

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT14]
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Leonel Bylund
Handledare: Petra Svensson
Examinator: Malgorzata Erikson**

Reformen som ingen trodde på

– en studie av sfi-bonusen ur ett lärarperspektiv

Abstract

This essay takes a look at the implementation of the sfi-bonus (performance bonus in immigrant language training) from a bottom-up perspective. The Swedish government abolished the bonus after four years because of lacking results. It did not successfully contribute to more immigrants learning Swedish quicker. How has the teacher's attitudes towards the sfi-bonus affected its implementation? Using Lundquists three criteria for a successful implementation, I analyze the transcribed material of seven interviews with immigrant language training teachers. The results show that the teacher's attitudes in fact *have* affected the implementation of the sfi-bonus. The teacher's attitudes show that there has been problems *understanding* the bonus, *being able* to implement the bonus and *wanting* to implement the bonus. Due to insufficient information and support from the policymakers, the teachers create their own ways on how and when to inform the students about the bonus.

Keywords

Teachers, implementation, performance bonus, street-level bureaucrats, svenska för invandrare.

Innehållsförteckning

1. Svenska för invandrare och bonusreformen	4
2. Tidigare forskning	6
3. Teori - gräsrotsbyråkrater	8
3.1 Sfi-lärare som gräsrotsbyråkrater	9
3.2 Tre kriterier för en lyckad implementering	10
4. Metod	12
5. Urval	12
6. Intervjuguide och analysverktyg	15
6.1 Förstå	15
6.2 Kunna	16
6.3 Vilja	17
6.4 Intervjuernas genomförande och bearbetning	17
7. Resultatredovisning och analys	18
7.1 Förstår lärarna sfi-bonusen?	18
7.2 Kan lärarna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen?	21
7.3 Vill lärarna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen?	25
8. Slutsats	26
9. Referenser	29
9.1 Bilaga - intervjuguide	32

1. Svenska för invandrare och bonusreformen

Omfattande forskning pekar på att kunskap i värdlandets språk är en viktig nyckel till invandrades etablering på arbetsmarknaden och samhället i stort (Engdahl och Åslund 2012a:3). I Sverige har olika former av svenskundervisning för invandrare funnits sedan 60-talet, och sfi har genomgått flertalet reformer (SOU:2013:76). Den senaste i och med den så kallade etableringsreformen som trädde i kraft den 1 december 2010.

Sfi har fått utstå kritik i många utredningar. Att studierna tar för lång tid, aldrig avslutas eller har ett för lågt deltagande är vanligt förekommande synpunkter (se Statskontoret 2009, Riksrevisionen 2008, och Skolinspektionen 2010). Bland de som påbörjade en sfi-kurs under 2009 hade två år senare: 60 procent klarat av minst en kurs, 29 procent hoppat av och 11 procent var fortfarande kvar i systemet (Engdahl och Åslund 2012a:6). 2012 deltog drygt 108 000 elever i sfi, vilket är en tredubbling jämfört med 1999 (Skolverket, 2013). Enligt dåvarande integrationsminister Nyamko Sabuni fanns det en kultur att stanna kvar för länge inom sfi (Sveriges Radio, 2010).

I hopp om att förbättra elevernas studiemotivation infördes därför en så kallad sfi-bonus på prov i slumpmässigt utvalda kommuner under perioden 1 juli 2009 - 30 juni 2010. Därefter infördes bonussystemet 1 juli 2010 i Sveriges samtliga kommuner som en del av regeringens etableringsreform för nyanlända invandrare.

Skolverket, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund var tre av de tolv myndigheter och organisationer som i sina remissvar var negativa till införandet av sfi-bonusen (Regeringskansliet 2008). Lärarförbundet ansåg att förslaget inte kommer ge önskad effekt, och Lärarnas Riksförbund menade att en bonus för fullgjorda studier visserligen kan vara ett bra incitament för att prestera väl men ifrågasatte samtidigt om “vi med dagens olikvärdiga sfi-undervisning kan garantera att studenten själv har tillräcklig makt att styra över sina studieresultat.” (ibid. 2008:13). Lärarnas Riksförbund önskade istället att de 100 miljoner kronor om året som bonusen beräknades kosta, skulle läggas på utbildning och fortbildning av lärare “i syfte att förbättra kvaliteten på sfi-undervisningen.” (ibid. 2008:13). Vidare befarade Lärarnas riksförbund liksom Skolverket, att bonusen riskerar att sätta press på lärare att godkänna för att eleverna ska få ut sin bonus (ibid. 2008: 8 och 13). Även enskilda lärare och rektorer ställde sig tveksamma till bonusen i media (se Göteborgsposten 2008, Lärarnas

Nyheter 2010 och Dagens Nyheter 2009) . Margareta Linder, rektor för sfi vid komvux Södervärn i Malmö gav följande kommentar till Ekot 2010 angående bonusen:

Jag tycker att den är rent utav förkastlig, jag tror inte att man kan påverka människors kunskapsinhämtning genom att utlova en penningbelöning. Så vitt jag vet var det inte en enda remissinstans som var positiv till SFI-bonusen [.] (Sveriges Radio, 2010).

Enligt regeringens proposition (2009/10:188) var syftet med sfi-bonusen “att få fler nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska och därmed förbättra sina möjligheter att få ett arbete.” Bonusen var skattefri och erbjöds elever som uppfyllde särskilda kriterier. Invandrare från EU/EES-länder var undantagna sfi-bonusen, och för kunna erhålla upp till 12 000 kronor måste eleven vara mellan 18 och 65, ha beviljats uppehållstillstånd och uppnått godkänt på en bonusberättigad kurs “inom tolv månader från det att utbildningen startade, dock senast inom femton månader från den dag då den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun” (2009/10:188). Vidare gav inte alla sfi-kurser bonus, utan maxbeloppet på 12 000 kronor betalades bara ut till den som blivit godkänd i kurs D på studieväg 3. Godkänt i kurs C på studieväg 2 gav 9 000 kronor, och godkänt i kurs B på studieväg 1 gav 6 000 kronor. Studieväg 1 är anpassad för invandrare som är analfabeter eller kortutbildade medan studieväg 2 och 3 förutsätter snabbare inlärningstakt och är anpassade för invandrare med längre tidigare utbildning.

Regeringen valde att inte invänta den utredning som tillsattes för att utvärdera pilotprojektet, men hänvisar till densamma när bonusen sommaren 2014 läggs ned: “[utredningen från IFAU] visar att bonusen endast har haft en begränsad effekt på studieresultatet (endast påvisbara effekter i Stockholms kommun).” (Regeringens pressmeddelande 2013-09-11).

Författarna av utredningsrapporten hävdar att osäkerheten kring vilka effekter man kunde vänta sig av Sfi-bonusen var stor, då det författarna veterligen var det första försöket i sitt slag (Engdahl och Åslund 2012a:3). Dock är tanken att ekonomiska drivkrafter påverkar studieprestationer långt ifrån ny. Att individer agerar i enlighet med ekonomiska incitament är en central tanke inom ekonomisk forskning. De flertalet empiriska studier som tidigare utförts kring bonusförsök i grundskola och universitet i flera olika länder, visar i vissa fall att ekonomiska incitament faktiskt påverkar, och i andra fall en väldigt liten eller ingen påverkan alls (Engdahl och Åslund, 2012b:6). I ingen utav studierna var de ekonomiska incitamenten

riktade mot nyanlända invandrare och språkinlärning, vilket gör Sveriges försök med sfi-bonusen unikt.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering utkom under 2012 med två rapporter om sfi-bonusens pilotprojekt 2009-2010: *Ekonomiska drivkrafter och studieresultat - effekter av Sfi-bonus* och *The value of earning for learning: Performance bonuses in immigrant language training*. Författarna Engdahl och Åslund studerar där om sfi-bonusen haft någon effekt på deltagandet i allmänhet samt om studieresultatet påverkats. Resultaten pekar på en positiv effekt i Stockholm vad gäller ett visst ökat deltagande i bonuskurserna, samt att fler personer påbörjade och slutförde bonuskurser efter att bonusen infördes. Ungefär 3 av 100 fullföljde tidsgränsen som följd av bonusen. (2012a och 2012b). I övriga kommuner som deltog i pilotprojektet har inga effekter på deltagande eller studieresultat observerats. Den enda förklaringen författarna kan ge till att bonusen gett effekt i Stockholm är att möjligheten att påbörja sfi snabbt efter invandringstillfället generellt är snabbare i storstäderna än i övriga kommuner. Då en bonuskurs måste klaras inom 15 månader från folkbokföringsdatumet är det inte osannolikt att detta bidragit till skillnaderna i effekter (2012:19a).

