

## Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning

Dnr U2017/05022/S (delvis), U2018/00760/S.

Härmed redovisas uppdraget om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning givet i ändringsbeslut av regleringsbrevet för budgetåret 2018.

### Sammanfattning

Skolverket har fått i uppdrag från regeringen att redovisa om det finns hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux). I uppdraget ingår också att redovisa omfattningen av och orsaken till eventuella hinder. För att svara på uppdraget har Skolverket utgått från befintlig kunskap inom myndigheten tillsammans med kontakter med främst berörda nationella aktörer men även genomfört viss informationsinhämtning från huvudmän. Vi har även genomfört en dokumentstudie bestående av en strukturerad genomgång av relevant information i frågan.

Vi har i arbetet med uppdraget identifierat en rad möjliga hinder för elever med bristande kunskaper i svenska språket att delta i annan kommunal vuxenutbildning än sfi. Dessa är:

- **Förekomsten av språkrav.** Skolverket och andra myndigheter och utredningar har tidigare konstaterat att kommuner många gånger ställer krav på språkkunskaper för att elever ska få delta i komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Vi bedömer utifrån denna analys att detta fortfarande är ett hinder för nyanländas deltagande i utbildning inom komvux. Sådana mer eller mindre formaliserade språkrav riskerar att leda till att det inte görs en individuell prövning av elevens faktiska förutsättningar och att personer som därför haft förutsättningar att delta i utbildningen utestängs. Förekomsten av språkrav kan i sin tur bero på andra hinder som vi identifierat, som t.ex. tillgången till personal med rätt kompetens och möjligheten att anpassa utbildningen och undervisningen efter behoven hos individer med bristande kunskaper i svenska språket.
- **Lärarbrist och svårigheter att erbjuda studiehandledning eller undervisning på elevernas modersmål.** Svårigheter i rekryteringen av lärare och av

personal med relevanta språkkunskaper är en faktor som påverkar kapaciteten att erbjuda studiehandledning eller undervisning på modersmål, eller på andra språk som elever behärskar. Detta kan i sin tur leda till svårigheter att anpassa undervisningen och ge stöd och förutsättningar för eleverna att klara av utbildningen. Risken är att detta återspeglas i bedömningen av individens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

- **Organisatoriska förutsättningar och brister i flexibilitet och individanpassning.** Hur kommunerna och utbildningsanordnarna organiserar och individanpassar utbildningen och undervisningen kan påverka möjligheterna för deltagande. Detta kan t.ex. handla om huruvida det erbjuds utbildning kontinuerligt under hela året, hur ofta det finns möjlighet att påbörja kurser, i vilken takt de erbjuds, schemaläggning och möjligheten till kvällskurser samt hur kraven på flexibilitet och individanpassning i undervisningen möts.
- **Ökat behov av stöd och av ytterligare eller alternativa lärresurser.** Elever med bristande kunskaper i svenska språket är en grupp som generellt kan ha ett relativt större behov av stöd i form av bl.a. psykosociala och specialpedagogiska insatser. Det kan även finnas andra behov för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Det kan röra sig om kursböcker på enklare svenska och kompletterande läroböcker samt studiehandledningar på det aktuella modersmålet eller digitala lärresurser på olika språk.
- **Brister i samverkan mellan berörda aktörer.** En väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna lokalt är en viktig del i arbetet för att öka övergångarna till reguljär utbildning. Brister i denna samverkan kan bidra till att fler individer inte anvisas till och deltar i utbildning inom komvux. Det är därför viktigt att utvecklingsarbetet i detta avseende fortsätter. Samverkan mellan kommuner är även viktigt för att möta utbildningsbehovet så att fler kan delta i utbildning inom komvux.
- **Struktur, administration och upphandling.** Hur utbildningen övergripande organiseras och utformningen av upphandlingsavtal kan påverka vilken utbildning som erbjuds och hur denna bedrivs. Detta skulle även kunna påverka vilken utbildning som erbjuds denna målgrupp och förmågan att ställa om utbildningen för att möta förändrade behov. Även administrativa rutiner och system som inte är anpassade för möjligheten att kombinera studier inom sfi och komvux i övrigt kan utgöra ytterligare ett hinder.
- **Otillräckliga ekonomiska resurser.** Otillräckliga ekonomiska resurser i kommunen för komvux kan utgöra ett hinder för att anpassa utbildningen efter de behov som finns hos individer med bristande kunskaper i svenska språket. De ekonomiska förutsättningarna har framförts som ett av skälen till att vissa kommuner t.ex. inte erbjuder språkstöd men synen på dessa resurser verkar skilja sig åt mellan olika huvudmän.
- **Branschernas språkkrav efter genomförd utbildning.** Många branscher och arbetsgivare upplevs ställa omfattande krav på språklig förmåga efter fullgjord utbildning. En risk är att detta medför att man inom komvux avstår från att

erbjuda individer plats på en utbildning med hänsyn till, inte dennes förutsättningar att klara utbildningen, utan till branschens krav.

- **Uppfattningen om en progressionstrappa inom vuxenutbildningen och att kombinerade studier i olika språk kan försvåra inläringen.** Inom komvux kan det förekomma ett synsätt som bygger på att studierna alltid ska genomföras på en nivå i taget och att vidare studier inom komvux därför först blir aktuellt efter att studierna inom sfi fullgjorts. En återkommande synpunkt är också att kombinationen av studier i svenska med andra språk försvårar inläringen. Vi ser dock inte något stöd i forskningen kring flerspråkighet att kombinerade språkstudier i dessa fall skulle påverka språkinläringen negativt. Samtidigt kan förekomsten av denna uppfattning göra att elever avråds från språkstudier inom komvux.
- **Problem med studiefinansiering.** För dem som får studiemedel och inte etableringsersättning, kan det finnas svårigheter förknippat med studiefinansieringen. Dels handlar det om att antalet veckor som det är möjligt att få studie-stöd för är begränsat, dels om att sfi inte berättigar till studiemedel vilket gör att vissa elever tvingas läsa heltid på grundläggande nivå utöver sina studier inom sfi för att klara sin finansiering. Detta riskerar påverka deras studieresultat negativt eller gör att de väljer bort att studera.
- **Elevernas egna intressen och prioriteringar.** En faktor som kan bidra till att fler personer med bristande språkkunskaper i svenska språket inte deltar i utbildning inom komvux är att eleverna själva inte är primärt intresserade av detta. Det kan t.ex. handla om de ekonomiska förutsättningarna, familjeförhållanden, tidsåtgång och pendling.

