

## **Redovisning av uppdrag att undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare**

Dnr U2016/01673/GV, U2016/01708/S, U2016/04154/GV

Härmed redovisas uppdraget att undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, givet i regleringsbrev för Statens Skolverk budgetåret 2017.

Skolverket har fått ytterligare två uppdrag gällande kommunal vuxenutbildning som ska redovisas senast den 14 april 2017. Dels ska myndigheten genomföra en kartläggning av utbildningsbehoven bland unga nyanlända under 25 år och redovisa hur dessa behov kan mötas, dels ska myndigheten kartlägga hur kommunerna lever upp till kravet att erbjuda kontinuerlig utbildning inom kommunal vuxenutbildning.

### **Sammanfattning**

Skolverket har fått i uppdrag att undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och hur omfattande dessa i så fall är. I uppdraget ingår att redovisa kötiderna för personer som omfattas av det så kallade etableringsuppdraget samt kvinnor och män. Skolverket ska också redovisa exempel på hur kommuner arbetar för att minska köer och lämna förslag på åtgärder som kan minska köerna.

Den huvudsakliga empirin har bestått av en enkät till samtliga kommuner och intervjuer med ett urval kommuner.

De som omfattas av etableringsuppdraget ska kunna påbörja sin utbildning inom en månad från anmälningsdatum. Övriga med rätt till sfi ska kunna påbörja sin utbildning inom tre månader från folkbokföringsdatum. Skolverket har definierat en kö till sfi som den tid som överstiger den lagstadgade väntetiden för respektive grupp.

### **Närmare hälften av kommunerna har kö till sfi**

47 procent av kommunerna har kö för någon av grupperna (nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget och övriga med rätt till sfi). De kommuner som har kö för någon av grupperna har i stor utsträckning kö för båda grupperna. Det är dock fler kommuner som har kö för de som omfattas av etableringsuppdraget.

**Ett fåtal kommuner har omfattande köer**

Det är ett tiotal kommuner som har omfattande köer till sfi. Det gäller både sett till antalet personer i kö, personer i kö som andel av antalet anmälda och den förväntade kötiden. Som mest står flera hundra personer i kö med kötid på upp till sex månader. I övriga kommuner med kö är omfattningen mindre, både räknat i antal personer, som andel av anmälda personer och förväntad kötid. Kommuner med små, eller inga, köer kan dock ändå uppleva problem med att erbjuda sfi i tid.

45 procent av kommunerna har kö för de som omfattas av etableringsuppdraget. Av dessa får majoriteten plats efter fyra veckor i kö. Resultaten visar mycket små skillnader i kötid mellan män och kvinnor.

**Utökning av den befintliga verksamheten för att minska köer**

Skolverket har sett ett stort engagemang inom kommunerna i arbetet med att minska köerna. Arbetet består ofta av att utöka den befintliga verksamheten med fler undervisningsgrupper och lokaler. Ett generellt problem är dock bristen på sfi-lärare och många kommuner tar därför in fler elever i befintliga grupper, upphandlar externa utbildningsanordnare och erbjuder utbildning på kvällstid eller distans. Kommunerna erbjuder också stöd till eleverna i form av studie- och yrkesvägledning för att öka genomströmningen.

**Förslag för att minska köer till sfi**

Skolverkets förslag för att minska köer till sfi berör tre områden: att säkerställa kompetensförsörjningen, att utveckla samverkan mellan personalkategorier och att utveckla samarbetet inom kommunerna.

- Skolverket föreslår att tillgången till distansutbildning i svenska som andraspråk för sfi-lärare utökas så att det är möjligt att möta behovet av sfi-lärare över hela landet. Utbildningen behöver ha ett tydligt vuxenpedagogiskt perspektiv för att möta behoven hos lärare inom sfi.
- Skolverket har i dag regeringens uppdrag att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända i grund- och gymnasieskolan<sup>1</sup>. Skolverket föreslår att detta utvecklingsuppdrag även ska omfatta komvux. Förslaget att inkludera även komvux i den pågående insatsen avser både de delar som utgörs av generella kompetensutvecklingsinsatser och de delar som utgörs av riktat stöd till kommuner som tagit emot en särskilt hög andel nyanlända.
- Skolverket föreslår att statsbidraget för att utveckla kvaliteten och individanpassningen av sfi<sup>2</sup> ska finnas kvar även efter 2017. Det vore önskvärt att medel avsätts för en längre period än ett år i taget för att skapa bättre planeringsförutsättningar för mottagarna. Skolverket föreslår därför att mer medel avsätts framöver än som varit fallet för 2016 och 2017.

---

<sup>1</sup> U2015/3356/S *Insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål.*

<sup>2</sup> Förordningen (2012:993) om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare

- Skolverket menar att regeringen bör se över hur Arbetsförmedlingens etableringsplan och den individuella studieplanen inom vuxenutbildningen kan sammanföras med hänsyn till individens lärande och sysselsättning på lång sikt.

**På Skolverkets vägnar**

Mikael Halápi  
Vikarierande generaldirektör

Malin Jondell Assbring  
Undervisningsråd

Denna redovisning har beslutats av vikarierande generaldirektör Mikael Halápi. I ärendets slutliga handläggning har rättschefen Jonas Nordström, avdelningschefen Eva Durhán, enhetschefen Therese Ahlqvist och undervisningsrådet Malin Jondell Assbring (föredragande) deltagit.

## Innehåll

Sammanfattning.....	1
1. <b>Inledning</b> .....	5
1.1. Beskrivning av uppdraget .....	5
1.2. Genomförandet.....	5
1.3. Metodologiska avvägningar .....	6
2. <b>Om kommunal vuxenutbildning i sfi</b> .....	7
2.1. Kommunal vuxenutbildning .....	7
2.2. Kursplan och studievägar i sfi.....	7
2.3. Rätt till utbildning i sfi.....	8
2.4. Olika sätt att bedriva utbildning i sfi.....	9
2.5. Ökande antal elever i sfi. . . . .	9
2.6. . . . men minskande andel lärare .....	10
3. <b>Om etableringsuppdraget</b> .....	11
4. <b>Tidigare rapporter och granskningar</b> .....	12
4.1. Skolinspektionen – <i>Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare</i> .....	12
4.2. Skolinspektionen – <i>Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare</i> .....	13
4.3. Statskontoret – <i>Etableringen av nyanlända, en uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen</i> .....	13
4.4. SKL – <i>Uppföljning av sfi</i> .....	13
4.5. SKL – <i>Åtgärdsförslag för att hantera lärarbristen inom sfi</i> .....	14
5. <b>Resultat</b> .....	14
5.1. Svårigheter med att undersöka köer till sfi.....	15
5.2. Finns det köer till sfi? .....	15
5.3. Köernas omfattning.....	17
5.4. Exempel på hur kommuner arbetar för att minska köer .....	21
6. <b>Slutsatser om köer till sfi</b> .....	23
7. <b>Förslag på åtgärder för att minska köer till sfi</b> .....	24
7.1. Nuvarande lösningar är ofta kortsiktiga .....	24
7.2. Långsiktig kompetensförsörjning och kvalitetsutveckling behövs .....	25

## 1. Inledning

### 1.1. Beskrivning av uppdraget

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och hur omfattande dessa i så fall är. Undersökningen ska ge underlag för en analys på nationell nivå. Kötiderna för nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget samt kvinnor och män ska redovisas om sådana uppgifter finns. Skolverket ska också redovisa exempel på hur kommuner, i de fall det finns köer, arbetar för att minska dessa. Skolverket ska även lämna förslag på åtgärder som kan minska eventuella köer.

### 1.2. Genomförandet

Empirin som har samlats in inom ramen för undersökningen, och som används som underlag för förslag, har bestått av:

#### 1.2.1. Enkät

En enkät har skickats till Sveriges samtliga 290 kommuner med frågor som rör antalet personer som anmält sig till sfi, antalet personer i kö och hur kommunerna arbetar med att minska eventuella köer. Samråd har skett med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i arbetet inför enkätutskicket. Enkäten var obligatorisk för kommunerna att svara på.<sup>3</sup>

220 enkätsvar inkom under perioden 3 februari – 3 mars 2017.<sup>4</sup> Eftersom några svar gäller för flera kommuner samlat omfattar enkätsvaren 236 kommuner, motsvarande 81 procent av Sveriges kommuner.

#### 1.2.2. Intervjuer

Skolverket har genomfört nio intervjuer med personer som arbetar inom sfi på kommunal nivå, exempelvis rektorer eller verksamhetschefer för kommunens vuxenutbildning. Syftet med intervjuerna var att få fördjupade svar kring kommunernas arbete med att minska köer och vilka åtgärder som kommunerna anser behövs för att minska eller förebygga köer till sfi.