IFAU:s studie syftade till att studera vilka eventuella effekter införandet av bonusen hade på studieresultat och deltagande, och flera uppsatser har skrivits kring hur sfi-bonusen påverkar elevernas motivation (Tiina Onkamo 2013, Dörte Frantz 2010, Zeinab Fakhro, 2011). Dock saknas det studier kring hur bonusen påverkat lärarna, och hur de ser på ekonomiska incitament som studiemotivation. En studie av sfi-bonusen från ett bottom-up-perspektiv sett ur lärarnas synvinkel skulle kunna ge en fördjupad förståelse för policyimplementering på gräsrotsnivå, samt hur väl ekonomiska incitament riktade till nyanlända invandrare inom språkinlärning tas emot av de som står mellan eleven och bonusen - nämligen läraren. Forskningsfrågan för denna studie är således följande:

Hur har lärarnas attityder till sfi-bonusen påverkat dess implementering?

2. Tidigare forskning

Även om det saknas forskning kring hur sfi-lärarnas attityder påverkat implementeringen av sfi-bonusen, är studiet av lärarens roll i policyimplementering inte något nytt. I artikeln *One Size Does Not Fit All: Differentiating Leadership to Support Teachers in School Reform* (2014) undersöker Brezicha med flera vilken roll ledarskap spelar i implementeringen av

reformer inom skolan. De finner att skolledningens lyhördhet och medvetenhet om lärarens egna uppfattningar och tidigare erfarenheter är avgörande för att sätta in rätt stöd. Ett stöd som är viktigt för att läraren ska förstå reformen, och kunna skaffa sig verktygen för att implementera den. Avgörande är också lärarens känsla av att känna sig inkluderad och lyssnad på. Får läraren chansen att göra sin röst hörd och får läraren stöd av ledningen i sitt deltagande i implementeringen, ökar chansen för en lyckad reform.

Att motivera och leda lärarna genom reformarbetet för en lyckad policyimplementering är också en av slutsatserna Linda Darling-Hammond drar i *Instructional Policy Into Practice: "The Power of the Bottom Over the Top"* (1990). Där har författaren tittat på implementeringen av ett nytt "Mathematics Framework" i Kaliforniens skolor. Hon kommer fram till att bottom up-perspektivet ofta är förbisett i implementeringsforskningen och tas inte i beaktande av beslutsfattarna. Detta har gjort att felaktiga slutsatser ibland har dragits när en policy misslyckas. Misslyckandet har helt enkelt setts som ett "motstånd" av lärarna och någon djupare förklaring har inte sökts. Darling-Hammond menar att framtida policyanalyser bör ta lärarperspektivet i beaktande, för att förstå hur policy förvandlas till handling i lärarnas yrkesutövande. Förtroende mellan lärarna och beslutsfattarna är förutom stöd och ledning uppifrån enligt Darling-Hammond en av huvudingredienserna till en lyckad policyimplementering.

Även Chris och Judith Kennedy tillmäter lärarnas attityder till en reform stor vikt vid implementeringen. I *Teacher attitudes and change implementation* (1996) kommer de bland annat fram till att utvärderingar av implementering bör genomföras genom observationer i klassrummen, för att kunna säga något om faktiskt beteende, snarare än det som uppges. Vidare uppges precis som i de två ovan nämnda studierna att det är viktigt att involvera lärarna i förändringsprocessen, stöd uppifrån anses vara viktigt om reformen ska lyckas på lång sikt. Förutom lärarnas attityder till förändringen är det enligt Kennedy och Kennedy minst lika viktigt att lärarna tror på den. Vad lärarna tror på och varför de tror är därför enligt författarna viktigt att studera.

Att lärarnas påverkan på policy förändrats genom skolreformer i USA visas i *Discretion and Control in Education: The Teacher as Street-level Bureaucrat* (2007), där Ian Taylor undersöker hur New Public Management och utbildningsreformer under 80-talet påverkat lärarnas handlingsutrymme och roll som "policymaker". Han finner att genom förändringarna av styrningen och ledarskapet i skolan har lärarnas handlingsutrymme förminskats till förmån

för ökad förutsägbarhet. Det är handlingsutrymmet som är avgörande för hur läraren påverkar policyimplementering, eller rent av hur policy skapas. Enligt Taylor medförde utbildningsreformen att lärare inte längre kunde ses som *street-level bureaucrats* (gräsrotsbyråkrater på svenska). Taylor prövade i sin studie Michael Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater, en teori som vi tittar närmare på i nästa avsnitt.

3. Teori - gräsrotsbyråkrater

Mot bakgrund av tidigare forskning är det relevant att titta närmare på teorin om gräsrotsbyråkrater och deras påverkan på implementeringen av policy. Gräsrotsbyråkraten är den tjänsteman i offentlig förvaltning som arbetar närmast brukarna/klienterna. Genom att studera lärare, poliser, advokater och socialarbetare kom statsvetarprofessorn Michael Lipsky fram till att hur gräsrotsbyråkrater utför sitt arbete förklarar hur policy implementeras i praktiken (Lipsky 1980). Enligt Lipsky har gräsrotsbyråkraternas perspektiv förbisetts i den tidigare implementeringsforskningen, och i *Street-level Bureaucracy* söker han en förklaring till i vilken utsträckning gräsrotsbyråkrater påverkar policy i sin yrkesutövning. Lipsky ser gräsrotsbyråkraterna som ”policymakers”:

I argue that public policy is not best understood as made in legislature or top-floor suites of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers. (Lipsky 1980:xii).

Teorin om gräsrotsbyråkraterna och deras påverkan på policy har sin grund i två påståenden: relativt stort handlingsutrymme och relativ självständighet från organisationen.

Handlingsutrymmet åtnjuter de i beslutsfattandet i sin yrkesutövning gentemot medborgarna. Tillsammans bidrar dessa beslut till att forma myndighetens beteende (ibid:13).

Lipsky har identifierat fyra problem som gräsrotsbyråkraterna tvingas hantera i sitt yrkesutövande:

- De tilldelade resurserna står inte i relation till de uppgifter de förväntas utföra.
- Efterfrågan tenderar att öka för att möta utbudet.
- Målen är ofta vaga och ospecificerade, och står ibland rentav i konflikt med varandra.
- Utvärdering av måluppfyllelse ofta svår att mäta (ibid:27ff).

Det är dessa problem som gör att gräsrotsbyråkraterna utvecklar mönster och rutiner i sitt arbete. Nyckeln till att förstå gräsrotsbyråkraten är att studera dessa rutiner och mönster som gräsrotsbyråkraterna utvecklar för att hantera de svårigheter och motsättningar det innebär att vara gräsrotsbyråkrat. Lipsky hävdar således att problemet är följande:

Street-level bureaucrats attempt to do a good job in some way. The job, however, is in a sense impossible to do in ideal terms. How is the job to be accomplished with inadequate resources, few controls, indeterminate objectives, and discouraging circumstances? (ibid:82).

Generellt svarar gräsrotsbyråkraterna med följande tre åtgärder enligt Lipsky: 1) De utvecklar rutiner och mönster för att efterfrågan ska minska, samtidigt som de maximerar nyttjandet av tillgängliga resurser. De organiserar sitt arbete så gott det går inom ramen för de otillräckliga resurser som myndigheten tilldelats. 2) De anpassar sin egen syn på sitt arbete, och sätter upp lägre mål för att minska avståndet mellan tillgängliga resurser och mål för myndigheten. 3) De anpassar sin egen syn på klienterna de arbetar med, för att minska avståndet mellan vad de uppnår och vad det faktiska målet är (ibid:83).

3.1 Sfi-lärare som gräsrotsbyråkrater

Sfi-lärare kan ses som gräsrotsbyråkrater. De arbetar nära brukarna/klienterna som i detta fall är elever, och har i sin yrkesutövning ett ganska stort handlingsutrymme. Många av de problem som Lipsky identifierat kring gräsrotsbyråkratens roll kan sannolikt även drabba sfi-lärarna: otillräckliga resurser, otydliga mål eller rent av målkonflikter. Sfi-lärarna i sig kan kanske inte ses som en särskild profession, men väl en del av lärarprofessionen. Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare omfattar även sfi-lärarna. Lärarnas Riksförbund målar tydligt upp lärarens yrkesroll som en professionell sådan med en förbindelse att "hålla de yrkesetiska principerna levande[.]" (Lärarnas Riksförbund, 2010). Detta, samt steget mot en lärarlegitimation och kravet på en lång högskoleutbildning gör att vi kan tala om en professionalisering av läraryrket (Nationalencyklopedin, 2014). Lärarprofessionens företrädare Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet har som vi sett ovan redan varit negativt inställda till sfi-bonusen i sina remissvar. Hur är då inställningen bland de individer som tillsammans utgör lärarprofessionen och som samtidigt är gräsrotsbyråkrater som ska se till att bonusen blir en del av sfi-utbildningens verksamhet?