## Innehållsförteckning

1 Inledning.....	5
1.1 Syfte, mål och genomförande.....	5
1.2 Avgränsningar och definitioner .....	6
2 Bakgrund .....	6
2.1 Ökat fokus på utbildning inom etableringsprogrammet .....	6
2.2 Nyanlända och utlandsfödda en allt viktigare målgrupp för komvux.....	7
2.3 Nyanlända ungdomar en målgrupp på sikt för komvux .....	8
3 Regelverk och åtgärder .....	9
3.1 Etableringsprogrammet och utbildningsplikt .....	9
3.2 Kommunal vuxenutbildning.....	9
3.3 Skolverkets aktuella uppdrag och insatser inom kommunal vuxenutbildning...	10
4 Deltagandet i komvux på grundläggande eller gymnasial nivå .....	14
4.1 Sfi kombinerat med andra studier.....	14
5 Språkrav inom komvux .....	16
5.1 Förekomsten och omfattningen av språkrav .....	16
5.2 Perspektiv på språkinlärning och språkrav.....	18
6 Andra hinder för nyanländas deltagande i komvux .....	20
6.1 Lärarbrist och svårigheter att erbjuda studiehandledning eller undervisning på elevernas modersmål.....	20
6.2 Organisatoriska förutsättningar och brister i flexibilitet och individanpassning	21
6.3 Ökat behov av stöd och av ytterligare eller alternativa läresurser .....	23
6.4 Brister i samverkan mellan berörda aktörer .....	24
6.5 Struktur, administration och upphandling.....	25
6.6 Otillräckliga ekonomiska resurser.....	25
6.7 Branschernas språkrav efter genomförd utbildning .....	26
6.8 Uppfattningen om en progressionstrappa inom vuxenutbildningen och att kombinerade studier i olika språk kan försvåra inlärningen.....	26
6.9 Problem med studiefinansiering .....	27
6.10 Elevernas egna intressen och prioriteringar .....	28
7 Analys och bedömningar.....	28
7.1 Språkrav och andra hinder.....	29
7.2 Vägar framåt i det fortsatta arbetet.....	30

## 1 Inledning

I en ändring av Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2018 gav regeringen uppdraget att redovisa om det finns hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning och i förekommande fall omfattningen av och orsaken till dessa hinder<sup>1</sup>. Enligt beslutet kan uppdraget utgå från den kunskap myndigheten har om förekomsten av förkunskapskrav i svenska språket för tillträde till kurser inom kommunal vuxenutbildning och orsakerna till kraven. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 11 april 2018. Denna rapport utgör Skolverkets redovisning av uppdraget.

### 1.1 Syfte, mål och genomförande

Syftet med rapporten är att redovisa eventuella hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning. I enlighet med uppdraget har vi utgått från befintlig kunskap inom myndigheten kompletterat med kontakter med främst berörda nationella aktörer men även viss informationsinhämtning från huvudmän. Målsättningen har därför avgränsats till att ge en översiktlig bild av identifierade hinder och orsaker till dessa men vi ger inte någon bedömning av omfattningen av olika hinder.

Som en del av arbetet med uppdraget har vi genomfört en dokumentstudie. Den innefattar Skolverkets och andra myndigheters och organisationers utredningar, rapporter och undersökningar som avser kommunal vuxenutbildning med fokus på individer med bristande kunskaper i svenska språket. Vissa av dessa källor redogör för förhållanden ett antal år tillbaka i tiden och vi har eftersträvat att endast återge sådana källor om vi bedömt dem vara relevanta utifrån rådande förutsättningar.

Vi har haft kontakter med ett antal myndigheter och organisationer samt med tjänstemän och andra som arbetar med kommunal vuxenutbildning hos huvudmännen och frågat dem vilka hinder de ser för att individer med bristande kunskaper i svenska språket ska kunna delta i annan utbildning än sfi inom komvux. Denna fråga har bl.a. tagits upp vid en av Skolverkets regionala dialoger om frågor som rör den kommunala vuxenutbildningen<sup>2</sup>. Vi har varit i kontakt med tjänstemän vid Arbetsförmedlingen, Statens skolinspektion och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt företrädare för Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua)<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2018-02-22 (U2018/00760/S) *Ändringsbeslut Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk*

<sup>2</sup> Regional dialog vuxenutbildning, Storstockholm norr 2018-02-28. Målgruppen för Skolverkets dialoger är rektorer, verksamhetschefer och förvaltningschefer för kommunernas vuxenutbildning samt ansvariga politiker och även Arbetsförmedling och regionala aktörer med utvecklingsansvar för vuxenutbildning.

<sup>3</sup> Dua stod till en början stod för Delegationen för unga till arbete men sedan februari 2017, då uppdraget utökades till att även innefatta att främja samverkan som ökar nyanländas möjligheter att etablera sig i arbetslivet, har delegationen namnet Delegationen för unga och nyanlända till arbete. A 2014:06, dir. 2014:157, 2015:68 och 2017:20.

Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan och Nationellt Centrum för svenska som andraspråk för att inhämta information och synpunkter.