Skolverket har haft kontakt med en representant för Arbetsförmedlingen. Detta för att veta hur Arbetsförmedlingen arbetar med etableringsplaner och hur vägen ser ut för nyanlända fram till att de anmäler sig till sfi. Skolverket har även haft kontakt med tre högskolor för att få en bild av söktrycket till utbildningar i svenska som andraspråk.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Med hänvisning till 26 kap. 25-26 §§ skollagen.

<sup>4</sup> En (1) svaranden har inkommit med svar via telefon.

<sup>5</sup> Mälardalens högskola, Högskolan i Borås och Linnéuniversitetet.

### 1.2.3. Hearing

Skolverket anordnade den 8 mars 2017 en hearing med representanter från nio kommuner eller kommunalförbund.<sup>6</sup> På hearingen fick deltagarna bland annat besvara frågor om hur de arbetar med att minska eller förebygga köer i kommunerna och vad kommunerna behöver för att kunna erbjuda utbildning inom lagstadgade tidsgränser.

### 1.2.4. Statistik

Relevant statistik från Skolverket och Universitets- och högskolerådet har använts för att ge en bild av elever och lärare inom sfi, samt utbildning i svenska som andraspråk.

### 1.2.5. Tidigare rapporter och granskningar

Tidigare rapporter av Skolinspektionen, SKL, Statskontoret och Arbetsförmedlingen har studerats. Rapporterna ger en bild av hur tillgången till sfi har sett ut historiskt.

## 1.3. Metodologiska avvägningar

### 1.3.1. Vår definition av köer

En central del i undersökningen har varit att definiera vad en kö till sfi är. Eftersom den lagstadgade rätten till sfi ser olika ut för nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget (i fortsättningen inom etableringen, se kapitel 3) och för övriga personer med rätt till sfi har Skolverket valt att definiera en kö som de personer som får vänta längre än lagstadgad tid innan de kan påbörja sin utbildning. Definitionen tar inte hänsyn till hur många utbildningstimmar i veckan som erbjuds.

För nyanlända inom etableringen uppstår alltså en kö när en person har fått vänta i mer än en månad räknat från det att personen anmäler sig till sfi. För övriga personer med rätt till sfi uppstår en kö när en person fått vänta i mer än tre månader räknat från folkbokföringsdatum. Regelverket kring detta beskrivs i avsnitt 2.3.

### 1.3.2. Sfi organiseras på olika sätt i kommunerna

Kommunerna organiserar sin utbildning i sfi på olika sätt (se avsnitt 2.4 för en beskrivning av hur sfi kan organiseras). För att enkäten skulle nå rätt person har Skolverket skickat enkäten till kommunernas registratorer som ombads vidarebefordra enkäten till en företrädare för kommunen i egenskap av huvudman för vuxenutbildningen, exempelvis en rektor för sfi eller en tjänsteman inom den förvaltning som ansvarar för vuxenutbildning. Det gör att enkäten har besvarats av olika befattningshavare i olika kommuner:

---

<sup>6</sup> Malmö, Eskilstuna, Trelleborg, Växjö, Östra Göinge, Lapplands kommunalförbund, Kalmarunds gymnasieförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund och Dalawux.

- De flesta kommuner bedriver sfi i egen regi eller upphandlar utbildningen från en extern leverantör. Deras enkätsvar rör anmälan och kö till sfi i den egna kommunen.
- Några kommuner har genom samverkansavtal med andra kommuner ansvar för både anmälan och utbildning för fler än en kommun. I de fallen har enkäten besvarats av en kommun men omfattar samlade svar för kommunerna inom avtalet.
- Några kommuner har överlåtit utbildningen till kommunalförbund eller utbildningsförbund. Där har förbundet besvarat enkäten en gång samlat för de kommuner som ingår i förbundet.

## 2. Om kommunal vuxenutbildning i sfi

### 2.1. Kommunal vuxenutbildning

Kommunal vuxenutbildning (komvux) omfattar grundläggande nivå, gymnasial nivå och, sedan juli 2016, undervisning i svenska för invandrare.<sup>7</sup> Målet med kommunal vuxenutbildning är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.<sup>8</sup>

### 2.2. Kursplan och studievägar i sfi

Sfi är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna personer med annat modersmål än svenska grundläggande kunskaper i svenska språket. I utbildningen får man lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Eleven ska få språkliga redskap för kommunikation och ett aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv.<sup>9</sup>

Kursplanen för sfi anger att utbildningen karaktäriseras av att eleven utvecklar en kommunikativ språkförmåga, vilket innebär att kunna kommunicera muntligt och skriftligt utifrån sina behov.<sup>10</sup> Varje elev har en individuell studieplan som är anpassad efter individens behov. Utbildningen ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan och är kostnadsfri för eleven.<sup>11</sup>

Utbildningen består av tre studievägar (1, 2 och 3) som riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studieväg 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till dem som är vana att

<sup>7</sup> Prop 2014/15:85, bet. 2014/15:UbU13, rskr. 2014/15:246.

<sup>8</sup> 20 kap. 2 § skollagen (2010:800).

<sup>9</sup> Förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, senaste ändring SKOLFS (2016:42).

<sup>10</sup> Förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, senaste ändring SKOLFS (2016:42).

<sup>11</sup> 20 kap. 24 § skollagen.

studera. Varje studieväg utgörs av två kurser vardera. Studieväg 1 utgörs av kurserna A och B, studieväg 2 av kurserna B och C samt studieväg 3 av kurserna C och D. Totalt finns alltså fyra kurser som tydliggör progression inom utbildningen. Även om en elev kan avsluta sfi efter respektive kurs eller studieväg är intentionen att alla ska ha möjlighet att studera till och med kurs D.<sup>12</sup>

### 2.3. Rätt till utbildning i sfi

Hemkommunen är skyldig att se till att utbildning i sfi erbjuds dem som har rätt till utbildningen.<sup>13</sup> En person har rätt att delta i utbildning i sfi från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år om han eller hon är folkbokförd i Sverige. Rättigheten gäller för den som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.<sup>14</sup> Rätten att delta i sfi gäller från det datum personen folkbokförs i landet, om övriga villkor är uppfyllda. En person som söker asyl och väntar på besked om uppehållstillstånd har alltså inte rätt till sfi eftersom den som saknar uppehållstillstånd inte är folkbokförd i Sverige.

En elev som har antagits till en kurs har också rätt att fullfölja kursen. Om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller inte gör tillfredsställande framsteg får huvudmannen besluta att utbildningen ska upphöra. Om det finns särskilda skäl ska det dock finnas möjlighet för eleven att återuppta studierna.<sup>15</sup>

Enligt skollagen ska utbildningen finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning inträtt. Om det inte finns några särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. För personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (se avsnitt 3) ska varje kommun aktivt verka för att de ska kunna påbörja sin utbildning i sfi inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildningen hos kommunen.<sup>16</sup>

Kommunerna har därmed två olika tidsgränser för sfi-start att förhålla sig till; *en månad från anmälningsdatum* för flyktingar med uppehållstillstånd och andra inom etableringen och *tre månader från folkbokföringsdatum* för övriga personer med rätt till sfi.

Utbildningen ska bedrivas kontinuerligt under hela året.<sup>17</sup> Huvudmannen ska vidare verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov.<sup>18</sup>

Tillsammans med kraven på att erbjuda sfi inom tidsramarna gör det alltså att kommunerna ska erbjuda kontinuerlig kursstart under hela året. Eftersom elever läser kurserna olika snabbt ska de också kunna avsluta kurser kontinuerligt.

---

<sup>12</sup> Förordningen (SKOLFS 2009:2) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, senaste ändring SKOLFS (2016:42).

<sup>13</sup> 20 kap. 28 § skollagen.

<sup>14</sup> 20 kap. 31 § skollagen. Se vidare 20 kap. 31–32 §§ skollagen för reglering om rätten till utbildning.

<sup>15</sup> 20 kap. 9 § skollagen.

<sup>16</sup> 20 kap. 29 § skollagen.

<sup>17</sup> 2 kap. 25 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

<sup>18</sup> 20 kap. 24 § skollagen.



## 2.4. Olika sätt att bedriva utbildning i sfi

Kommunen är huvudman för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Som huvudman väljer kommunen själv hur utbildningen ska organiseras. Kommunen kan bedriva sfi helt i egen regi, upphandla utbildningen av exempelvis utbildningsföretag eller studieförbund, eller bedriva en kombination av utbildning i egen regi och upphandlad. Några kommuner använder sig av kundvalsmodellen. Den innebär att en elev som antagits till utbildningen kan välja mellan ett antal olika utförare som har godkänts av kommunen.

Kommuner kan samverka för att erbjuda sfi. Det sker ofta genom ett kommunalförbund eller utbildningsförbund och det är vanligtvis mellan två och fem kommuner i sådan samverkan.<sup>19</sup> Läsåret 2015/16 bedrev 18 av Sveriges 290 kommuner sin utbildning i sfi genom kommunalförbund.