Genom att studera lärarna som gräsrotsbyråkrater sett ur ett bottom up-perspektiv kan vi få reda på hur sfi-lärarna påverkat sfi-bonusens implementering. Eller närmare bestämt hur lärarnas *attityder* till bonusen påverkat dess implementering. Vad menas då med lärarnas attityder och hur kan dessa påverka implementeringen av en lag eller reform? Med Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater har vi tyngd bakom påståendet att gräsrotsbyråkrater kan påverka policyimplementeringen, när vi nu går vidare i den teoretiska referensramen.

3.2 Tre kriterier för en lyckad implementering

För att förstå lärarnas attityder kring sfi-bonusen och hur detta påverkar implementeringen är Lennart Lundquists tre villkor för en lyckad implementering lämpliga att se närmare på. Lundquist har likt Lipsky tillmätt gräsrotsbyråkraterna en viktig roll i beslutsprocessen och arbetat fram följande villkor för att ett beslut ska vara möjligt att genomföra:

- *Tillämparen skall förstå beslutet.*
- *Tillämparen skall kunna genomföra beslutet.*
- *Tillämparen skall vilja genomföra beslutet* (Sannerstedt 2008:29).

Det första villkoret innebär att styrningen ska vara tydligt, att gräsrotsbyråkraten uppfattar sig själv och sin omgivning mer eller mindre korrekt. Det andra villkoret att tillämparen *kan* förändra sin omgivning för att beslutet ska vara genomförbart. Och det tredje villkoret, att tillämparen faktiskt *vill* genomföra beslutet (Lundquist 1987:43). Vidare beskriver Lundquist tre flöden som påverkar tillämparens förmåga att *förstå*, *kunna* och *vilja* - *Socialisation*, *information* och *begränsningar/möjliggörande*¹ (ibid:48).

Enligt Lundquist formar *socialisation* tillämparens *förståelse* och *vilja*, vilka i sin tur påverkar hans *kunna*. Individer socialiseras i grupper, organisationer och i samhället i stort, och begreppet *socialisation* ska i denna kontext förstås som när en individ som en del av ett socialt sammanhang, påverkas av teorier om hur “världen är”, “vilka vi är”, “vad vi gör” och “vad vi borde göra” (ibid:48).

Information tolkas med hjälp av tillämparens *förståelse*. Informationen påverkar sedan tillämparens *kunna* och en förändring i *kunna* kan i sin tur komma att förändra hans *förstå* och *vilja* (ibid:49).

¹ Översatt från engelskans *socialization, information and limiting/enabling*.

Det tredje flödet, begränsningar/möjliggörande handlar om vad som hindrar eller främjar en tillämpares möjlighet att genomföra ett beslut. Till exempel fysikens lagar, men också på kort sikt, sociala strukturer och normer. Dessa är sällan synliga och tillämparen är i många fall inte medveten om hur sociala strukturer begränsar eller möjliggör hans handlande (ibid:49f). Vidare finns det enligt Lundquist relationer mellan de tre flödena, vilket vi kunnat se ovan i detta tämligen komplicerade ramverk av hur flödena påverkar *förstå*, *kunna* och *vilja* och hur dessa villkor i sin tur påverkar varandra beroende på flöde (ibid:50).

Det är de tre villkoren för en lyckad implementering jag kommer använda mig av i den fortsatta framställningen av denna uppsats. Att känna till att villkoren påverkas av de tre flödena ger oss ytterligare förståelse för komplexiteten i gräsrotsbyråkratens roll.

Med Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater fick vi kännedom om gräsrotsbyråkratens betydelse för implementering av policy. Vi fick en inblick i den komplexa och ibland motstridiga rollen som gräsrotsbyråkraten innebär. Därefter fick vi med hjälp av Lundquist tre villkor för en lyckad implementering. Vi har nu hittat vår teoretiska referensram. Nästa steg är att tydligare koppla vår forskningsfråga till teorin.

För att lättare kunna besvara forskningsfrågan kan den med fördel brytas ned i delfrågor baserade på Lundquists villkor för en lyckad implementering:

Förstår lärarna sfi-bonusen?

Lagen talar om syftet med sfi-bonusens införande. Är detta syfte tydligt för lärarna? Anser lärarna att det är en lämplig åtgärd? Svaret på denna fråga skulle kunna leda till kunskap om hur lärarna ser på ekonomiska incitament som studiemotiverande.

Kan lärarna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen?

Upplever lärarna att det är möjligt för eleverna att uppnå kunskapskraven i tid för att få bonusen? Finns tillräcklig information? Kan inte läraren hjälpa eleven att bli klar i tid är detta ett implementeringsproblem.

Vill lärarna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen?

Uppfattas inte sfi-bonusen som en bra åtgärd av lärarna kan det uppstå problem i implementeringen, kanske låter man bli att informera och hjälpa elever att söka bonusen om man som lärare inte tror på den.

Mitt antagande är att lärarnas attityder faktiskt *har* påverkat implementeringen av sfi-bonusen. Detta antagande baserar jag på det som framkommit av den tidigare forskningen men också på de remissvar som lärarprofessionens företrädare gav till regeringens proposition. Även den negativa bild som lärare och rektorer gett uttryck för i media spelar in. Om man som lärare inte tror på reformen eller saknar förtroende för beslutsfattarna kan det ge negativa effekter, vilket Kennedy och Kennedy och Darling-Hammond visat.

Genom att undersöka huruvida sfi-lärarna förstår, kan, och vill, undersöker vi deras attityder kring sfi-bonusen. Teorin ovan hjälper oss att tolka det empiriska materialet längre fram, och genom att besvara delfrågorna kan vi säga något om lärarnas attityder kring sfi-bonusen. Visar det sig att ett eller flera av de tre villkoren inte uppfyllts, pekar det på att lärarnas attityder faktiskt kan ha påverkat implementeringen av sfi-bonusen.

4. Metod

Det som styr uppsatsens upplägg är forskningsfrågan och dess uppdelning i tre delfrågor, och mest relevant data till denna studie får vi av sfi-lärarna själva. Det intressanta är inte *hur* sfi-bonusen implementerats, det är alltså inte information om hur själva genomförandet gått till jag primärt vill åt. Utan det som är relevant är att komma åt sfi-lärarnas *attityder* till sfi-bonusen, då forskningsfrågans utgångspunkt är att dessa påverkar implementeringen. Utifrån problemformuleringen lämpar det sig bäst att använda en kvalitativ metod, valet faller följaktligen på samtalsintervjuer. Genom att genomföra samtalsintervjuer av respondentkaraktär är det individens uppfattning eller föreställning om ett särskilt fenomen man vill komma åt (Esaiasson et al. 2012:259).

5. Urval

Hur ska vi då tänka när vi väljer intervjupersoner? I Metodpraktikan förmedlar Esaiasson med flera tre allmänna råd från Grant McCracken om hur man kan tänka vid urvalet vid en respondentintervju: "Välj främlingar, ett litet antal och sådana som inte är 'subjektiva' experter" (2012:259).

Att intervjua främlingar handlar om att man ska kunna hålla vetenskaplig distans till de personer man intervjuar. Det kan även vara lättare för respondenten att öppna sig för en person som man har en begränsad relation till (ibid.).

Det är enligt McCracken inte på förhand möjligt att sätta upp ett bestämt antal, utan den som arbetar med respondentintervjuer som metod bör fortsätta göra intervjuer tills det uppstått teoretisk mättnad, vilket innebär “[...] tills det inte framkommer några nya relevanta aspekter av det fenomen som står i centrum för undersökningen” (ibid.). Enligt Esaiasson med flera visar beprövad erfarenhet att med “[...] ett väl genomtänkt urval kan [det] räcka att intervjua runt tio personer för att göra intressanta analyser.” (ibid.).

Det tredje rådet innebär i denna studies fall att de personer som ska intervjuas ska vara vanliga sfi-lärare.