## 1.2 Avgränsningar och definitioner

I arbetet har vi utgått från tolkningen att den relevanta gruppen är individer med bristande kunskaper i svenska språket och behov av att studera inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå. Det rör sig inte uteslutande, men kanske främst, om individer med kort utbildningsbakgrund. En betydande andel är nyanlända och många är sannolikt inskrivna i etableringsprogrammet (se mer om etableringsprogrammet nedan under avsnitt 3.1). Sannolikt är också en stor andel elever inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).

Redovisningen har, i linje med uppdraget, ett särskilt fokus på förekomsten av språkkrav som villkor för deltagande i komvux på grundläggande eller gymnasial nivå. Med språkkrav avses här att huvudmannen eller utbildningsanordnaren ställer upp ett i förväg formaliserat, eller informellt, krav att en individ förutsätts ha klarat av en viss nivå inom – som regel men inte alltid – sfi för tillträde till kurser inom övriga delar av komvux. Vi har vidare tolkat ”tillträde till kurser inom kommunal vuxenutbildning” som att det avser övriga delar av komvux utöver sfi, dvs. komvux på grundläggande eller gymnasial nivå.

## 2 Bakgrund

Personer som är nyanlända till Sverige utgör en heterogen grupp. De saknar som regel kunskaper i det svenska språket men har olika lång och omfattande utbildningsbakgrund, från dem som har avslutad högskoleutbildning till dem som i stort sett helt saknar utbildning. Vissa har lång och omfattande arbetslivserfarenhet medan andra helt saknar sådan.

### 2.1 Ökat fokus på utbildning inom etableringsprogrammet

Antalet deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsprogram för nyanlända har ökat kraftigt. Även om antalet förväntas minska successivt kommer det att vara fortsatt högt under de närmaste åren.<sup>4</sup> Av de totalt 650 000 personer som var inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen under 2016 var ungefär 299 000 utlandsfödda, varav cirka 90 000 var nyanlända och av dessa var ungefär 60 000 inskrivna i det som då benämndes etableringsuppdraget. Bland de arbetslösa deltagarna uppgick andelen som saknar en fullständig gymnasieutbildning till 48 procent eller 24 000 personer. Av dessa saknade 65 procent eller nära 16 000 personer motsvarande en svensk grundskoleutbildning.<sup>5</sup>

Under 2016 hade totalt 57 360 personer inom etableringsuppdraget studier inom sfi som aktivitet och 9 735 personer hade annan vuxenutbildning som aktivitet<sup>6</sup>. Inom sfi finns det fyra kurser, från A till D, och tre studievägar där studieväg 1 vänder sig till personer med mycket kort eller ingen studiebakgrund medan studieväg 3 vänder

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 13*, s. 37.

<sup>5</sup> Arbetsförmedlingen (2017) *Perspektiv på etableringsuppdraget*, s. 15.

<sup>6</sup> Arbetsförmedlingen (2017) *Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2016*, s. 6.

sig till dem som är vana att studera. Bland de deltagare inom etableringsprogrammet som studerade sfi under 2016 deltog det stora flertalet i kurs A–C. Endast en mindre andel av dessa, 14 procent, deltog i kurs D.<sup>7</sup>

I budgetpropositionen för 2018 identifierar regeringen utbildning som den enskilt viktigaste insatsen för att fler nyanlända ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Trots genomförda satsningar för att öka tillgången på utbildning, genom bl.a. kunskapslyftet, konstaterar regeringen att andelen som lämnar etableringsinsatser för studier har minskat. Ett skäl till detta kan enligt regeringen vara att komvux på grundläggande och gymnasial nivå inte i tillräcklig utsträckning är anpassad till nyanländas förutsättningar och behov. Vidare anser regeringen att Arbetsförmedlingen i högre utsträckning behöver kunna ställa krav på nyanlända som har behov av utbildning att delta i sådan som en insats inom etableringsuppdraget, och har bl.a. av detta skäl infört utbildningsplikten (se mer om utbildningsplikten nedan under avsnitt 3.1).<sup>8</sup>

Som ett led i detta har styrningen av Arbetsförmedlingen förändrats i riktning mot ett ökat fokus på reguljär utbildning<sup>9</sup>. Det är enligt regeringen även viktigt att Arbetsförmedlingen och kommunerna samverkar för att öka andelen som arbetar och studerar under och efter etableringstiden, och för att utnyttja etableringstiden på bästa sätt<sup>10</sup>.

## 2.2 Nyanlända och utlandsfödda en allt viktigare målgrupp för komvux

Komvux har en heterogen målgrupp med olika behov och förutsättningar liksom olika mål med sina studier. Att erbjuda nyanlända elever en utbildning av god kvalitet är en stor utmaning för skolväsendet generellt och även så för komvux. De många nyanlända som kommit till Sverige har medfört ett fokus på skolväsendets förmåga att på kort och lång sikt möta behoven och förutsättningarna hos denna grupp.

En ökning av antalet elever och att en allt större andel av dessa är utlandsfödda har länge varit två tydliga trender inom komvux. Den främsta orsaken är att antalet elever inom sfi har mångdubblats under de senaste årtiondena. Mellan åren 2000 och 2016 ökade antalet elever inom sfi från 36 700 till 150 100. Detta var det högsta antalet elever som har uppmätts någonsin. År 2016 uppgick antalet kursdeltagare<sup>11</sup> till nästan 199 000. Av kursdeltagarna läste 12 procent inom studieväg 1 (kurs A–B), 42 procent inom studieväg 2 (kurs B–C) och 46 procent inom studieväg 3 (kurs C–D).

Vad gäller utbildningsbakgrund så varierar denna tydligt hos eleverna inom sfi; 63 procent har minst en 10-årig utbildning, 16 procent en 7–9-årig utbildning och

<sup>7</sup> Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 13*, s. 29.

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 13*, s. 34.

<sup>9</sup> Se även Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*, s. 37.

<sup>10</sup> Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 13*, s. 35.

<sup>11</sup> Eleven räknas som kursdeltagare på varje kurs där han eller hon deltar, varför antalet kursdeltagare överstiger antalet elever.

