ett exempel som nämnts under intervjuerna som rör bristande samordning var när SFI genomfört studiebesök med eleverna för att ge dem samhällsinformation, och att det under studiebesöken uppdagats att eleverna redan varit där på studiebesök tidigare med personal från invandrarenheten.

Vi har även noterat att det pågår en diskussion mellan SFI och invandrarenheten om hur om hur statsbidragen för flyktingmottagandet ska fördelas. I korthet har situationen beskrivits enligt följande: SFI vill ha mer pengar från invandrarenheten/individ- och familjeomsorgen (som tar emot schablonersättningen från staten), medan invandrarenheten/individ- och familjeomsorgen menar att SFI redan får en för stor summa i dagsläget. För innevarande år överförs 600 000kr från individ- och familjeomsorgen till SFI för att täcka utbildningen i svenska för mottagna flyktingar.