Kommuner kan också samverka genom samverkansavtal. Det innebär att en kommun kan sluta avtal med en annan kommun om att den ska ta över ansvaret för sfi. Då övergår ansvaret för utbildningen från hemkommunen till den andra kommunen.<sup>20</sup>

Utöver kommunala och upphandlade sfi-verksamheter kan folkhögskolor vara huvudmän för utbildning som *motsvarar* sfi. För att få anordna utbildningen ska folkhögskolan ha fått rätt att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg.<sup>21</sup> Rätten utfärdas av Skolinspektionen. År 2015 studerade 2,4 procent av alla sfi-elever på en folkhögskola med betygsrätt.<sup>22</sup> För intagna i kriminalvårdsanstalt får Kriminalvården anordna utbildning som motsvarar sfi.<sup>23</sup> Utbildning som motsvarar sfi ingår inte i denna undersökning.

## 2.5. Ökande antal elever i sfi...

Antalet elever i sfi har ökat varje år under 2000-talet. År 2005 studerade 50 600 elever på sfi. År 2015 hade antalet ökat till 138 000 elever, nästan en tredubbling.<sup>24</sup> År 2015 var fyra av tio nybörjare, det vill säga elever som hade sin första kursstart under året.<sup>25</sup> Det var något fler kvinnor än män som läser sfi.<sup>26</sup> Majoriteten av alla elever var mellan 25 och 39 år gamla.<sup>27</sup>

Antalet elever som anmäler sig till sfi beräknas öka de närmaste åren, framför allt till följd av de stora flyktingströmmarna som nått Sverige de senaste åren. År 2016

---

<sup>19</sup> 23 kap. 8 § skollagen.

<sup>20</sup> SOU 2013:76. *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning.*

<sup>21</sup> 24 kap. 11 § skollagen samt 6 kap. 1 § förordning om vuxenutbildning.

<sup>22</sup> Skolverkets statistik (2016). *Elever och kursdeltagare i utbildning i sfi 2015, Tabell 2.*

<sup>23</sup> 24 kap. 10 § skollagen.

<sup>24</sup> Skolverkets statistik (2016). *Elever och kursdeltagare i utbildning i sfi 2015, Tabell 1.*

<sup>25</sup> Skolverket. *Statistik om utbildning i svenska för invandrare.* Hämtad 2017-03-14. <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/utbildning-i-svenska-for-invandrare>

<sup>26</sup> Skolverkets statistik (2016). *Elever och kursdeltagare i utbildning i sfi 2015, Tabell 1.*

<sup>27</sup> Skolverkets statistik (2016). *Elever och kursdeltagare i utbildning i sfi 2015, Tabell 3A.*

togs närmare 69 000 flyktingar emot i kommunerna. Enligt Migrationsverkets prognos beräknas kommunmottagandet uppgå till nästan 84 000 flyktingar under 2017.<sup>28</sup>

Samtidigt som antalet elever är stort är det många som avbryter sina studier i sfi. Av de elever som var nybörjare 2013, hade 24 procent gjort avbrott eller uppehåll i sina studier två år senare. 64 procent hade avslutat någon kurs med minst godkänt resultat. 12 procent var inte registrerade för varken kursavslut eller studieavbrott och antas fortsätta sina studier.<sup>29</sup>

## 2.6. ... men minskande andel lärare

Antalet tjänstgörande lärare har ökat i en långsammare takt än antalet elever. Läsåret 2005/2006 tjänstgjorde 1 600 sfi-lärare medan antalet var 3 500 läsåret 2015/2016.<sup>30</sup> 38,6 procent hade lärarlegitimation läsåret 2015/2016.<sup>31</sup>

Enligt Skolverkets statistik har 10 290 legitimationer utfärdats för sfi-lärare sedan kravet på lärarlegitimation infördes år 2011. År 2016 tjänstgjorde över 8 100 av dem i skolan varav cirka 4 300 i grundskolan, 1 600 i gymnasieskolan, 600 inom övriga komvux och endast 1 391 inom sfi. Över 2 000 behöriga sfi-lärare finns utanför skolan.<sup>32</sup>

För att bli behörig sfi-lärare krävs att man har en ämneslärarutbildning och 30 hp i svenska som andraspråk. För den som har tidigare akademiska studier finns sätt att komplettera sin utbildning för att bli lärare. Den som har tidigare ämneskunskaper kan läsa en kompletterande pedagogisk utbildning (KPU). För den som arbetar som obehörig lärare kan komplettera tidigare meriter för att uppnå lärarexamen genom VAL, vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen. Personer med utländsk lärarexamen kan komplettera sina studier genom utländska lärares vidareutbildning (ULV). Sedan hösten 2016 kan lärare med legitimation genom Lärarlyftet 2 få 80 procent av sin lön medan de läser kurser i svenska som andraspråk och sfi.<sup>33</sup>

Det är svårt att förutspå hur stort behovet av sfi-lärare kommer att bli eftersom behovet är starkt kopplat till prognosen över framtida invandring. I Skolverkets senaste prognos över behovet av olika lärarkategorier 2015 beräknades behovet av sfi-lärare minska.<sup>34</sup> Denna prognos kan dock inte anses vara aktuell längre eftersom antalet nyanlända har ökat drastiskt sedan dess. SKL publicerade i oktober 2016 en rapport med åtgärdsförslag för att hantera lärarbristen inom sfi (se avsnitt 4.5). SKL beräknar att det kan behövas uppemot 2 000 fler lärare från år 2017, utöver de

<sup>28</sup> Migrationsverket (2017). *Verksambets- och utgiftsprognos 2017*.

<sup>29</sup> Skolverkets statistik (2016). *Studieresultat i utbildning i sfi 2015, Tabell 2A*.

<sup>30</sup> Skolverkets statistik (2016). *Personal i utbildning i sfi 2015, Tabell 2*.

<sup>31</sup> Skolverkets statistik (2016). *Personal i utbildning i sfi 2015, Tabell 5*.

<sup>32</sup> Uppgifter framtagna av Skolverkets enhet för för- och grundskolestatistik 2017-03-06.

<sup>33</sup> Förordningen (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

<sup>34</sup> Skolverket (2015). *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*.

som undervisar i sfi. Beräkningarna tar hänsyn till ökningen i flyktningmottagandet och uppskattade pensionsavgångar bland lärarna.<sup>35</sup>

Samtidigt som det råder lärarbrist inom sfi visar statistik från Universitets- och högskolerådet att söktrycket är högt till lärarutbildningen i svenska som andraspråk. Antalet förstahandssökande till program eller kurser med svenska som andraspråk i namnet ökade från 2 407 till 4 073, eller 69 procent, mellan höstterminen 2015 och 2016. Höstterminen 2015 var ökningen 19 procent jämfört med ett år tidigare. Även antalet antagna till lärarutbildningen i svenska som andraspråk har ökat med 40 procent mellan höstterminen 2014 och höstterminen 2016.<sup>36</sup> I Skolverkets kontakt med högskolor som erbjuder utbildning i svenska som andraspråk på distans framkommer vidare att det är ett högt söktryck på utbildningarna.

### 3. Om etableringsuppdraget

Den 1 december 2010 trädde lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, etableringslagen, i kraft. I samband med det infördes etableringsreformen i Sverige. Reformen syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.<sup>37</sup>

Etableringslagen omfattar personer som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande eller är anhörig till någon av dessa. Lagen omfattar också personer som fyllt 18 men inte 20 år och saknar föräldrar i Sverige.<sup>38</sup>

Etableringsinsatserna görs i samverkan med flera olika aktörer såsom Migrationsverket, kommuner, Länsstyrelser och Försäkringskassan men det är Arbetsförmedlingen som har det samordnande ansvaret.<sup>39</sup>

I insatsens första skede upprättar Arbetsförmedlingen en etableringsplan utifrån den nyanländes tidigare yrkeserfarenheter och kompetenser. Etableringsplanen är individuell men innehåller alltid sfi, aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet (till exempel praktik och validering av utbildnings- och yrkeserfarenheter) och information om det svenska samhället, så kallad

---

<sup>35</sup> SKL (2016). *Åtgärdsförslag för att bantera lärarbristen inom sfi*.

<sup>36</sup> Universitets- och högskolerådets antagningsstatistik. Databasen finns på <http://statistik.uhr.se/>. Alla utbildningar som innehåller ämnet behöver dock inte ha svenska som andraspråk i namnet. Siffrorna ska tolkas som en indikation på ett ökat intresse för ämnet. Antalet antagna avser urval 1.

<sup>37</sup> 1 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>38</sup> 2 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>39</sup> 3-5 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

samhällsorientering.<sup>40</sup> I september 2016 var 63 000 personer inskrivna i etableringsuppdraget, varav 58 procent var män och 42 procent kvinnor.<sup>41</sup>

Sfi ingår, förutom som aktivitet i etableringsplan, i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och jobbgarantin för unga (UGA). Sfi kan också studeras inom instegsjobb som är ett särskilt anställningsstöd.