17 procent högst en 6-årig utbildning.<sup>12</sup> Bland de 48 500 elever som började sin första kurs inom sfi under 2014 hade 65 procent fått godkänt på någon kurs fram t.o.m. 2016. Av dessa hade ungefär hälften, eller drygt 15 500 elever, fått godkänt på D-kursen. Ett något lägre antal, drygt 7 000, elever hade fått godkänt på C-kursen.<sup>13</sup>

Även inom komvux i övrigt ökar antalet elever. År 2016 studerade knappt 222 000 elever på grundläggande eller gymnasial nivå. Merparten, 179 000 elever eller cirka 80 procent, studerade på gymnasial nivå vilket var en ökning från 2015 med cirka 4 000 elever. Drygt 42 000 elever studerade 2016 på grundläggande nivå vilket var en ökning med cirka 2 500 elever från föregående år.

Det är också en större andel av de som studerar inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå som är utlandsfödda nu än tidigare, en ökning från 24 till 46 procent mellan 2000 och 2016. På grundläggande nivå var 94 procent av eleverna utlandsfödda 2016 medan motsvarande andel på gymnasial nivå var 35 procent.<sup>14</sup> Det stora antalet nyanlända under de senaste åren kombinerat med bl.a. införandet av utbildningsplikten från den 1 januari 2018 kommer sannolikt medföra ett fortsatt högt deltagande av denna grupp inom komvux.

### 2.3 Nyanlända ungdomar en målgrupp på sikt för komvux

Som Skolverket tidigare uppmärksammat kan de många nyanlända ungdomar som kommit till Sverige på sikt behöva vuxenutbildning. Under 2015 sökte 39 100 ungdomar i åldern 13–17 år asyl i Sverige. Statistiken från gymnasieskolan visar att antalet elever på språkinträdning i det närmaste fördubblades läsåret 2016/17 jämfört med läsåret innan.

Redan idag är det relativt vanligt att eleverna från språkinträdning går över till studier inom komvux. Språkinträdning är ett av introduktionsprogrammen som särskilt syftar till att ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket och möjliggöra för dem att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning. Det var 21 procent av eleverna som började på språkinträdning hösten 2011 som studerade inom vuxenutbildningen fyra år senare. Behovet av vuxenutbildning är troligtvis större än så. Statistik indikerar att en stor andel av eleverna som har gått på språkinträdning saknar sysselsättning efter avslutade studier. För 23 procent av eleverna som började på språkinträdning hösten 2011 saknas registeruppgifter om studier eller arbete hösten 2015. Behovet av vuxenutbildning för elever som gått på språkinträdning kan dessutom öka framöver. Eleverna som började på språkinträdning hösten 2016 var i genomsnitt äldre än

---

<sup>12</sup> Skolverket (2017) *PM - Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2016*, Dnr: 2017:00824

<sup>13</sup> Skolverket (2017) *Beskrivande data 2016 – Förskola, skola och vuxenutbildning*, rapport 452 och uppdaterad statistik för 2016, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se).

<sup>14</sup> Skolverket (2017) *PM - Elever och resultat i kommunal vuxenutbildning år 2016*, Dnr: 2017:00823



tidigare års elevkullar. De kommer därför att ha mindre tid på sig att bli behöriga till ett nationellt program innan de inte längre tillhör målgruppen för gymnasieskolan.<sup>15</sup>

### 3 Regelverk och åtgärder

I detta avsnitt redogör vi övergripande för bestämmelserna om komvux, Skolverkets aktuella uppdrag och insatser, Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag samt de nya reglerna kring utbildningsplikt för nyanlända med kort utbildning som tillämpas från 1 januari 2018.

#### 3.1 Etableringsprogrammet och utbildningsplikt

Från den 1 januari 2018 började den nya lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare att gälla. Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Inom ramen för programmet ska de nyanlända som regel ta del av sfi och samhällsorientering samt eventuellt andra insatser som t.ex. arbetspraktik eller komvux på grundläggande eller gymnasial nivå.<sup>16</sup> Deltagarna i etableringsprogrammet har rätt till etableringsersättning, förutsatt att de följer sin planering och deltar i de aktiviteter som anvisas.

Utbildningsplikten trädde ikraft i samband med det nya regelverket för nyanländas etablering. Den innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning annars kan ersättningen minskas eller dras in. En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna komma i arbete under sin tid i etableringsprogrammet ska i huvudsak ägna sig åt utbildning. Kommunerna har fått medel för att redan från 2018 anpassa utbildningen inom komvux. Medlen har tillskjutits genom en höjning av den schablonersättning som en kommun får för mottagandet av en nyanländ under dennes första två år i kommunen.<sup>17</sup>

#### 3.2 Kommunal vuxenutbildning

Inom komvux ska kommunerna tillhandhålla utbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt utbildning i svenska för invandrare (sfi). Utgångspunkten ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Utformningen av innehållet i utbildningen ska anpassas därefter. Komvux på grundläggande och gymnasial nivå ska utformas så att den enskildes studier inom någon av dessa skolformer kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer, t.ex. med varandra eller med studier inom sfi. Sfi ska utformas så att den enskildes studier kan

---

<sup>15</sup> Skolverket (2017) *Lägesbedömning 2017*. Rapport 455 och Skolverket (2017) *Uppföljning av språkinträdning*. Rapport 454.