Hur går vi då vidare för att göra ett väl genomtänkt urval? Vilka sfi-lärare ska intervjuas? Antalet potentiella intervjupersoner är mycket stort. 2013 fanns det 2 930 sfi-lärare runtom i Sverige, 2 433 av dessa arbetade heltid (jämförelsetal, Skolverket 2014). Delfrågorna, som kommer ligga till grund för intervjuguidens framställning kräver enbart en sak från respondenterna - att de är sfi-lärare. *Förstår lärarna sfi-bonusen?* är en fråga som kan besvaras oavsett var i Sverige sfi-läraren är verksam. Lagen som reglerar sfi-bonusen är lika över hela landet, och faktorer som skiljer kommunerna åt som invånarantal och resurstilldelning, om undervisningen bedrivs i kommunal regi eller är upphandlad bör inte påverka sfi-lärarnas förmåga att *förstå* sfi-bonusen.

I den andra delfrågan *Kan lärarna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen?* är det lärarens subjektiva uppfattning av om det är möjligt att klara av tidsramen. Eventuella skillnader mellan utbildningsanordnare och kommuner, bör här inte spela någon roll. Någon kanske skulle invända att kan inte skillnader i resurstilldelning mellan olika kommuner och olika huvudmän göra att sfi-lärare här svarar olika? Att lärare i en kommun som tilldelar sfi-utbildningen mer pengar bör ha det lättare att hjälpa eleverna att klara av att få bonusen? Ja, nog borde ökade resurser till sfi-utbildningen stärka lärarens situation. Samtidigt bör skillnader i resurstilldelning inte påverka lärarens uppfattningar kring om läraren *kan* hjälpa eleverna att klara bonuskursen inom tidsramen. Här tror jag snarare

faktorer som *information* är viktigare, att läraren med hjälp av sin förståelse för sfi-bonusen formar förmågan att *kunna*. Skolplanen för sfi, och kursmålen är dessutom samma i hela landet, varför uppfattningen om vad som är möjligt att genomföra inte bör skilja sig åt mellan kommunerna.

Även den sista delfrågan *Vill lärarna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen?* bör inte bestämmas av var läraren är yrkesverksam. Som vi sett i teorin ovan påverkas lärarens *förståelse* och *vilja* genom socialisation. Sker denna socialisation redan på högskolan, och sedermera i professionen, där sfi-lärarnas uppfattningar om vilka de är, vad de gör, och vad de bör göra, formas, så spelar det mindre roll var i landet läraren arbetar, om lärarprofessionen fortfarande är stark.

Mitt urval i datainsamlingen kommer vara följande när jag väljer sfi-lärare att intervjua:

- läraren ska vara behörig (lärarexamen).
- läraren ska ha varit verksam innan och under sfi-bonusens införande.

Behörighetskriteriet har jag valt för att respondenterna ska ha en likvärdig utbildningsbakgrund. Sfi-lärarna ska ha en lärarexamen och representera lärarprofessionen. Det är möjligt att en lärare utan examen ändå ser sig själv som en lärare, hen är det dock inte enligt definitionen av begreppet ”profession”.

Att läraren ska ha varit verksam innan och under sfi-bonusens införande är för att jag vill veta hur sfi-bonusen mottogs när den infördes 2010. Har man börjat arbeta efter införandet så är den redan en del av utbildningen och man har enbart i begränsad utsträckning kunnat påverka dess implementering. Jag vill veta vad ”de som var med från början” tyckte.

Då varken kommun eller huvudman har någon trolig inverkan på sfi-lärarnas attityder till sfi-bonusen har jag av praktiska skäl valt sfi-lärare från Göteborgs kommun. ABF Vux är kommunens största anordnare av sfi-kurser, och sfi-lärarnas mejl-adresser finns publicerade på abfvux.se, vilket underlättar arbetet med att finna lämpliga intervjupersoner avsevärt.

6. Intervjuguide och analysverktyg

Intervjuguiden är inspirerad av Metodpraktikans (2010) exempel och består av tre teman som direkt baseras på studiens tre delfrågor: kunna, vilja, förstå. För en fullständig lista över intervjufrågorna se bilaga 1.

Frågorna under intervjuguidens tre teman formulerades på ett sådant sätt att de skulle vara tydliga och lätta att förstå men samtidigt kunna ge uttömmande svar. Varje intervjufråga följdes sedan upp av en eller flera följdfrågor. Den förväntade tidsåtgången för intervjuerna var cirka 30 minuter.

Analysen består av tre delar där *förstå*, *kunna* och *vilja* är de teoretiskt förankrade utgångspunkterna. Inom var och en av de tre analysdelarna finns två typcitater. Typcitaten är fiktiva, men gestaltar de svar som tydligast hade besvarat varje delfråga. Typcitaten är sedan till hjälp när intervjuerna bearbetas och svaren ska kategoriseras. Intervjusvaren har inte kategoriserats med syftet att försöka kvantifiera materialet. Snarare är det fråga om en form av meningskoncentrering. Studiens tre delfrågor har utgjort de teman med vilka intervjusvaren tematiserats. De meningar som jag uppfattat dominerats av ett tema har sorterats in under denna kategori. Uppfattningen i en mening har inte betecknats med en styrka, utan har enbart bedömts enligt förstår/förstår inte, kan/kan inte och vill/vill inte. Detta för att göra det lättare att överblicka materialet och knyta studiens tre centrala teman samman i en deskriptiv utsaga.

6.1 Förstå

Förstå är för den första delfrågan som styr denna uppsats, och såldes också den första delen i den empiriska analysen. *Förstår lärarna sfi-bonusen? Är syftet tydligt för lärarna? Anser lärarna att det är en lämplig åtgärd? Och kan de förstå varför sfi-bonusen har införts?*

Typcitater:

Sfi-bonusens regelverk är tydligt för mig och jag förstår meningen med bonusen.

(förstår)

Jag förstår inte meningen med sfi-bonusen och riktlinjerna är oklara.

(förstår inte)

För att lärarna ska förstå sfi-bonusen behöver dels riklinjerna uppfattas som tydliga, och dels behöver lärarna förstå syftet. Här behöver ett förtydligande göras över hur begreppet "syfte" ska förstås. Syftet ska i denna kontext inte förstås som lagstiftarna formulerat den "att få fler nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska och därmed förbättra sina möjligheter att få ett arbete." (proposition 2009/10:188). *Det* syftet är nog klart för de flesta, men behöver inte betyda att man i Lundquists termer *förstår beslutet*. "Syfte" är snarare här synonymt med meningen eller idén bakom sfi-bonusen. Det är skillnad på att kunna repetera lagstiftarnas syfte och att faktiskt förstå varför sfi-bonusen införs. Eller för att uttrycka det annorlunda: är sfi-bonusen en välkommen åtgärd, eller ställer sig sfi-lärarna frågande och oförstående? Sfi-lärare som uppger att de inte tror att elever motiveras av pengar, eller på annat sätt förhåller sig negativt inställda till sfi-bonusen, kan vara tecken på att sfi-lärarna inte förstår syftet.

En annan viktig aspekt är information. Är det tydligt vad som förväntas av läraren, och upplevs informationen som tydlig? Här kan vi tänka oss kombinationer av svar. Riktlinjerna kan uppfattas som tydliga, även om syftet inte känns förståeligt. Information påverkar förmågan att förstå, och upplevs informationen som otydlig kan det påverka förmågan att förstå sfi-bonusens syfte. Här finns alltså en inbördes relation att vara vaksam på.

6.2 Kunna

Analysens andra del har sin utgångspunkt i den andra delfrågan: *Kan lärarna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen?* Upplevs tidsramen på ett år från inskrivningen på sfi som tillräcklig för att läraren ska kunna hjälpa eleven? Och återigen: är informationen tillräcklig?

Typcitat:

Tidsramen känns rimlig för att bli klar och jag kan hjälpa eleven ta bonusen.

(kan)

Det går inte att bli klar och ta bonusen inom ett år. Det är upp till eleven och där kan inte jag påverka.

(kan inte)

Informationsaspekten är i denna analys viktig. Precis som att information påverkar en sfi-lärares förmåga att förstå, påverkar information även uppfattningen om vad som är genomförbart. Om inte eleven får tillräckligt med information om sfi-bonusen, hur ska den då

kunna bli motiverad? Om sfi-läraren uppger att informationen inte når eleven, eller om hen tror att eleven ändå inte förstår, kan detta tyda på att läraren inte tror sig kunna hjälpa eleven att bli klar i tid och få bonusen. En annan viktig aspekt är om läraren överhuvudtaget upplever tidsgränsen på ett år som rimlig för att bli klar i tid för att få bonusen. Är så inte fallet *kan* ju knappast läraren hjälpa eleven även om motivationen finns.