## 4. Tidigare rapporter och granskningar

Nedan sammanfattas tidigare rapporter och granskningar som berör tillgången till sfi och lärarbristen inom sfi. Vid genomgången av tidigare rapporter har Skolverket noterat att det gjorts få granskningar och uppföljningar av tillgången till sfi. Syftet med denna genomgång är att få en bild av hur kommunerna tidigare levt upp till lagstadgade tidsgränser och vilka åtgärder som varit aktuella. Det bör hållas i åtanke att merparten av de tidigare rapporterna skrevs innan bestämmelserna om sfi i skollagen ändrades 1 juli 2016 som bland annat innebär att utbildningen bättre ska anpassas efter varje elevs behov och förutsättningar.

### 4.1. Skolinspektionen – *Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare*

Skolinspektionen genomförde år 2011 en riktad tillsyn av sfi i 39 kommuner.<sup>42</sup> Syftet var att ta reda på hur nyanlända inom etableringen erbjuds sfi inom en månad och övriga personer erbjuds utbildning inom tre månader.

Tillsynen visar att knappt hälften av kommunerna som ingick i tillsynen kunde erbjuda plats på utbildningen i tid. De vanligaste orsakerna var avsaknad av förskoleplats, vilket gjorde att eleverna inte hade möjligheter att delta, att undervisningen stängde för sommarlov eller för få kursstarter. Även föräldraledighet och arbete angavs som anledningar, liksom geografiskt avstånd, vilket kan kopplas till boende i glesbygd, brist på kommunikationer samt svårigheter att hålla kontakt med Arbetsförmedlingen.

Skolinspektionen påtalade också att kommunerna inte arbetar tillräckligt bra med att kombinera sfi med etableringsinsatser. I rapporten betonas vikten av att det finns stor flexibilitet från kommunerna och ett bra samarbete med Arbetsförmedlingen kring möjligheterna att kombinera språkstudierna med praktik och arbete.

---

<sup>40</sup> 6-7 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>41</sup> Arbetsförmedlingen. *Frågor och svar om etableringsuppdraget*. Hämtad 2017-03-14. <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Fragor-och-svar-om-etableringsuppdraget.html>

<sup>42</sup> Skolinspektionen (2011). *Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare (sfi)*.

#### **4.2. Skolinspektionen – Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare**

År 2011 granskade Skolinspektionen ändamålsenlighet och resultat i sfi på studie-  
väg 1 och 2.<sup>43</sup> Rapporten beskriver vad huvudmännen behöver utveckla för att ele-  
verna i högre grad ska ges förutsättningar att lära sig svenska.

Skolinspektionen noterar att rutinerna i de granskade kommunerna skiljer sig åt när  
det kommer till hur ofta antagning till sfi sker. I vissa kommuner antas elever varje  
vecka medan det i andra sker några gånger per år. I granskningen framkommer att  
kommunerna har svårt att handskas med ökningen av elever samt att anpassa verk-  
samheten till den kontinuerliga tillströmningen.

Granskningen visar vidare att det förekommer olika typer av introducerande verk-  
samheter där eleverna deltar i väntan på att få plats på sfi. Eleverna kan också pla-  
ceras där för att utreda elevernas förutsättningar för studier.

Skolinspektionen lyfter att rekryteringen av lärare oftast inte är föremål för några  
särskilda satsningar hos huvudmännen. Kompetensutveckling av lärare inom sfi är  
heller inte ett prioriterat område hos huvudmännen.

#### **4.3. Statskontoret – Etableringen av nyanlända, en uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen**

Statskontoret genomförde år 2012 en uppföljning av myndigheternas genomfö-  
rande av etableringsreformen.<sup>44</sup> I uppdraget bedömde Statskontoret hur väl myn-  
digheterna samverkar och samordnar sina verksamheter i syfte att uppnå en effek-  
tiv etableringsprocess.

I uppföljningen framkom att var tredje nyanländ år 2012 fick vänta på sfi längre än  
en månad från anmälan till sfi. I genomsnitt tog det 85 dagar innan de nyanlända  
fick tillgång till sfi. Längst tid fick nyanlända på anläggningsboende vänta (120 da-  
gar från inskrivningstillfället vid Arbetsförmedlingen) och kortast var tiden för  
kvotflyktingar (53 dagar). Tiden hade ökat jämfört med året innan. Enligt uppfölj-  
ningen kan faktorer som brist på förskoleplatser och stängning för semester för-  
sena sfi.

#### **4.4. SKL – Uppföljning av sfi**

År 2015 presenterade SKL ett arbete med att samla och utveckla nyckeltal för sfi.<sup>45</sup>  
Syftet var att ge kommunens tjänstemän och politiker ett underlag som kan använ-  
das för verksamhetsutveckling, strategiska diskussioner och beslut.

I rapporten presenteras nyckeltal för kursdeltagare, personal och studieresultat  
2013, samt fortsatta utvecklingsområden.

---

<sup>43</sup> Skolinspektionen (2011). *Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisning för invandrare*.

<sup>44</sup> Statskontoret (2012). *Etableringen av nyanlända, en uppföljning av myndigheternas genomförande av etable-  
ringsreformen*.

<sup>45</sup> SKL (2015). *Uppföljning av sfi*.

Uppföljningen visar att bland de kommuner med högst antal elever som klarar sin studieväg återfinns både stora och små kommuner, kommuner med olika elevsammansättning såsom utbildningsbakgrund och ålder samt kommuner som har mottagit relativt många flyktingar de senaste åren. En skicklig lärarkår framhålls som en framgångsfaktor men samtidigt betonas svårigheten med att upprätthålla en hög kvalitativ nivå på utbildningen, att hitta lärare och hålla storleken på grupperna på en rimlig nivå.

SKL pekar på vikten av att säkra kompetensförsörjningen av sfi-lärare och lärare inom svenska som andraspråk både genom långsiktiga satsningar på en bra utbildning för nya lärare men också genom att se över vilka möjligheter det finns för befintliga lärare att snabbt komplettera eller höja sin utbildning. SKL menar också att Arbetsförmedlingens regelverk och resurser behöver bli mer flexibla för att möjliggöra lokal samverkan och utformning av arbetsmarknadsinsatser som kan kombineras med kommunernas utbud av vuxenutbildning och sfi.

SKL konstaterar vidare att det finns svårigheter med att följa upp sfi. Flexibiliteten i utbildningen gör att det är svårt att veta vad, när och hur man ska mäta. Det är vanligt att göra uppehåll eller avbryta studierna och elevernas förutsättningar och mål med studierna ser också olika ut.

#### **4.5. SKL – Åtgärdsförslag för att hantera lärarbristen inom sfi**

Mot bakgrund av lärarbristen inom sfi tog SKL år 2016 fram sju förslag på åtgärder på lång och kort sikt för att möta de framtida personalbehoven.<sup>46</sup>

När det gäller åtgärder på kort sikt vill SKL att arbetsgivarna kompetensutvecklar äldre medarbetare och förlänger tiden i arbetslivet, samt stödjer och avlastar ordinarie undervisning med exempelvis modernmålsstödjare och lärarassistenter.

För att komma tillrätta med lärarbristen på lång sikt föreslår SKL att nya former bör utvecklas för digitalt lärande som komplement till ordinarie undervisning. SKL föreslår vidare att det bör finnas en tydlig inriktning i lärarutbildningen för sfi-lärare riktad mot vuxnas lärande och sfi samt att delar av utbildningen för sfi-lärare blir arbetsplatsförlagd så att lärarstuderande tidigt bli en resurs för sfi-verksamheten.

Ytterligare förslag är att utbildningen för lärare i svenska som andraspråk dimensioneras för att matcha behovet på arbetsmarknaden och att det finns flexibla möjligheter för obehöriga lärare att få sin kompetens validerad för att undvika risken att de lämnar yrket.

## **5. Resultat**

Resultaten i denna undersökning baseras huvudsakligen på den enkät som Skolverket skickade till samtliga kommuner och på intervjuer med kommunerna. Eftersom kommunerna kan organisera och bedriva sfi på olika sätt (se avsnitt 2.4) har några kommuner besvarat enkäten åt flera kommuner samlat. I denna redovisning skiljer

---

<sup>46</sup> SKL (2016). *Åtgärdsförslag för att hantera lärarbristen inom sfi*.

sig därför antalet *svarande*, vilket motsvarar ett enkätsvar från en kommun eller ett flertal kommuner samlat, från antalet kommuner som *omfattas* av svaren. Enkäten har 220 svaranden. Svaren omfattar 236 kommuner vilket motsvarar 81 procent av Sveriges kommuner.

### 5.1. Svårigheter med att undersöka köer till sfi

Som tidigare nämnts har kommunerna två olika tidsgränser att förhålla sig till för att erbjuda sfi. Med de olika tidsgränserna följer vissa svårigheter för kommunerna att besvara frågan om huruvida de har kö till sfi.