<sup>16</sup> 12–13 §§ förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

<sup>17</sup> 10–11 §§ förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Höjningen motsvarar ett tillskott på 301 mnkr 2018 och 467 mnkr 2019. Se prop. 2017/18:1, *Budgetproposition för 2018*, utgiftsområde 13, s. 41.

kombineras med studier inom andra skolformer inom skolväsendet, t.ex. med komvux på grundläggande eller gymnasial nivå – samt med gymnasieskolan för dem som fortfarande tillhör målgruppen för denna skolform.<sup>18</sup>

Huvudmannen ska i samverkan med Arbetsförmedlingen verka för att elever inom sfi ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att utbildningen i sfi kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Sfi ska också kunna kombineras med förvärvsarbete. Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov.<sup>19</sup> Utbildningen inom komvux ska bedrivas kontinuerligt under hela året men det saknas reglering av hur snabbt en elev efter ansökan ska få påbörja studier i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.<sup>20</sup>

För att en vuxen ska ha rätt att delta i komvux på grundläggande eller gymnasial nivå, krävs bl.a. att han eller hon har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen<sup>21</sup>. Det är med utgångspunkt i dessa regleringar om förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen som kommuner ställt upp språkrav för att elever ska anses vara behöriga att delta i utbildningen.

Målet för komvux är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjligheter att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.<sup>22</sup> Hems kommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Vidare *kan* studiehandledning på ett språk som eleven behärskar erbjudas eleverna. Om en elev i utbildning på grundläggande nivå har bristfälliga kunskaper i svenska språket *får* utbildningen tillhandahållas på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar. Sådan utbildning ska kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket.<sup>23</sup>

### 3.3 Skolverkets aktuella uppdrag och insatser inom kommunal vuxenutbildning

Skolverket genomför en rad olika insatser som syftar till att utveckla utbildningen inom komvux. Flera av dessa berör också på olika sätt särskilt målgruppen nyanlända och andra som har bristande kunskaper i svenska språket.

#### *Regionalt yrkesvux*

Kommuner kan sedan 1 januari 2017 söka statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux)<sup>24</sup>. Regionalt yrkesvux ska dels erbjuda enstaka kurser i yrkesämnen, dels sammanhållna yrkesutbildningar. Utbildningsutbudet ska

<sup>18</sup> 1 kap. 3 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

<sup>19</sup> 20 kap. 24–25 § skollag (2010:800)

<sup>20</sup> 2 kap. 17a och 25 §§ förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. Skolinspektionen har i sin tillsyn som regel beslutat om föreläggande när huvudmän har haft uppehåll på fyra veckor eller mer. se Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux*.

<sup>21</sup> 20 kap. 11 och 20 §§ skollag (2010:800)

<sup>22</sup> 20 kap. 2 § skollag (2010:800)

<sup>23</sup> 20 kap. 10–12 §§ skollag (2010:800)

<sup>24</sup> Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

planeras efter samråd med regionalt utvecklingsansvarig aktör i respektive län, samt med Arbetsförmedlingen.<sup>25</sup> I förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning finns också bestämmelser om statsbidrag för orienteringskurser och kurser i ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap inom komvux på gymnasial nivå, som kombineras med regionalt yrkesvux.<sup>26</sup>

Yrkesutbildning i regionalt yrkesvux ska organiseras så att eleverna vid behov kan kombinera utbildningen med annan utbildning inom komvux. Orienteringskurser som syftar till att ge modersmålsstöd eller studiehundledning på modersmål ska erbjudas elever som behöver det.<sup>27</sup> Det finns tre statsbidrag som styrs av förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning:

- Yrkesvux/yrkesvux i kombination med sfi och svenska som andraspråk,
- lärlingsvux/lärlingsvux i kombination med sfi och svenska som andraspråk, och
- yrkesförarutbildning.

Delar av statsbidragen är reserverade för elever inom sfi och svenska som andraspråk inom komvux och regeringen har aviserat att den även fortsättningsvis avser reservera delar av satsningen för denna grupp.<sup>28</sup>

#### **Utveckling av komvux för nyanlända med kort utbildningsbakgrund som utgångspunkt**

Sommaren 2017 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att bidra till att utveckla utbildningen inom komvux.<sup>29</sup> Uppdraget var en del i införandet av utbildningsplikten och i uppdraget ingick att:

- ta fram ett stödmaterial som ska underlätta för kommunerna att kombinera sfi med andra delar av komvux till en utbildning anpassad för främst nyanlända personer i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag som har kort utbildning,
- se över om innehåll i kursplanerna och kursutbudet inom komvux på grundläggande nivå motsvarar de behov och förutsättningar som finns hos främst nyanlända med kort utbildning samt
- undersöka behovet av ett kartläggningmaterial för bedömning av vuxna nyanländas kunskaper.

Som en del i genomförandet av uppdraget publicerade Skolverket i december 2017 ett webbaserat stödmaterial för verksamheterna bl.a. i införandet av utbildningsplikten<sup>30</sup>. Det synliggör möjligheten att kombinera utbildning i sfi eller svenska som andraspråk med andra ämnen innan eleven har utvecklat ett funktionellt andraspråk

<sup>25</sup> 20 och 33 §§ förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

<sup>26</sup> 1 § Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

<sup>27</sup> 7–8 §§ Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

<sup>28</sup> Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 16*, avsnitt. 9.7.3

<sup>29</sup> Regeringsbeslut 2017-06-29 (U2017/02921/GV) *Uppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av kommunal vuxenutbildning*

<sup>30</sup> Skolverkets webbplats 2018-03-07 [www.skolverket.se/skolutveckling/larande/nyanlandas-larande/elever-vux-1.264864](http://www.skolverket.se/skolutveckling/larande/nyanlandas-larande/elever-vux-1.264864)

i svenska. Materialet innehåller information om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och flerspråkigt stöd i undervisningen.