6.3 Vilja

Den tredje och sista delen i analysen är lärarens vilja att hjälpa eleven att få bonusen. *Vill lärarna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen?*

Typcitat:

Jag vill hjälpa eleven att få bonusen.

(vill)

Jag vill inte hjälpa eleven att få bonusen.

(vill inte)

Den sista delen är kanske den svåraste att försöka analysera. Vad tyder på att läraren inte *vill genomföra beslutet* det vill säga hjälpa eleven att få bonusen? En sfi-lärare lär knappast avslöja en sådan inställning, och bara för att en lärare är oförstående, eller rent av negativt inställd till sfi-bonusen, är inte det att likställas med att inte vilja hjälpa eleven att få bonusen. Det är troligt att en lärare vill hjälpa eleven att bli klar inom tolv månader, men då är det kanske inte primärt för att eleven ska få en ekonomisk bonus. Här kan även finnas en koppling till sfi-lärarens förståelse för sfi-bonusen. En lärare som inte förstår sfi-bonusen är troligtvis mindre benägen att informera om den.

6.4 Intervjuernas genomförande och bearbetning

Intervjuerna genomfördes inom loppet av tre veckor under maj månad 2014. Totalt genomfördes sju intervjuer fördelat på fyra kontor i Göteborg. Samtliga intervjuer är genomförda med endast en intervjuperson och har tagit 20-30 minuter i anspråk. Jag har bara i väldigt liten utsträckning fört anteckningar under samtalsintervjuerna. Fokus har legat på att vara en god lyssnare och samtalspartner. Efter en kort inledande beskrivning av studien, följde frågan om medgivande till ljudupptagning samt löfte om intervjupersonens anonymitet. Därefter bad jag om en kort beskrivning av sfi-lärarens roll, varefter intervjun fortlöpte i enlighet med intervjuguiden.

Den inledande kontakten togs via e-post direkt till de lärare som stod listade som sfi-lärare på abfvux.se. Totalt skickades intervjuförfrågan ut till 39 lärare. Där kontrollerade jag även att sfi-läraren uppfyllde kriterierna för att vara respondent i studien. Nio personer avböjde, oftast med orsaken att de börjat jobba som sfi-lärare efter 2011 och därför inte uppfyllde studiens kriterier i urvalet. De övriga 23 tillfrågade sände aldrig något svar tillbaka. Jag kontaktade inte de personer som inte svarade en andra gång, då jag efter sju intervjuer inte längre stötte på svar på mina frågor som tydde på nya uppfattningar. Jag bedömde således att teoretisk mättnad uppnåtts.

Varje intervju tog i genomsnitt 25 minuter i anspråk vilket innebar 5-6 sidor text per intervju. Intervjuerna transkriberades och först lästes intervjuerna igenom i sin helhet, varefter materialet kategoriserades i de tre teman som är grund för forskningsfrågans delfrågor varifrån analysmodellen är sprungen. Jag läste igenom och bearbetade varje intervju var för sig så de tre olika kategorierna växte fram och fylldes på med relevanta citat. I analysarbetet har jag i första hand utgått från det bearbetade materialet, men jag har också gått tillbaka till transkriberingarna och studerat citaten i sitt sammanhang. De citat som är liknar eller faller inom samma kategori som typcitaten ovan har plockats ut och analyseras nedan. Viktiga småord och talspråksfenomen har redigerats bort för att underlätta läsningen. I övrigt är citaten som förekommer i texten ordagranna transkriberingar av intervjupersonernas svar.

7. Resultatredovisning och analys

7.1 Förstår lärarna sfi-bonusen?

Även om det tydligt framgick i samtalsintervjuerna att sfi-lärarna förstått vad sfi-bonusen går ut på - att eleverna ska klara sfi-kurserna snabbare, framgår det också tydligt att sfi-lärarna inte förstår varför bonusen införts. Det de är tveksamma till, är om pengar faktiskt kan motivera en elev att bli klar fortare:

Nä men jag tror inte det motiverar eleverna att ”ja okej jag ska klara det snabbare bara för det”. För att är du motiverad, så är du motiverad oavsett med eller utan pengar. Så för mig som lärare kände jag att nä, det är mer som ett slag i ansiktet faktiskt, för oss lärare. Jag

tyckte inte det var nån bra idé, jag tyckte inte det var nåt som dom [lagstiftarna] hade tänkt igenom.²

Läraren ovan menade att sfi-bonusen var ogenomtänkt av lagstiftarna då hen upplevde att pengar inte motiverar. En elev som är motiverad klarar det ändå, och en elev som inte är motiverad blir inte hjälpt av en sfi-bonus. Tvärtom uppfattas sfi-bonusen sända felaktiga signaler till eleverna om att utbildningen är så dålig att det behövs en morot i form av pengar att klara av den. Här finns alltså en konflikt mellan bonusen som motivationskraft, och lärarnas ansvar att själva veta hur man bäst motiverar sina elever:

Jag känner att dom kunde inte lita på att vi kan motivera våra elever med vår undervisning, att vi inte hade dom här redskapen eller att vi gör nog för att motivera våra elever än att motivera dom med pengar.³

Bonusen upplevdes också som lite elak och orättvis. Elak eftersom den upplevdes utgå från att eleverna var lata, och orättvis för att den upplevdes gynna de elever som redan var motiverade och hade goda förutsättningar att bli klara i tid. Att bonusen tycks gynna de som redan har förutsättningarna är en återkommande uppfattning:

[Jag] har ju inte läst in mig på vad syftet med bonusen var mer än att man skulle liksom uppmuntra folk att göra det här snabbare, men det är väl den kritiken jag haft mot det hela tiden att det känns som att dom som verkligen skulle behöva på nåt sätt, få hjälp att komma igenom sfi snabbare, det är ju inte samma grupp som har kunnat dra nytta av sfi-bonusen.⁴

Läraren ovan utvecklar sitt resonemang vidare:

jag upplever ju att de flesta elever vill ju bli klara med sfi så fort som möjligt, i vilket fall som helst, för att de vill ha ett jobb, eller för att de vill läsa vidare eller nånting i den stilen. Och dom som är långsamma är ju inte det av lättja utan dom är ju det av nån annan anledning att dom inte har förmågan att läsa fortare eller att dom har så mycket annat runtomkring sig i

² Sfi-lärare 1, citat 5.

³ Sfi-lärare 1, citat 6.

⁴ Sfi-lärare 4, citat 4.

*livet som gör att det är svårt å liksom lära in snabbare än dom gör, och då spelar ju inte några tusenlappar i ändan på det nån större roll.*⁵

Detta resonemang är talande för lärarnas uppfattning kring sfi-bonusens syfte. De köper inte den underliggande tanken som de uppfattar utgår från att eleverna är lata och omotiverade och därför behöver en morot i form av en ekonomisk bonus. De *förstår* alltså inte varför bonusen införts, eftersom åtgärden enligt dem bygger på felaktiga antaganden. Något som också var talande för lärarnas förståelse för sfi-bonusen var deras svar på frågan om de trodde att den skulle ge effekt:

*Nej, det tror jag inte nån sfi-lärare trodde på allvar. Har man jobbat med den här målgruppen så vet man att motivationsbrist inte är orsaken till att folk inte klarar sfi det handlar om andra saker.*⁶

Det fanns också svar som gav uttryck för att sfi-bonusen nog borde kunnat ge viss effekt, även om bonusen inte uppfattats som lämplig inom sfi. Hur eller i vilken utsträckning var dock osäkert.

Man bör med försiktighet analysera svaren på frågan om man trodde att sfi-bonusen gett någon effekt. Vid intervjuernas genomförande framgick det att samtliga respondenter vetat att sfi-bonusen skulle läggas ned. Dock visste de inte om den gett effekt eller inte. Det är dock här inte svårt att föreställa sig att lärarna nog gissat sig till att sfi-bonusen inte gett önskad effekt då den läggs ned. Därför kan detta möjligen påverka lärarnas svar på frågan. Om man nu misstänker att sfi-bonusen inte gett önskad effekt, är det kanske lättare att svara att man från början inte trodde på den. Svaren på denna fråga är dock fortfarande intressanta, resultatet som vi nu fått, att sfi-lärare varken trodde på, eller förstod varför sfi-bonusen infördes kan onekligen ha påverkat implementeringen av sfi-bonusen.