Nyanlända inom etableringen ska erbjudas plats på sfi räknat från anmälningdatum. Övriga personer med rätt till sfi ska få plats räknat från folkbokföringsdatum. Det har varit svårare att undersöka om det finns köer för gruppen övriga med rätt till sfi eftersom alla kommuner inte har tillgång till information om när en person folkbokfördes utan bara när de anmälde sig till sfi.

Det händer också att personer i denna grupp väntar månader, ibland år, efter att de folkbokförts till dess att de anmäler sig till sfi. Det har då varit omöjligt för kommunen att erbjuda dessa personer utbildning inom tre månader från folkbokföringsdatum. Dessutom förekommer att elever gör uppehåll i studierna för att sedan anmäla sig på nytt. Detta gör att uppgifterna om köer för övriga personer med rätt till sfi i vissa fall är uppskattningar och ska tolkas försiktigt.

Nio svaranden (vilket omfattar 14 kommuner) uppger att de saknar uppgifter om vilka personer som ingår i etableringen och vilka som tillhör övriga personer med rätt till sfi. De har därför inte kunnat svara på frågan om de har kö till sfi.

### 5.2. Finns det köer till sfi?

För att ta reda på om det finns köer till sfi har kommunerna först svarat på frågan ”hur många personer anmälde sig till sfi i din kommun mellan 1 augusti 2016 och 1 februari 2017?” för respektive grupp. Kommunerna har sedan svarat på frågan ”hur många av dessa har idag en väntetid som överstiger en månad från anmälningdatum?” för nyanlända inom etableringen och ”hur många av dessa har idag en väntetid som överstiger tre månader från folkbokföringsdatum?” för övriga personer med rätt till sfi.

Enkätsvaren visar att 111 kommuner, eller 47 procent av de 236 som omfattas av enkätsvaren, har kö till sfi för någon av de två grupperna. 107 kommuner (45 procent) har kö för nyanlända inom etableringen medan 56 kommuner (24 procent) har kö för övriga personer med rätt till sfi. En stor andel av de som har kö till sfi för någon av grupperna har alltså kö för båda grupperna.

I kommentarer till enkäten och i intervjuer har Skolverket uppfattat att det varierar mellan kommunerna hur de prioriterar utbildningsplatserna. Vissa kommuner ger prioritet till nyanlända inom etableringen medan andra placerar samtliga anmälda i en gemensam kö där den med längst tid från anmälningdatum får plats först.

Skolverket har undersökt vilken typer av kommuner som har köer till sfi genom att jämföra enkätsvaren med SKL:s kommungruppsindelning<sup>47</sup>. I jämförelsen ingår samtliga kommuner som har kö till sfi för någon av de två grupperna.

Tabell 1 Antal kommuner med kö till sfi per kommuntyp

Kommuntyp	Antal kommuner per kommuntyp	Antal kommuner med kö till sfi
Storstäder	3	1
Pendlingskommun nära storstad	43	4
Större stad	21	10
Pendlingskommun nära större stad	52	24
Lågpendlingskommun nära större stad	35	17
Mindre stad/tätort	29	17
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	52	27
Landsbygdskommun	40	9
Landsbygdskommun med besöksnäring	15	2

Tabell 1 visar att det finns köer till sfi inom samtliga kommuntyper men framför allt är det större städer, kommuner nära större städer, mindre städer eller tätorter samt kommuner nära mindre städer eller tätorter som har köer.<sup>48</sup> I landsbygdskommuner förekommer köer i något mindre utsträckning. Endast tre kommuner klassificera somorstäder varav en har kö till sfi.

Kommuner med köer till sfi är relativt jämt fördelade mellan länen. Undantag är Norrbottens län, Västerbottens län och Stockholms län där enkätresultaten visar på ingen eller endast någon enstaka kommun med kö till sfi.

Skolverket har också undersökt om det finns något samband mellan kö till sfi och antalet invånare i kommunerna. Inte heller här märks några tydliga mönster. Köer finns alltså i kommuner av varierande storlek.

<sup>47</sup> Mer information om kommungruppsindelningen finns på SKL:s hemsida: <https://skl.se/tjans-ter/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

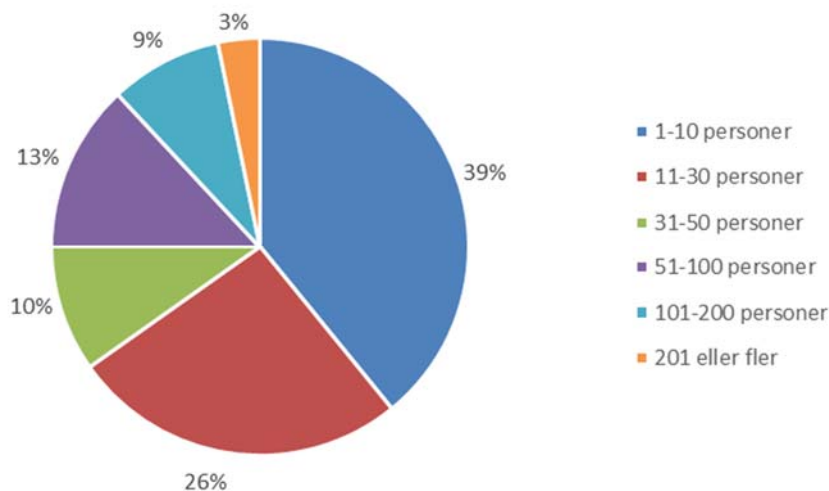
<sup>48</sup> Sveriges Kommuner och Landstings kommuntyper B3, B4, B5, C6 och C7.



### 5.3. Köernas omfattning

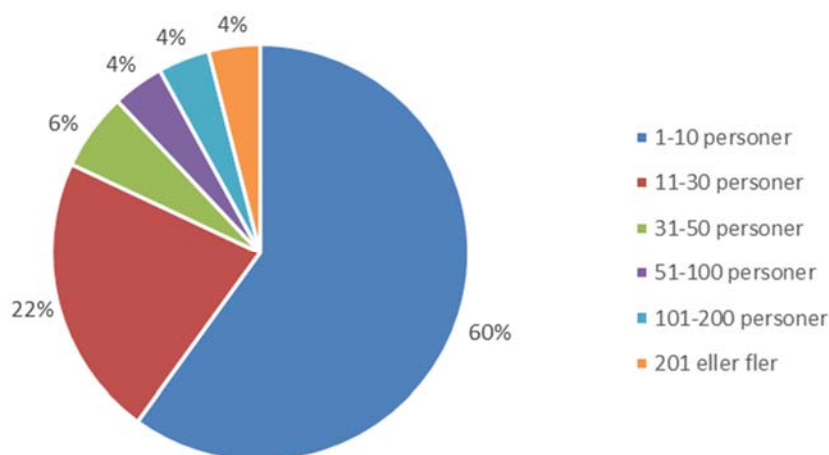
#### 5.3.1. Antalet personer som står i kö till sfi

Köernas omfattning skiljer sig åt mellan kommunerna. Både bland personer inom etableringen och bland övriga som anmält sig till sfi, varierar antalet personer som idag står i kö från någon enstaka person till flera hundra.



Figur 1 Antalet personer inom etableringen som står i kö till sfi

Figur 1 redovisar antalet nyanlända inom etableringen som står i kö till sfi. Ungefär fyra av tio svaranden med kö för denna grupp uppger att upp till 10 personer står i kö. Nästan tre av tio svaranden har mellan 11 och 30 personer i kö och en av tio kommuner har mellan 31 och 50 personer i kö. Ytterligare nästan tre av tio svaranden uppger att de har över 50 personer i kö. Ett fåtal svaranden har mycket omfattande köer sett till antalet personer som väntar på utbildning; fyra svaranden har 200 personer eller fler i kö och som mest väntar över 300 personer på en utbildningsplats.



Figur 2 Antalet personer i kö till sfi (övriga med rätt till sfi)

I de kommuner som har kö för övriga personer med rätt till sfi är det sex av tio svaranden som uppger att kön består av upp till tio personer, se Figur 2. Två av tio har en kö på mellan 11 och 30 personer och resten har en kö på över 50 personer. Tre svaranden uppger att 200 personer eller fler står i kö. En kommun sticker ut med över 500 personer i kö.

Jämfört med de som har kö för nyanlända inom etableringen är det alltså något färre som har omfattande köer för denna grupp. Vi ska dock hålla i åtanke att det, som tidigare nämnt, har varit svårt för en del svaranden att ge svar om kö för denna grupp.

### 5.3.2. Andelen personer som står i kö till sfi

Skolverket har i enkäten frågat hur många personer som anmälde sig till sfi mellan den 1 augusti 2016 och den 1 februari 2017. Syftet har varit att sätta antalet personer i kö i relation till antalet personer som anmält sig till sfi i respektive kommun. Resultatet redovisas i Tabell 2 och Tabell 3. I den högra kolumnen redovisas antalet personer i kö delat på antalet anmälda den senaste halvårsperioden, det vill säga andelen som fortfarande står i kö. De vänstra kolumnerna visar antalet svaranden som andelen gäller för.