Som framgår av delredovisningen av uppdraget<sup>31</sup> har Skolverket gjort bedömningen att det föreligger ett behov av att ta fram ett nationellt kartläggningsmaterial. I det fortsatta arbetet med uppdraget är målsättningen att synliggöra vuxnas erfarenheter och kompetenser i vardags-, samhälls- och arbetsliv som en del av Skolverkets samlade arbete med bl.a. validering. Arbetet innebär en bearbetning av det befintliga stödmaterialet *Kartläggning av eleven inom utbildning i svenska för invandrare* och delar av Skolverkets kartläggningsmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper i grund- och gymnasieskolan. Materialet kommer att kompletteras och anpassas för kartläggning av yrkesrelaterade kunskaper och översätts till ett antal invandrar-språk.<sup>32</sup>

#### ***Insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska***

Regeringen gav i januari 2017 Skolverket i uppdrag att genomföra systematiska insatser i syfte att stärka huvudmännens förmåga att på kort och lång sikt erbjuda nyanlända barn och elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet<sup>33</sup>. Regeringen beslutade i februari 2018 att utöka uppdraget till att även omfatta komvux. Vid behov ska insatserna även omfatta barn och elever som inte är nyanlända om de har ett annat modersmål än svenska.<sup>34</sup>

#### ***Validering***

Utifrån uppdrag om validering har Skolverket tagit fram en öppen webbutbildning om validering<sup>35</sup>. På uppdrag av Skolverket bedriver tre lärosäten dessutom en fortsättningsutbildning. När kompetensen om valideringsarbetet sprids får fler tillgång till validering och fler möjligheter framträder när det t.ex. gäller utbildningsupplägg och kombinationer. När det gäller nyanlända kan det bland annat vara möjligheten att kombinera validering, yrkeskurser och sfi.<sup>36</sup>

Skolverket har även utvecklat riktlinjer till stöd för kommunernas arbete med validering. Stödmaterialet fokuserar på de processer inom validering som sker inom skolväsendet och då främst inom komvux. Riktlinjerna bör ses som förslag till åtgärder vid i första hand den kartläggande insatsen vid validering.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> Skolverket (2017) *Delredovisning av uppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av kommunal vuxenutbildning*

<sup>32</sup> Skolverkets webbplats 2018-03-07 <https://bp.skolverket.se/web/kartlaggningsmaterial/start>

<sup>33</sup> Regeringsbeslut 2017-01-26 (U2017/00300/S) *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska*

<sup>34</sup> Regeringsbeslut 2018-02-01 (U2018/00404/S) *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska*

<sup>35</sup> Regeringsbeslut 2015-12-18 (U2015/05928/S) *Regleringsbrev för budgetåret 2016 anseende Statens skolverk*

<sup>36</sup> Skolverket (2017) *Delredovisning av uppdrag om att genomföra fortbildning om validering*

<sup>37</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag att utveckla riktlinjer till stöd för kommunernas arbete med validering*

### **Revidering av styrdokument**

Skolverket har på uppdrag av regeringen reviderat kursplanen för sfi, bl.a. genom att göra studievägarna sammanhållna och bättre målgruppsanpassade<sup>38</sup>. Den nya kursplanen tillämpas från den 1 januari 2018. Skolverket har också utarbetat en ny kursplan för kursen svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå, bl.a. för att bättre ansluta till kurs D i sfi och den tidigare identifierade överlappningar vad gäller den grundläggande läs- och skrivinläringen mellan de båda kursplanerna har bearbetats. Även nationella delkurser i svenska, svenska som andraspråk, engelska samt matematik inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå har tagits fram och tillämpas från den 1 januari 2017.<sup>39</sup>

### **Stöd för språkundervisning och -inläring**

Skolverket fick under 2015 i uppdrag<sup>40</sup> att ta fram ett stödmaterial i alfabetisering och läs- och skrivinläring som rör att ge stöd och hjälp till lärare som undervisar elever i sfi respektive svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux. Stödmaterialiet utgör ett pedagogiskt redskap för både erfarna lärare och lärare som saknar erfarenhet och kompetens inom ämnesområdet. Skolverket publicerade ett webbaserat material i december 2016. Detta fokuserar på grundläggande litteracitetsutveckling hos vuxna elever och tar hänsyn till den utveckling som skett och nya erfarenheter av modern teknik inom det pedagogiska området.<sup>41</sup>

### **Kartläggnings- och planeringsverktyg i vuxenutbildningen**

Skolverket har nyligen lanserat ett verktyg för kartläggning av yrkeskunskaper som utgår från det centrala innehållet i de nationella kursplanerna för drygt 700 yrkeskurser på gymnasial nivå. De centrala innehållen har översatts till arabiska, dari, somaliska och engelska och översättning till ytterligare två språk, tigrinja och franska, pågår. Målgruppen är personer som har erfarenhet av yrkesarbete och har behov av att få sina kunskaper, färdigheter och kompetenser validerade. Verktöget bidrar till att fler personer kan få sina kompetenser synliggjorda, vilket kan förkorta studietiden och bidra till att fler människor kan etablera sig på arbetsmarknaden. Verktöget är användbart inom komvux och kan också bidra till bättre övergångar mellan gymnasieskolan och komvux. Verktöget är öppet tillgängligt vilket även gör att personal inom Arbetsförmedlingen, handledare, arbetsgivare m.fl. tillsammans med en individ kan använda sig av detta.

### **Nationella yrkespaket**

Skolverket har på regeringens uppdrag tillsammans med branschrepresentanter tagit fram runt 50 olika nationella yrkespaket som kan användas inom bl.a. komvux

---

<sup>38</sup> Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag att föreslå hur kursplanen för utbildning i svenska för invandrare (sfi) kan förändras så att studievägarna i sfi målgruppsanpassas och blir sammanhållna*. Uppdraget omfattade även att Skolverket skulle se över behovet av andra förändringar i kursplanen för sfi.