I analysen av materialet från samtalsintervjuerna är det också intressant att titta på hur sfi-lärarna uppfattat informationen kring sfi-bonusen. Upplevdes informationen som tydlig? En lärare mindes hur hen fasat över att de var tvungna att kontrollera vilka som var behöriga att söka bonusen eller ej:

⁵ Sfi-lärare 4, citat 7.

⁶ Sfi-lärare 5, citat 23.

*[Jag] kommer ihåg att det var "herregud vad är detta?" ska jag verkligen ta reda på elevernas stämpel i passet?*⁷

Oron gällde det regelverk kring vem som kunde söka bonusen. Regelverket uppfattades inte som tydligt nog, vilket skapade stor osäkerhet. Regelverket uppfattades som luddigt, och ibland otillräckligt. Det framgick att det fanns förväntningar på lärarna att informera om bonusen, samtidigt uppfattades informationen som rörig. Vad skulle ske sedan, efter att informationen delats ut? Implementeringen av sfi-bonusen uppfattades stanna vid informationsansvaret, hur man sedan skulle göra var för de flesta oklart. Det är inte uteslutet att denna osäkerhet kan ha bidragit till att lärarna inte upplever sig ha förstått meningen med sfi-bonusen. Problemet med otillräcklig information har även haft inverkan på om lärarna upplever sig *kunna* hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen, vilket vi kommer se i nästa avsnitt.

7.2 Kan lärarna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen?

Huruvida lärarna upplevde sig kunna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen för att få bonusen verkade bero på en sak: elevens studievana. Tidsramen på ett år upplevdes inte som rimlig eller realistisk för de elever som helt eller delvis saknade studievana, det spelade alltså ingen roll om eleven faktiskt motiverades av pengarna eller ej - att en elev utan studievana klarar av sfi på ett år var nästan otänkbart:

*Om man ska hårddra det så är det ju nästan bara européer med gymnasiebakgrund som fixar det på ett år och dom fixar det kanske på ett år ändå. Plus minus någon månad sådär men för den gruppen så gör det liksom ingen skillnad. Och för dom grupperna som det skulle behöva gå lite fortare så är det liksom ingen... ja det hjälper inte att man har en sån där [bonus], utan det är andra saker som skulle göra att dom gick igenom fortare så att det är lite missriktat på det viset tycker jag nog. Sedan är det ju trevligt för de individerna som får tolv tusen kronor naturligtvis, men de har ju inte klarat sin sfi snabbare, det har jag svårt att se.*⁸

⁷ Sfi-lärare 2, citat 2.

⁸ Sfi-lärare 4 citat 5.

Citatet ovan innehåller några intressanta aspekter. För det första så tror läraren att de elever som tar tid på sig att klara sfi:n inte motiveras av bonusen, och för det andra så tror hen inte heller att de som klarar sfi:n på ett år gjort det på grund av bonusen. Det uppfattas alltså som att kraven för att få bonusen enbart uppfylls av de som har studievana. Dessa elever tros också klara kraven ändå, varför det inte är självklart att de får studiemotivation av en ekonomisk bonus. Lärarna *kan* alltså inte hjälpa de elever som saknar studievana att klara bonuskraven inom ett år. De *kan* dock hjälpa de elever som läser spår tre och har akademisk bakgrund:

Ett års tid, är det rimligt för att hjälpa spår tre akademikerna? Ja. Javisst. Det beror också väldigt mycket på individen, det som påverkar individen, alltså lärprocessen, hemsituationen och hur stabil i sin egen sinnesstämning man är.⁹

Kraven upplevdes inte som rimliga, ett år var möjligt för vissa elever, men inte de som innan studierna inte kunde läsa och skriva, där var ett år en alldeles för kort tid.

Om en elev skulle klara studierna verkade inte hänga på lärarna, utan på eleven själv. Utbildningsbakgrund, hemsituation och framtidsutsikter var några av de faktorer som lärarna trodde spelade stor roll. Individansvar är en återkommande beskrivning.

Det faktum att lärarna inte upplevde sig kunna hjälpa många av de elever som inte läste spår tre att klara tidsramen på ett år, tog sig uttryck i hur eleverna informerades om bonusen. Vissa lärare uppgav att de bara informerade de elever som var behöriga, när kursen började närma sig sitt slut, och det stod klart att eleven skulle klara bonuskraven:

[...] dom flesta låg så långt ifrån betyg ändå, det var liksom så kallade spår-1:or och nu kan ju dom också få bonus naturligtvis men det kändes som att med dom tiderna man hade på sig för att komma ifråga för bonusen [...] så det har ju egentligen blivit viktigare att hålla ordning på nu dom senaste åren när jag jobbat här ute, här dyker det ändå upp folk med en sån bakgrund så att det känns rimligt att de ska komma igenom på den tiden som behövs.¹⁰

Läraren ovan ville inte röra till situationen “mer än nödvändigt” för de elever som inte förväntades klara studierna på ett år. De elever som sedan efter hand meddelades att det fanns

⁹ Sfi-lärare 2 citat 15.

¹⁰ Sfi-lärare 4, citat 3

en bonus att söka, uppfattades ofta redan ha koll på vad som gällde, och i vissa fall hade de redan sökt den:

dom som har sökt har gjort det på egen hand, det vi har gjort, det är att vi har pratat igenom så att vi är överens om datum och detaljer och så. Sedan är det ju inte så mycket mer som skolan behöver eller kan göra, vi ska ju sätta ett betyg inom rätt tid, och sedan är det ju eleven själv som gör resten. Och det säger väl också lite grand om vilka grupper som har kunnat få den, det är dom som... dom klarar av den där ansökan. Ibland så vet vi ju inte ens om att dom har lämnat in det, och då kommer dom glada i hågen och har fått tolv tusen och vill bjuda på en öl ungefär.¹¹

Det framgår här tydligt att ett stort ansvar för om eleven kan få bonusen läggs på eleven själv. Det är upp till eleven att bli motiverad, och eleven måste ha rätt förutsättningar för att själv kunna informera sig själv om bonusen eller bli informerad. En fråga uppstår därför hur det går för de elever som saknar de rätta förutsättningarna, hur ska de kunna motiveras av någonting som de inte vet existerar?

Det framgår dock att samtliga elever faktiskt informeras av Göteborgs kommun vid en introduktionsträff, men att informationen om sfi-bonusen nog lätt "drunknar" i all annan information:

Vi har ju ett stort paket med introduktion och sfi-bonusen är en del av den här introduktionen. Sedan är det en väldigt liten del för det är så väldigt mycket annat som liksom handlar om sfi-systemet [...] Så den ska finnas den där informationen när dom startar, men jag tror att den ofta faller bort.¹²

Att informationen faller bort eller upplevs som otillräcklig kan vara ett implementeringsproblem. De elever som sedan påminns om att det finns en bonus är de elever som redan upplevs ha en chans. De andra eleverna kan också bedömas klara sfi-kurserna, men inte inom den utsatta tiden, varför de inte informeras en andra gång. Dock framgår det i samtalsintervjuerna att lärarna förväntas informera om bonusen:

¹¹ Sfi-lärare 4, citat 15

¹² Sfi-lärare 5, citat 9.

Jag tror förväntningarna är att jag ska informera om det här vid studiernas början, sedan tror jag att det är ett ganska tydligt individfokus och individansvar med själva reformen eller bonusen att. "Det är upp till dig nu att bli motiverad av det här". Sedan är det klart att man liksom ännu tydligare kan säga att det är sfi-lärares uppgift att påminna om sfi-bonusen under studiernas gång och liksom "håller du dig till den här tidsramen nu? Eller riskerar du att missa bonusen?" Men det är ingenting som jag känner att jag liksom kan tillämpa på alla mina elever, för en ganska stor del av dem har redan överskridit den tidsgränsen och då är det ingen ide att stå och tjata med hela klassen och påminna om att "sfi-bonusen, ni kommer väl ihåg den?" Det finns mycket viktigare saker att prata om.¹³

Då sfi-bonusen inte känns meningsfull för vissa elever påverkar det lärarnas *kunna*. Lärarna kan bara hjälpa de elever som har de rätta förutsättningarna att ta bonusen. Därför tänker man inte på att informera de som man ändå inte tror hjälps av informationen, särskilt som bonusen uppfattades som ett merarbete av vissa lärare. Samtidigt uppfattas det som fel att det är lärarnas ansvar att få eleverna att söka bonusen och den upplevdes ta viktig undervisningstid:

Så att det är lite känslan av avvägning, hur mycket ansvar kan jag ta som lärare? Hur mycket får jag lita på att det bara funkar. För någon bra kontroll över situationen tycker jag inte riktigt man har. Och framförallt om man har gått ut och informerat hela klassen. Och så kommer det fem nya nästa vecka, och så kommer det tre nya veckan därpå, ska man ha detta som ett stående moment då med informationen? Så då funkar inte riktigt det heller, för det kan man ju inte ha, det tar ju oftast 20 minuter av lektionstid, för man ska gå igenom det långsamt och se till att folk har förstått och sådär, man kan inte ta 20 minuter per vecka om information till sfi-bonus det går liksom inte.¹⁴

När lärarna ändå informerar om bonusen är det oklart om eleverna verkligen förstår vad det innebär. För vissa känns den tillräcklig enligt lärarna, och för andra inte. Här handlar det återigen om vilken utbildningsbakgrund eleverna har. Osäkerheten kring vem som var behörig tycktes heller inte försvinna med tiden, av samtalsintervjuerna framgick att man i flera fall tillslut skickade elever med frågor om sfi-bonusen till Göteborgs Stad och Vuxenutbildningen. Detta uppfattades som befriande, då fokus i större utsträckning kunde

¹³ Sfi-lärare 5, citat 20.