Tabell 2 Andel personer som står i kö till sfi, som andel av antalet personer som anmält sig till sfi 1 augusti 2016 - 1 februari 2017 (nyanlända inom etableringen)

Antal svaranden	Andel personer som står i kö till sfi, som andel av anmälda personer
27	1-10 %
18	11-30 %
13	31-50 %

9	51-70 %
10	71-90 %
12	91-100 %

Tabell 2 redovisar andelen nyanlända inom etableringen som står i kö till sfi. I tabellen framkommer att för 27 av 89 svaranden, ungefär en tredjedel, står upp till tio procent av de som anmälde sig till sfi det senaste halvåret fortfarande i kö. Ytterligare en tredjedel av de svarande har ännu inte kunnat erbjuda en utbildningsplats i tid för upp till 50 procent av de som anmält sig den senaste halvårsperioden.

Resultatet visar vidare ett flertal svaranden har en mycket stor andel anmälda som fortfarande står i kö; en fjärdedel av de svaranden uppger att över 70 procent av de som anmält sig den senaste halvårsperioden fortfarande väntar på en utbildningsplats. Elva svaranden uppger att *samtliga* personer som anmält sig till sfi under tidsintervallet står i kö idag.

Tabell 3 Andel personer som står i kö till sfi, som andel av antalet personer som anmält sig till sfi 1 augusti 2016 - 1 februari 2017 (övriga mer rätt till sfi)

Antal kommuner	Andel personer som står i kö till sfi, som andel av anmälda personer
14	1-10 %
15	11-30 %
10	31-50 %
0	51-70 %
3	71-90 %
6	91-100 %

För gruppen övriga med rätt till sfi ser vi ett liknande mönster, se Tabell 3. 14 av 48 svaranden, eller en tredjedel, har ännu inte kunnat erbjuda en utbildningsplats för upp till tio procent av de anmälda. Ytterligare en tredjedel, 15 svaranden, uppger att upp till 30 procent av de anmälda fortfarande står i kö. En femtedel uppger att upp till 50 procent av de anmälda väntar på att få börja på sfi och fyra svaranden uppger att samtliga anmälda väntar på utbildning.

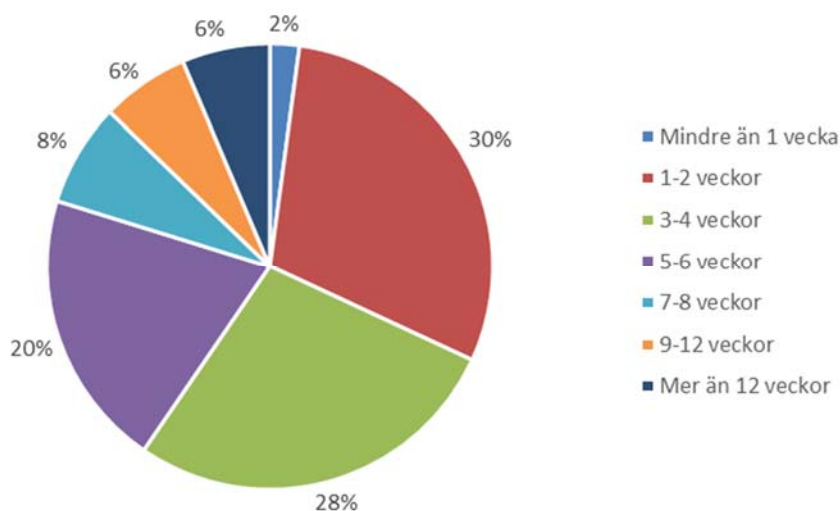
Skolverket anser att det är anmärkningsvärt att några kommuner inte kunnat erbjuda utbildning i sfi till någon som anmält sig det senaste halvåret. Skolverket har därför varit i kontakt med ett par kommuner som uppgett att samtliga anmälda fortfarande står i kö. Där framkommer att åtminstone en svarande har missuppfattat enkätfrågan och att det i själva verket är något färre av de anmälda som står i kö. Att ingen har kunnat få en utbildningsplats det senaste halvåret stämmer visserligen överens med de långa kötiderna som redovisas i avsnitt 5.3.3 nedan. Skolverket har

dock anledning att tro att svaren stämmer för några kommuner men att frågan kan ha missuppfattats av andra. Resultaten om antal och andel personer som står i kö till sfi ska därför tolkas med försiktighet.

Det bör också nämnas att det finns ett relativt stort antal kommuner som har många anmälda till sfi men som inte har någon kö. På motsvarande sätt finns kommuner med få anmälda men som ändå har kö till sfi. Kön förefaller alltså inte enbart vara ett resultat av att kommunen har tagit emot många nyanlända utan påverkas av andra faktorer, exempelvis tillgången till lärare.

### 5.3.3. Kötid för nyanlända inom etableringen

En del av detta uppdrag avser att redovisa kötider för personer inom etableringen. Resultatet redovisas i Figur 3.



Figur 3 Kötider för personer inom etableringen, utöver den första månaden.

Kommunerna har svarat på frågan ”hur mycket längre beräknas personerna i kö till sfi få vänta utöver den första månaden?”. Av svaren framgår att tre av tio svaren med kö för denna grupp har en kötid på två veckor eller mindre. Ytterligare tre av tio har en kötid på 3-4 veckor. Två av tio har en kötid på 5-6 veckor och lika många har en kötid på mer än 6 veckor.

Skolverket noterar att sex svaren har en kötid på mer än 12 veckor. Som mest är kötiden mellan fem och sex månader, vilket är fallet för fem svaren. Det innebär att de som anmälde sig till sfi i januari 2017, och fortfarande inte hade fått en utbildningsplats i februari, inte kommer att kunna påbörja sin utbildning förrän i augusti 2017.

När det kommer till kötid för övriga personer med rätt till sfi är det, som tidigare nämnts, svårare att undersöka på grund av att väntetiden räknas från folkbokföringsdatum. Utifrån de svar som inkommit i enkäten ser kötiderna ändå ut att ligga

i linje med nyanlända inom etableringen. Ungefär en tredjedel av de svarande uppger att kötiden är två veckor eller mindre och fyra av tio uppger att de i kö får plats inom sex veckor. Även för denna grupp uppger ett fåtal svaranden att de har väntetider på uppåt sex månader.

#### 5.3.4. Kötid för män och kvinnor

Skolverket har frågat kommunerna om det finns några skillnader i kötid mellan män och kvinnor samt bitt kommunerna att redovisa eventuella kötider. Kommunerna ombads också förklara vad eventuella skillnader beror på. Frågan har ställts för båda grupperna samlat.

Av alla 220 svaranden har fyra angett att det finns skillnader i kötid mellan könen och att kötiden är längre för kvinnor. I dessa kommuner är kvinnors kötid mellan två veckor och två månader längre än mäns tid i kön.

I kommentarer till enkätsvaren framkommer att orsaken till skillnader beror på att kvinnor oftare än män är föräldralediga. Kvinnan kan då stå kvar i kön till sfi i väntan på barnomsorg varför kötiden kan bli något längre för kvinnor. Det förekommer också att kvinnor tackar ja till en utbildningsplats när den erbjuds men väljer att senarelägga kursstarten i väntan på barnomsorg. Då märks ingen skillnad i kötid mellan könen men en kvinna kan ha ett senare startdatum på sfi än en man trots att de stått lika länge i kö. Detta mönster har inte uppgetts för män.

#### 5.4. Exempel på hur kommuner arbetar för att minska köer

Skolverket har i enkäten och i intervjuer frågat hur kommunerna arbetar med att minska väntetiden till sfi. Nedan redovisas exempel på arbetssätt som ett stort antal kommuner använder sig av. Övergripande handlar arbetet om olika sätt att utöka den befintliga verksamheten för att rymma fler elever. Det går sällan att isolera enskilda lösningar och flera av dessa arbetssätt hänger ihop och är beroende av varandra för att fungera.

**Rekrytering av lärare:** Ett stort antal kommuner arbetar med att rekrytera fler lärare för att kunna utöka verksamheten. Lärarbristen är dock påtaglig inom sfi och det är särskilt svårt att få tag på lärare med behörighet i svenska som andraspråk. Flera kommuner uppger att de konstant annonserar efter sfi-lärare men har få eller inga sökande. Några har löst lärarbristen med att utöka befintliga lärares undervisningstid och låta dem arbeta flexibelt under veckan för att kunna starta upp fler undervisningsgrupper.

Andra lösningar handlar om att ta tillvara på obehöriga lärares kompetens. I enkätsvaren har Skolverket exempelvis sett att behöriga lärare ansvarar för undervisningsgrupper tillsammans med obehöriga men att den behöriga sätter betyg. Ett annat exempel är att huvudmän låter obehöriga sfi-lärare läsa in svenska som andraspråk på arbetstid.