<sup>39</sup> Skolverket (2016) *Redovisning av uppdrag om framtagande av ny nationell kurs i svenska som andraspråk samt utveckling av nationella delkurser i svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå*

<sup>40</sup> Regeringsbeslut 2015-06-11 (U2015/03466/GV) *Uppdrag att ta fram ett stödmaterial i alfabetisering och läs- och skrivinläring*

<sup>41</sup> Skolverkets webbplats 2018-03-07 [www.skolverket.se/skolutveckling/larande/litteracitetsutveckling](http://www.skolverket.se/skolutveckling/larande/litteracitetsutveckling)

på gymnasial nivå. Paketet innehåller en kombination av gymnasiala kurser som ska svara mot de kompetenskrav som arbetsmarknaden ställer. Förhoppningen är att de leder till att fler får jobb eller ligger till grund för vidare studier.<sup>42</sup>

## 4 Deltagandet i komvux på grundläggande eller gymnasial nivå

För att övergripande beskriva i vilken utsträckning, och i vilka former, individer med bristande kunskaper i svenska språket deltar i studier på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux har vi granskat tidigare rapporter och studier med information om detta samt undersökt tillgänglig statistik över antalet elever som är inskrivna på sfi och övriga delar av komvux.

### 4.1 Sfi kombinerat med andra studier

Utifrån sin tillsyn och granskningar har Skolinspektionen tidigare konstaterat att parallella studier inom sfi och grundläggande vuxenutbildning varit sällsynta i de granskade kommunerna<sup>43</sup>. I en enkätundersökning riktad till samtliga landets kommuner som Skolverket genomförde 2017 framgick det dock att allt fler kommuner erbjuder sfi i kombination med yrkesinriktade utbildningar. I vissa fall var svenskundervisningen särskilt inriktad mot respektive ”yrkesspråk”. Dessa kombinationsutbildningar vände sig i flera fall till personer som redan har en yrkesutbildning eller yrkeserfarenhet med sig från hemlandet, men det fanns också exempel på sådana utbildningar som vände sig till personer utan tidigare erfarenhet från yrket. Vanliga syften med inrättandet av detta slags kombinationsutbildningar var att förkorta elevens väg till arbete och att bidra till stärkt kompetensförsörjning inom yrkesområden i behov av arbetskraft<sup>44</sup>. Några exempel på detta är svenska för yrkesutbildade i Stockholms län (Sfx)<sup>45</sup> och Yrkes-sfi i Skåne<sup>46</sup>. Denna typ av utbildningar ingår också i uppdraget till Delegationen för unga och nyanlända till arbete att främja lokala överenskommelser om fördjupad samverkan om nyanländas etablering. Via sin hemsida ger delegationen både stöd såväl som faktiska exempel och en uttömmande förteckning över alla lokala jobbspår som beskrivits i de lokala överenskommelserna.<sup>47</sup>

Flera kommuner betonade i Skolverkets enkät möjligheten att kunna kombinera studier i det svenska språket och yrkesutbildning som ett exempel för att kunna möta unga nyanlända på ett bra sätt. I svaret på en öppen enkätfråga om goda exempel beskrev en kommun att man skapat en satsning på yrkesvux i kombination med sfi och praktik. En annan kommun beskrev att man satsade särskilt på yrkes-svenska, t.ex. vårdsvenska i kombination med sfi. Vidare beskrev en tredje kommun att man har vård- och omsorgsorienteringskurser som gav förberedelse inför

<sup>42</sup> Skolverkets webbplats 2018-03-07 [www.skolverket.se/skolformer/vuxenutbildning/kommunal-vuxenutbildning/gymnasial-niva/nationella-yrkespaket-som-matchar-arbetsmarknaden](http://www.skolverket.se/skolformer/vuxenutbildning/kommunal-vuxenutbildning/gymnasial-niva/nationella-yrkespaket-som-matchar-arbetsmarknaden)

<sup>43</sup> Skolinspektionen (2012) *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*

<sup>44</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*

<sup>45</sup> Se mer på utbildningens webbplats <http://sfx.se/>

<sup>46</sup> Se mer på utbildningens webbplats <https://yrkessfiskane.se/>

<sup>47</sup> Duas webbplats 2018-03-12 [www.dua.se/lokala-exempel/lokala-jobbpar](http://www.dua.se/lokala-exempel/lokala-jobbpar)

att påbörja vård- och omsorgsutbildning.<sup>48</sup> Denna typ av utbildningsupplägg är också något som återkommit i de kontakter som vi haft inom ramen för detta uppdrag.

I rapporten från länsstyrelsernas senaste enkätundersökning av sfi-utbudet framgår det att sfi med yrkesinriktning inom yrkesvux erbjöds av nästan hälften av de svarande kommunerna (46 procent). Nästan lika stor andel (44 procent) anordnade sfi med yrkesutbildning i samverkan med Arbetsförmedlingen. För båda dessa typer av sfi-utbildningar hade andelen anordnande kommuner ökat kraftigt jämfört med året innan (2015) då andelen kommuner som svarat att de erbjöd detta var 22 procent i båda fallen.<sup>49</sup>

Som tidigare berörts kan validering bidra till att öka möjligheterna att kombinera yrkeskurser och sfi, några exempel är inom de ovan nämnda utbildningarna Sfx och Yrkes-sfi. Även införandet av statsbidrag för och satsningen på regionalt yrkesvux har gjort att vi ser ett ökande antal insatser av att kombinera yrkeskurser med språkundervisning. En sådan är inom ESF-projektet RegioVux där försök görs med kombinationer av yrkeskurser och språk med ett upplägg med fjärr- och distansundervisning och lokala lärcentra<sup>50</sup>.

#### ***Mindre än var tionde elev inom sfi läser också kurser inom övrig komvux***

För att kvantitativt undersöka i vilken utsträckning elever inom sfi även deltar i utbildning inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå har vi tagit fram uppgift om hur många av de individer i den inrapporterade statistiken som under första halvåret 2016 var inskrivna både i sfi och i minst en kurs i komvux i övrigt. Detta var totalt cirka 7 200 personer, eller cirka 7 procent av de totalt 109 000 inskrivna inom sfi under det halvåret.

Statistiken utesluter dock inte personer som under denna tid kan ha avslutat sina studier i sfi och därefter påbörjat kurser inom övrig komvux. För att minska denna faktor har vi valt att titta på de inskrivna under endast ett halvår och inte ett helt kalenderår<sup>51</sup>. Ytterligare en aspekt är att denna statistik avser tiden innan regionalt yrkesvux infördes vilket kan ha påverkat andelen elever inom sfi som läser kurser inom övriga komvux.