¹⁴ Sfi-lärare 7, citat 11.

läggas på undervisning istället för att svara på frågor om bonusen. I dessa fall slutade man alltså *helt* att informera om bonusen.

7.3 Vill lärarna hjälpa eleverna att bli klara inom tidsramen och få bonusen?

Som framgått tidigare upplevs tidsgränsen på ett år enbart rimlig för de som redan har studievana. Lärarna *kunde* inte hjälpa alla som var behöriga att uppnå bonuskraven och som en följd av detta informerades inte alla. Har detta med lärarnas *vilja* att göra? Detta sista tema är tämligen svårt att analysera. Hur ska vi tolka ett svar som en ovilja att hjälpa eleverna bli klara inom tidsramen och få bonusen? En lärare uppgav att även om hen inte trodde att det skulle ge effekt så fullgjorde hen sina uppgifter iallafall:

*[...] finns det [regler] så följer jag reglerna absolut. Det gör jag. Men många grejer gör man mot sin vilja för att man inte tror på det, men måste man göra det då gör man det, men jag har aldrig sagt såhär "nä men sök inte, eller så" Nej.*¹⁵

En annan menar att det inte är lärarnas uppgift att informera om sfi-bonusen, utan det är kommunens ansvar. Dock utför läraren denna uppgift iallafall, som lärare och medmänniska:

*[...] av medmänskliga skäl så har man gått in och förklarat och förklarat en gång och två gånger och tre gånger. Men det tar tid från mina egentliga uppdrag som är att undervisa i språk, inte berätta om olika bonus och grejer och ja, som många andra saker, sociala närvarolappar och hej och hå.*¹⁶

Det verkar egentligen inte finnas någon motvilja till att eleverna ska kunna ta bonusen. Däremot finns det en viss motvilja till bonusen som incitament, och då tidsramen känns orimlig för vissa, vilket vi sett i föregående avsnitt, undviker man ibland att informera om bonusen. Något som säkert också påverkar viljan i implementeringsprocessen är om man uppfattar det som att bonusen är lärarnas ansvar. Det har framgått tidigare att så ibland är fallet. Vissa valde att medvetet inte informera av den enkla anledningen att informationen uppfattades som för abstrakt för de som precis börjat läsa sfi:

¹⁵ Sfi-lärare 1, citat 29.

¹⁶ Sfi-lärare 2, citat 28.

Jag informerar ju inte om den får jag erkänna då. För att det är andra som gör det, det finns ju ett informationstillfälle som vi har på skolan vid introduktionen så blir de ju informerade om bonus och att de kan titta på den här filmen, och länkar och så. Men sedan tror jag inte egentligen att spår-1:orna kanske riktigt tar till sig informationen. [...] Jag tror det är för abstrakt information för vi... alltså jag tycker över huvudtaget med spår-1:orna att de är inte vana vid en massa information, så att när de kommer till min grupp som nybörjare - jag brukar inte informera om nåt speciellt, utan mer [vilken tid] de ska komma. Så att man liksom får in det. Det är lite känsligt med för mycket information. [...] Jag har ingen möjlighet att följa upp med eleverna om de förstod vad det innebär. I och med att de pratar så lite svenska.¹⁷

Vi kan här se en ovilja i praktiken, även om respondenterna själva inte uttrycker den explicit. Det faktum att vissa lärare är selektiva i vilka de informerar kan tyda på att en *vilja att genomföra beslutet* i vissa fall saknas. Inte på grund av saknad hänsyn till eleverna, utan snarare på grund av att lärarna i sin professionella bedömning avgjort vem som eventuellt kan hjälpas av en bonus eller inte. Här kan alltså en konflikt uttolkas mellan lärarens bedömning av vad som faktiskt hjälper en elev och sfi-bonusens syfte att finnas i varje elevs medvetande som en motiverande faktor.

8. Slutsats

Lärarperspektivet har saknats i tidigare forskning kring sfi-bonusen och som Lipsky och Lundquist har visat spelar gräsrotsbyråkraterna en viktig roll i implementeringen av policy. Forskningsfrågan för denna uppsats var: *Hur har lärarnas attityder till sfi-bonusen påverkat dess implementering?* Och med hjälp av Lundquists tre villkor för en lyckad implementering ville jag analysera ett empiriskt material bestående av lärarnas tankar kring sfi-bonusen. Vilken ny kunskap har framkommit, och vilka slutsatser kan dras kring hur lärarna har påverkat implementeringen?

Lärarnas attityder till sfi-bonusen *har* påverkat dess implementering. Den slutsatsen kan vi dra efter analysen av studiens empiriska material. Lärarna själva har uppgett att de inte *förstår* sfi-bonusen. Visserligen är syftet klart för alla, men det ses inte som en lämplig åtgärd. Vidare har lärarna gett svar som tyder på att de inte *kan* hjälpa eleverna att nå bonusen - de som kan klara av att få bonusen gör det ändå på egen hand utan lärarnas hjälp, och de elever som

¹⁷ Sfi-lärare 6, citat 19.

saknar förutsättningarna att klara bonuskraven tror inte lärarna blir hjälpta av en bonus och informeras därför inte. Ingen lärare har uppgett att de inte *vill* hjälpa eleverna att klara bonusen, dock medges att man låter bli att informera elever som man inte tror blir klara på ett år. Här har alltså bonusens tanke som motiverande incitament i vissa fall inte prövats. Om ett eller flera av Lundquists tre villkor för en lyckad implementering inte är uppfyllda kan man tala om ett misslyckande. Här kan vi konstatera att alla tre villkor inte är uppfyllda, men *i hur stor utsträckning* kan detta ha påverkat implementeringen av sfi-bonusen?

Den frågan är inte helt lätt att svara på. Sfi-bonusen har som IFAU tidigare visat inte gett någon synbar effekt (förutom i Stockholm), varför regeringen efter fyra år beslutat att lägga ned det hela. Var sfi-bonusen fel redan på ritbordets? Eller är den enskilda orsaken att sfi-lärarna påverkat implementeringen negativt? Jag tror på en kombination av de två. Är det något vi sett i denna studie är att sfi-bonusen saknat förankring i lärarprofessionen. Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund var på förhand tveksamma till reformen. En tveksamhet som sedan bekräftats av de lärare jag intervjuat. Att informationen har uppfattats som bristfällig till både lärare och elever har ställt till problem för implementeringen eftersom informationsbristen påverkat lärarnas *förstå* vilket i sin tur påverkar *kunna* och *vilja*. Men även om regelverket kring sfi-bonusen uppfattats som tydligt hade sannolikt implementeringen ändå misslyckats. Förståelsen för sfi-bonusen som en lämplig åtgärd saknades, och ej heller var det möjligt för lärarna att hjälpa eleverna bli klara i tid. Det saknades alltså förutsättningar för att alla elever som var behöriga för sfi-bonusen skulle kunna ta den då studiebakgrund verkar ha varit avgörande. Kombinationen av saknad förståelse, och orealistiska målsättningar är sannolikt en orsak till sfi-bonusens misslyckande. I många fall har därför inte sfi-bonusen blivit testad som studiemotiverande incitament, eftersom lärarna har bedömt det som lönlöst. En tydlig slutsats man kan dra är att lärare faktiskt kan påverka implementeringen av policy. Har lärarna en negativ inställning till en reform, kan det påverka dess implementering. Så har onekligen fallet varit med sfi-bonusen där lärarna skapat egna mekanismer för när och hur en elev ska ta del av information om bonusen.