**Fler lokaler:** För att rymma alla elever arbetar kommunerna intensivt med att hitta lokaler, något som dock är en bristvara i många kommuner.

**Fler och större undervisningsgrupper:** Kommunerna har generellt en organisation med regelbunden antagning där kurser startar en gång i månaden eller oftare. För att minska eller förebygga kö har många kommuner startat nya undervisningsgrupper eller börjat ta in fler elever i befintliga grupper. En förutsättning för att utöka verksamheten är dock att det finns lärare och lokaler.

**Flexibla former för undervisning:** En lösning inom många kommuner är att erbjuda utbildning på olika tider i veckan och under dygnet, exempelvis för- eller eftermiddagskurser, kvällskurs och helgkurs. Detta för att så många som möjligt ska kunna delta och för att dra nytta av ett begränsat antal lärare och lokaler. Ibland är en undervisningstid mer populär än andra och då kan en elev börja studera på exempelvis en kvällskurs i väntan på att få plats på en kurs på dagtid. Några kommuner erbjuder dessutom distansutbildning för att kunna ta in så många elever som möjligt och för att göra utbildningen tillgänglig för de som är föräldralediga eller har annan sysselsättning.

**Introduktionsgrupper:** Ett flertal kommuner har startat introduktionsgrupper för att snabbare kunna ge elever undervisning i väntan på plats i en ordinarie grupp. Introduktionsgrupper är inte reglerade. De kan innehålla olika verksamheter och bedrivs under olika benämningar. Ofta löper de under 5-8 veckor och innehåller undervisning i grundläggande svenska, kurser i samhällsorientering, kontakt med studie- och yrkesvägledare och samhälls- och hälsokommunikatörer på modersmål samt kartläggning av elevens förkunskaper och studietakt. Efter introduktionsgruppen placeras eleven i någon av de ordinarie studievägarna.

Enligt enkätsvaren fungerar introduktionsgrupper överlag väl. Det kan till och med, enligt utsagor från kommunerna, finnas fördelar med att låta elever börja i en introduktionsgrupp för att ge en ”mjukstart” inför ordinarie studier. I de fall kommunerna inte kan erbjuda en utbildningsplats direkt uppger kommunerna att introduktionsgrupper är ett bättre alternativ än att låta eleverna vänta på utbildning utan sysselsättning.

**Samarbete med andra aktörer inom kommunen:** Samarbeten med andra aktörer är för många kommuner en förutsättning för att kunna planera utbildningen i sfi och erbjuda den i tid. Framför allt handlar det om samarbete med Arbetsförmedlingen för att få information om antalet personer inom etableringen, men också med exempelvis Migrationsverket, kommunens integrationsenhet, arbetsmarknadsenhet eller sfi-samordnare för att kunna planera verksamheten och vilka behov den ska fylla. Det förekommer också samarbete för att förbättra tillgången till barnomsorg för elever i sfi. Samarbetet sker ofta i form av samrådsmöten för sfi en gång i månaden, där även externa utbildningsanordnare deltar, och halvårsvis via möten inom lokala överenskommelser (LÖK)<sup>49</sup>. Några kommuner har också löpande kontakt med kommunens barnomsorg eftersom kötid till förskola kan påverka möjligheten att påbörja sfi.

---

<sup>49</sup> Lokala överenskommelser träffas mellan aktörer som har betydelse för de nyanländas introduktion i kommunen. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret. Syftet är att samordna insatser

Överlag beskrivs samarbeten inom kommunen som väl fungerande men några kommuner anser att samarbetet med Arbetsförmedlingen kan utvecklas för att undvika att utbildning i sfi krockar med Arbetsförmedlingens insatser.

**Externa utbildningsanordnare:** Det är vanligt att kommuner upphandlar externa utbildningsanordnare som bedriver utbildning i sfi. För att få bukt med köer har fler kommuner börjat arbetet med att upphandla sfi och kommuner som redan använder sig av externa anordnare har upphandlat fler. Några kommuner samarbetar med folkhögskolor med betygsrätt som kan ta emot en del av de som står i kö och några använder sig av kundvalsmodellen för att eleverna ska få tillgång till så många olika utbildningsanordnare som möjligt.

**Stöd till eleverna för att öka genomströmningen:** De kommuner som har kö till sfi har i många fall börjat erbjuda, eller utökat, stöd till eleverna för att öka genomströmningen. Det handlar exempelvis om att rekrytera studie- och yrkesvägledare, studiehandledare på modersmålet, att erbjuda så kallad språkstuga för extra handledning eller erbjuda tillgång till tolk. I några kommuner ligger fokus på att sätta in studie- och yrkesvägledning tidigt och i andra satsar man på att studie- och yrkesvägledare besöker eleven under utbildningen för att informera om utbildning och om arbetslivet. Det förekommer också att man för samtal med de elever som har låg närvaro för att hitta en annan sysselsättning eller studieväg för eleven, och samtidigt erbjuda platsen till en ny elev.

## 6. Slutsatser om köer till sfi

Denna undersökning visar att det finns köer i närmare hälften av de kommuner som omfattas av enkätsvaren. De kommuner som har kö för någon av grupperna (nyanlända inom etableringen och övriga med rätt till sfi) har i stor utsträckning kö för båda grupperna. Det är dock fler kommuner som har kö för de inom etableringen. Resultaten ligger i linje med väntetiderna som Skolinspektionen och Statskontoret redovisade för ungefär fem år sedan.

Köernas omfattning skiljer sig åt mellan kommunerna. Även om många kommuner har kö till sfi är det ett fåtal kommuner som har omfattande köer. Detta gäller både räknat i antal personer i kön, som andel av de som anmält sig och den förväntade väntetiden. Som mest handlar det om kötid på uppåt sex månader. De riktigt omfattande köerna är alltså begränsade till en handfull kommuner. I övriga kommuner med kö är omfattningen mindre.

Skolverket kan konstatera att det till viss del är samma kommuner som både har en stor andel anmälda som står i kö och som har lång väntetid för dessa. Det är sannolikt så att en underdimensionerad sfi-verksamhet påverkar möjligheten att ta in elever i tid vilket i sin tur ökar köns omfattning. Det är tydligt att vissa kommuner har svårare att erbjuda utbildning i tid än andra.

---

som hjälper individen att komma in i samhället. En LÖK kan vara inriktad mot administrativa frågor eller handla om utveckling av insatserna. Vilka parter som ingår varierar i kommuner.

Jämförelsen visar att det i vissa kommuner finns kommuner som har långa kötider men endast en liten andel personer som står i kö. Detta kan bero på faktorer som ligger utanför sfi-verksamheten, som exempelvis att det finns personer i kön som väntar på barnomsorg och därför inte kan påbörja sin utbildning i tid. Det finns också många kommuner i vilka ett stort antal personer har anmält sig till sfi men som inte har någon kö. Kö till sfi är alltså inte enbart ett resultat av att kommunen har tagit emot många nyanlända utan påverkas av andra faktorer, exempelvis tillgången till lärare.

Även om det i detta uppdrag inte ingår att ta reda på i vilken utsträckning köerna uppfattas som ett problem, så erfar Skolverket att upplevelsen av köerna skiljer sig åt mellan kommunerna. Det finns kommuner med inga, eller små, köer där det ändå upplevs svårt att erbjuda utbildning i tid och där kommunerna vittnar om att de nätt och jämt ”håller näsan över vattenytan”. Skolverket har också sett exempel på kommuner med mer omfattande köer där det finns en strategi och ett pågående arbete för att minska kön. I dessa kommuner upplevs kön visserligen vara ett problem men ett hanterbart sådant. Skolverket kan därför konstatera att omfattande köer är begränsade till ett fåtal kommuner men att tillgången till sfi likväl kan utgöra ett problem i större delar av landet.

## 7. Förslag på åtgärder för att minska köer till sfi

I detta kapitel redovisas överväganden och förslag på åtgärder för att minska köer till sfi. Förslagen grundar sig på den analys och de bedömningar som Skolverket redovisat i föregående kapitel. Några av de förslag som lämnas nedan är samstämmiga med förslag i Skolverkets uppdrag om att kartlägga målgruppen unga nyanlända under 25 år.

### 7.1. Nuvarande lösningar är ofta kortsiktiga

Skolverket har i denna undersökning sett att kommunerna arbetar intensivt med att erbjuda sfi i tid. Det finns ett stort engagemang från lärare, rektorer, huvudmän och inom förvaltningarna att komma tillrätta med köerna och för att ge eleverna stöd för att de ska slutföra utbildningen i sfi.

Inom många kommuner finns en samstämmighet om att det krävs utökade resurser för att ge alla som anmält sig en utbildningsplats. Det finns en brist på studie- och yrkesvägledare och lokaler men framför allt är det bristen på behöriga lärare som utgör ett problem.

Ett sätt att råda bot på köerna är att ta in elever med täta intervall. Det kan vara bra för den nya eleven att fort få en plats men Skolverket har uppfattat att det kan vara påfrestande för resten av gruppen och för läraren. Nya elever behöver kanske extra stöd från läraren för att ta sig in i gruppen, och läraren behöver anpassa undervisningen efter elever med olika förförståelse. Att ta in elever med tätare frekvens kan alltså hjälpa kommunerna att hålla de lagstadgade tidsgränserna men kan försämra studieron och undervisningens kvalitet. Även möjligheten att individanpassa under-



visningen påverkas mycket negativt av att undervisningsgrupperna ständigt förändras. Det krävs dock fler lärare för att starta fler undervisningsgrupper istället för att ta in fler elever i befintliga grupper.

Många kommuner erbjuder sfi som distansutbildning för att ge så många som möjligt tillgång till sfi, exempelvis för att kunna kombinera arbete och sfi. Kommunerna framför att det krävs motivation och studieteknik för att kunna bedriva studier själv på distans. Det är därför viktigt att distansundervisningen är anpassad efter elevernas olika behov och förutsättningar eftersom kommunerna har ansvar för att erbjuda utbildning som passar alla elever.

## **7.2. Långsiktig kompetensförsörjning och kvalitetsutveckling behövs**

Skolverket bedömer att kommunerna behöver förutsättningar för att arbeta långsiktigt med tillgången till sfi-utbildning på ett sätt som inte försämrar undervisningens kvalitet. Detta är särskilt viktigt med tanke på att trycket på sfi väntas öka under 2017.

Enligt Migrationsverkets prognos väntas 84 000 nyanlända kommunplaceras under 2017.<sup>50</sup> Vid årsskiftet utökades rätten att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå för att uppnå behörighet till högskola och yrkeshögskola.<sup>51</sup> Skolverket bedömer att detta kommer få konsekvenser för behovet av resurser inom komvux då behovet av lärare har ökat. För komvux finns heller inte någon satsning som motsvarar Lärarlönelyftet, vilket riskerar att minska yrkets attraktivitet.

Mot bakgrund av detta har undersökningen ringat in ett par olika områden som är i behov av utveckling. Det handlar framför allt om att ge stöd för kompetensförsörjning, att utveckla samverkan mellan personalkategorier och att utveckla samarbetet inom kommunerna.

### **7.2.1. Stöd för att säkerställa kompetensförsörjningen inom sfi**

Det råder brist på lärare i svenska som andraspråk i hela skolväsendet i Sverige. Som tidigare nämnt pågår insatser för lärares kompetensutveckling, till exempel Lärarlyftet 2 och vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen (VAL). Dessa är till nytta för såväl lärare inom sfi som andra skolformer.

Skolverket hade under åren 2015-2016 ett uppdrag att genomföra en kampanj för att locka fler till att utbilda sig till sfi-lärare. Kampanjen väckte uppmärksamhet och intresse hos målgruppen men satsningen hade gett större effekt om det inom ramen för satsningen hade funnits möjlighet att öronmärka utbildningsplatser för de som var intresserade av yrket. Det saknades också ekonomiska incitament att studera till sfi-lärare.

---

<sup>50</sup> Migrationsverket (2017). *Verksamhets- och utgiftsprognos 2017*.

<sup>51</sup> Prop 2016:17:5, bet. 2016/17:UbU6, rskr. 2016/17:65.

Samtidigt som bara drygt en tredjedel av tjänstgörande sfi-lärare har lärarlegitimation har efterfrågan på utbildning i svenska som andraspråk för lärare ökat de senaste åren. Skolverket har också varit i kontakt med högskolor som erbjuder distansutbildning i svenska som andraspråk och som vittnar om ett högt söktryck till utbildningen. Det finns alltså ett intresse för att skaffa kompetens som lärare för nyanlända elever.

- Skolverket föreslår att tillgången till distansutbildning i svenska som andraspråk för sfi-lärare utökas så att det är möjligt att möta behovet av sfi-lärare över hela landet. Utbildningen behöver ha ett tydligt vuxenpedagogiskt perspektiv för att möta behoven hos lärare inom sfi.

#### **7.2.2. Stöd till kommunerna för att utveckla samverkan mellan olika personalkategorier i de nyanländas etablering**

Kommunerna försöker på olika sätt att erbjuda integrationsfrämjande insatser för att de nyanlända individernas tid ska upplevas meningsfull i väntan på studiestart och för att individen snabbare ska komma in i samhället. I detta arbete konstateras att personalkategorier som studiehandledare på modersmålet, samhälls- och hälsokommunikatörer, studie- och yrkesvägledare är centrala funktioner. Skolverket bedömer att det behövs kompetenshöjande insatser även inom dessa personalkategorier för att kunna erbjuda rätt stöd till elever i sfi.

- Skolverket har i dag regeringens uppdrag att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända i grund- och gymnasieskolans<sup>52</sup>. Dessa utvecklingsinsatser efterfrågas även inom vuxenutbildningen. Skolverket föreslår att detta utvecklingsuppdrag även ska omfatta komvux och att utarbetade modeller används inom vuxenutbildningen efter att först ha anpassats till denna, med bl.a. ett vuxenpedagogiskt perspektiv. Skolverket bedömer att detta skulle vara effektivt eftersom det inom arbetet med den pågående insatsen finns ett utvecklat upplägg och arbetssätt. Förslaget avser både de delar som utgörs av generella kompetensutvecklingsinsatser och de delar som utgörs av riktat stöd till kommuner som tagit emot en särskilt hög andel nyanlända. Den kompetensutveckling som görs inom uppdraget gäller lärare, studie- och yrkesvägledare, studiehandledare, skolledare och handlar om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, metoder för studiehandledning, studie- och yrkesvägledning med fokus på nyanlända.
- Kommuner och andra anordnare av sfi har sedan 2013 haft möjlighet att ansöka om ett ettårigt statsbidrag för att utveckla kvaliteten och individanpassningen av sfi.<sup>53</sup> Medel för detta statsbidrag avsattes från början för åren 2013-2015. Därefter har statsbidraget förlängts för 2016 och 2017 med ett år i taget. För 2016 och 2017 avsattes dock hälften så mycket medel som

---

<sup>52</sup> U2015/3356/S *Insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål.*

<sup>53</sup> Förordningen (2012:993) om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare

för de tidigare åren. Bidraget har varit översökt och alla medel har förbrukats. Bidraget har använts till utveckling inom en rad områden; arbetssätt, lärmiljöer, digitala verktyg, samarbete mellan olika personalgrupper etc. Skolverket föreslår att statsbidraget för att utveckla sfi ska finnas kvar även efter 2017. Det vore önskvärt att medel avsätts för en längre period än ett år i taget för att skapa bättre planeringsförutsättningar för mottagarna. Skolverket föreslår därför att mer medel avsätts framöver än som varit fallet för 2016 och 2017.

### 7.2.3. Utveckla samarbetet inom kommunerna

En viktig del av att arbeta med att minska eller förebygga köer är samarbetet mellan olika aktörer inom kommunerna. Sfi är ett område som rör många olika politikområden – utbildning, arbetsmarknad, integration. Det gör att det finns många faktorer som påverkar tillgången till sfi och som huvudmännen för sfi själva inte styr över. Samverkan inom kommunen och mellan kommunen och myndigheter är därför särskilt viktig.

Skolverket har uppfattat att kommunerna och Arbetsförmedlingen ibland har olika uppfattning om vilken sysselsättning som passar en individ bäst. Enligt kommuner som Skolverket möter kan tiden för att nå kursmålen i sfi fördröjas när Arbetsförmedlingen anvisar eleverna till praktik eller annan sysselsättning utan hänsyn till planeringen av studierna i sfi. Kommunerna upplever då att eleven avbryter sfi-studierna för att sedan återvända till sfi på en språknivå i svenska som avstannat eller till och med gått bakåt. Enligt Skolverkets erfarenheter uppfattar Arbetsförmedlingen att kommunerna ibland prioriterar sfi framför arbetsmarknadsinsatser.

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2017 finns målet att ”inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning, särskilt inskrivna i etableringsuppdraget, ska i högre utsträckning påbörja reguljära studier.” Skolverket ser detta som ett steg i rätt riktning för att hitta den sysselsättning som på lång sikt är bäst för individen.

- Skolverket menar att regeringen bör verka för att kommunens utbildningsinsatser och Arbetsförmedlingens insatser samspelar bättre. Det handlar om att se över hur Arbetsförmedlingens etableringsplan och den individuella studieplanen inom vuxenutbildningen kan sammanföras med hänsyn till individens lärande och sysselsättning på lång sikt. På detta sätt kan man undvika att individer hamnar i kläm mellan olika sysselsättningar och dessutom främja genomströmningen inom sfi.