En sak som förvånar mig är på vilket sätt lärarna tycks ha lämnats vind för våg i implementeringen av sfi-bonusen. Innan intervjuernas genomförande trodde jag att lärarnas handlingsutrymme vad gäller sfi-bonusen skulle vara tämligen begränsat, även om jag förvisso trodde att lärarnas attityder påverkat implementeringen. Att lärarna utarbetat egna

kriterier för hur och när en elev informeras om bonusen var ett resultat jag inte hade väntat mig.

Vid genomförandet av liknande reformer kan det som lagstiftare vara värt att lyssna på professionen och förankra beslutet. Spelar professionen en nyckelroll i genomförandet kan det vara värt att ta deras åsikter i beaktande. Detta har vi sett inte minst i studierna som presenterades under avsnittet tidigare forskning i uppsatsens början. Förtroende mellan lärarna och beslutsfattarna trodde Darling-Hammond var viktigt för en lyckad implementering. Att förtroende för beslutsfattarna vad gäller sfi har saknats, har i intervjuerna med de sju lärarna varit tydligt även om just förtroende inte är något som legat till grund för analysen i denna studie.

Stöd till lärarna under sfi-bonusens implementeringsfas verkar också vara något som saknats. Både Brezicha med flera, Kennedy och Kennedy samt Darling-Hammond uppgav stöd och ledning som en viktig faktor för att en reform ska implementeras på rätt sätt av lärarna. Hur just stödet till lärarna såg ut under de fyra åren med sfi-bonusen var inte något som undersöktes i denna studie, men att informationen upplevts som otillräcklig av lärarna tyder på att tillräckligt stöd saknats.

Sfi-bonusen och lärarperspektivet är ett intressant ämne för vidare forskning. Vid samtalsintervjuerna framkom skillnader i *hur* bonusen implementerades och vilka egna metoder och mekanismer lärarna ändvände sig av för att hantera sfi-bonusen. Dessa mekanismer kombinerat med lärarnas handlingsutrymme vore intressanta att studera djupare. Även den presenterade tidigare forskningen i uppsatsens början bjuder på några intressanta infallsvinklar. Att genomföra observationer i klassrummen för att se hur en reform tagits emot som Kennedy och Kennedy föreslog vore en intressant metod för att studera hur läraren som gräsrotsbyråkrat implementerar policy. Som framgått i denna studie har sättet sfi-lärarna tacklade utmaningarna med sfi-bonusen varit olika. Hur dessa tagit sig uttryck i klassrummen skulle kunna ge ytterligare kunskap om hur gräsrotsbyråkrater skapar och påverkar policy. Att då istället se ”*hur de gör*” framför vad de ”*säger* att de gör” ger möjligen en annan bild av gräsrotsbyråkratens arbetssätt och tillvaro.

9. Referenser

Böcker:

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2012), *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Lipsky, Michael (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sage Foundation.

Lundquist, Lennart (1987), *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur.

Sannerstedt, Anders (2008), "Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein Bo red. *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. uppl. Stockholm: SNS Förlag.

Artiklar:

Brezicha, Kristina, Bergmark, Ulrika och Mitra, Dana L (2014), One Size Does Not Fit All: Differentiating Leadership to Support Teachers in School Reform. *Educational Administration Quarterly*: 1-37.
doi: 10.1177/0013161X14521632

Darling-Hammond, Linda (1990), Instructional Policy Into Practice: "The Power of the Bottom Over the Top". *Educational Evaluation and Policy Analysis* 12(3): 339-347.
doi: 10.3102/01623737012003339

Kennedy, Chris och Kennedy, Judith (1996), Teachers Attitudes and Change Implementation. *System* 24(3): 351-360.

Taylor, Ian (2007), Discretion and Control in Education: The Teacher as Street-level Bureaucrat. *Educational Management Administration & Leadership* 35(4): 555-572.
doi: 10.1177/1741143207081063

Riksdagstryck, rapporter, SOU m.m:

Engdahl, Mattias och Åslund, Olof (2012a). *Ekonomiska drivkrafter och studieresultat - effekter av Sfi-bonus*. Rapport 2012:27, IFAU, Uppsala.

Engdahl, Mattias och Åslund, Olof (2012b), *The value of earning for learning: Performance bonuses in immigrant language training*. Working paper 2012:24, IFAU, Uppsala.

Pressmeddelande 12 september 2013, "SFI-bonusen avskaffas".

Arbetsmarknadsdepartementet.

<http://www.regeringen.se/sb/d/17592/a/223473>, Hämtad: 14-03-15

Proposition 2009/10:188. *Nationell sfi-bonus*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Regeringskansliet (2008). *Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian om sfi-bonus – stimulans för nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska (Ds 2008:19)*. Promemoria. Stockholm: Regeringskansliet.

Riksrevisionen (2008). *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter*. Rapport 2008:13, Riksrevisionen, Stockholm.

Skolinspektionen (2010). *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål*. Kvalitetsgranskning, Rapport 2010:7.

SOU 2013:76. *Svenska för invandrare - valfrihet, flexibilitet och individanpassning*. Stockholm: Fritze.

Statskontoret (2009). *Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare*. Rapport 2009:2. Stockholm: Statskontoret.

Tidningsartiklar:

By, Ulrika (2009). ”Stockholm vill införa bonus till duktiga sfi-studenter”. Dagens Nyheter; 11 maj.

<http://www.dn.se/sthlm/stockholm-vill-införa-bonus-till-duktiga-sfi-studenter>

(Hämtad 2014-04-12).

Helte, Stefan. (2010). “SFI-bonus omstritt lockbete”. Lärarnas Tidning; 1 april.

<http://www.lararnasnyheter.se/lararnas-tidning/2010/04/01/sfi-bonus-omstritt-lockbete>

(Hämtad 2014-04-11).

Sandblad, Moa. (2010). “SFI-bonusen kritiserar från flera håll”. *Ekot, Sveriges Radio*; 1 september. <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=3968348> (Hämtad 2014-04-08).

Sköld, Maria. (2008). “Lärare tveksamma till bonus : blandade reaktioner på regeringens förslag om svenskundervisning.”. *Göteborgsposten*; 19 februari.

Webbsidor:

Lärarnas Riksförbund “Läraryrkets etiska principer”.

<http://www.lr.se/duidinyrkesroll/yrkesetik/lararesyrkesetikprinciper/attuppratthallalararesyrkesetik.4.3970d67312655469fd580001579.html> (Hämtad 2014-04-14).

Professionalisering. 2014. *Nationalencyklopedin*.

<http://www.ne.se/lang/professionalisering> (Hämtad 2014-04-14).

Tabell - *Elever, nybörjare och kursdeltagare läsåren 1997-2012*.

Skolverket.

http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.203868!/Menu/article/attachment/Sfi_Elever%20och%20kursdeltagare_Riksniv%C3%A5_Tab1_2012webb.xls (Hämtad 2014-04-07)

Studentuppsatser:

Onkamo, Tiina (2013), *Vad ger SFI-kursdeltagare motivation?* Examensarbete. Uppsala Universitet.

Frantz, Dörte (2010), *Prestationsbaserad stimulansersättning – en studie om betydelsen av sfi-bonusen för deltagarnas motivation*. Examensarbete. Göteborgs Universitet.

Fakhro, Zeinab (2011), *SFI- Invandrarens nyckel in i samhället? En kvalitativ undersökning om SFI villkorade deltagares syn på förväntningar, motivation och prestationskrav inom SFI utbildningen*. Examensarbete. Lunds Universitet: Socialhögskolan.

9.1 Bilaga - intervjuguide

Tema 1 - Förstå

- Skulle du kunna beskriva din roll som sfi-lärare?
- Kommer du ihåg när sfi-bonusen infördes?
 - Hur uppfattar du den?
 - Vad upplever du är syftet?
 - Vad förväntas av dig som sfi-lärare?

Tema 2 - Kunna

- Kan du berätta hur eleverna informeras om bonusen?
 - Upplever du att informationen är tillräcklig?
 - Upplever du att tidsramen är rimlig?
 - Har du möjlighet att hjälpa dina elever att bli klara i tid?
 - Har du stött på svårigheter?

Tema 3 - Vilja

- Upplever du att en ekonomisk bonus är ett bra sätt att motivera sfi-studenter?
 - Varför/varför inte?
- Trodde du att sfi-bonusen skulle ge effekt?
 - Vad är dina tankar kring att den tas bort i sommar?