Vi har inte gjort någon jämförelse för att se om andelen har förändrats över tid men när Sfi-utredningen lät göra motsvarande undersökning av det andra kalenderhalvåret 2010 visade det sig att 11 procent var inskrivna i andra studier under samma tidsperiod som de var inskrivna i sfi. Denna siffra sjönk till 8 procent när de som samtidigt läste på högskola eller universitet undantogs.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*

<sup>49</sup> Länsstyrelserna (2017) *Mottagande och etablering av nyanlända 2016 – Enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga kommuner*

<sup>50</sup> Se mer på Skolverkets webbplats [www.skolverket.se/fran-skola-till-arbetsliv/yrkesutbildningar/vuxenutbildning/regiovux](http://www.skolverket.se/fran-skola-till-arbetsliv/yrkesutbildningar/vuxenutbildning/regiovux)

<sup>51</sup> Exempelvis ger motsvarande undersökning för hela kalenderåret 2016 drygt 17 700 träffar, dvs. 17 700 elever rapporterades som inskrivna både i sfi och komvux i övrigt under detta kalenderår.

<sup>52</sup> SOU 2013:76 *Svenska för invandrare – valfribet, flexibilitet och individanpassning*

## 5 Språkrav inom komvux

I detta kapitel redogör vi dels för befintliga källor om förekomsten och omfattningen av språkrav samt de skäl som då framförts till att sådana krav ställs, dels för den information som inhämtats genom externa kontakter med huvudmän och andra myndigheter och organisationer.

### 5.1 Förekomsten och omfattningen av språkrav

Förekomsten av formella språkrav vid antagning till utbildning inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå är något som uppmärksammats av flera utredningar, myndigheter och organisationer under de senaste åren. Det har konstaterats att kommuner ofta ställer krav på språkkunskaper för att elever ska få delta i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

#### *Skolinspektionens kvalitetsgranskningar*

Under hösten 2009 och våren 2010 granskade Skolinspektionen utbildningen i sfi i 25 kommuner. I sin sammanfattande rapport från kvalitetsgranskningen konstaterade myndigheten bl.a. det fanns exempel på kommuner som erbjöd sfi kombinerat med grundläggande vuxenutbildning och även sfi kombinerat med högskolestudier. Skolinspektionen bedömde dock att många kommuner borde kunna utöka arbetet med att erbjuda sfi-studerande möjligheten att kombinera sfi med kurser på grundläggande och gymnasial nivå inom komvux.<sup>53</sup>

Skolinspektionen identifierade att en vanligt förekommande uppfattning i verksamheterna var att sfi-studerande skulle ha klarat kurs D inom sfi innan de erbjuds möjligheten att gå kurser på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux. Myndigheten konstaterade samtidigt att det inte fanns något stöd för detta förhållningssätt i lag eller förordning utan ansåg att samarbete mellan sfi och övriga delar av komvux tvärtom borde stimuleras. Skolinspektionen underströk betydelsen av att elever inom sfi kontinuerligt erbjuds studie- och yrkesvägledning och informeras om rätten att kombinera sfi med andra studier.

Hösten 2011 genomförde Skolinspektionen en granskning av utbildningen inom komvux på grundläggande nivå genom besök i sex kommuner och telefonintervjuer med rektorer i ytterligare 30 kommuner. Återigen uppmärksammade myndigheten förekomsten av förkunskapskrav för elever inom sfi som en förutsättning för vidare studier inom komvux. I sin rapport från granskningen konstaterade Skolinspektionen att bedömningen av elevens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen i de flesta granskade kommuner likställdes med krav på att man ska ha klarat av sfi kurs C eller D. Detta krav ställdes oavsett vilken kurs den sökande ville studera. Ibland var det ett tydligt uttalat krav från skolan där ledning och personal var eniga om att sfi kurs C eller D var ett måste för att eleverna skulle kunna tillgodogöra sig undervisningen. I andra verksamheter rådde det inte konsensus. Där

---

<sup>53</sup> Skolinspektionen (2010) *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål*



kunde rektor säga att det inte finns några krav, medan exempelvis studie- och yrkesvägledare eller lärare kunde hävda att dessa fanns.<sup>54</sup>

Uppfattningen bland de elever som Skolinspektionen intervjuade var att sfi, motsvarande kurs C alternativt D, var ett formellt krav och att det inte räckte med att man skaffat sig tillräckligt goda svenskkunskaper på annat sätt. Rektorerna och personalen i verksamheterna verkade alltså enligt myndigheten tydligt signalera att eleverna måste börja med sfi innan de kan gå över till grundläggande vuxenutbildning, trots att detta inte är ett formellt krav enligt lagstiftningen. Detta ledde enligt myndigheten till att elever inom sfi avhållit sig från att söka vissa ämnen eftersom de inte hade nått de stipulerade förkunskapskraven och att de som hade skaffat sig tillräckliga kunskaper i svenska på annat sätt än genom sfi – eller som hade andra förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen – därmed utestängdes från studier.

#### **GRUV-utredningens enkät**

Som en del av sitt arbete skickade den s.k. GRUV-utredningen i mars 2012 ut en webbenkät till ansvariga för grundläggande vuxenutbildning i Sveriges samtliga kommuner. I utredningens betänkande framgår det att av de svarande angav 54 procent att det fanns språkliga förkunskapskrav i kommunen för deltagande i svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå. För engelska var andelen jakande svar 17 procent, för matematik 20 procent och för övriga kurser 26 procent. Av de kommuner som angett att de ställde upp förkunskapskrav för deltagande i studier i svenska som andraspråk på grundläggande nivå uppgav en majoritet att en elev ska ha läst kurs D inom sfi för att få påbörja dessa studier. Vissa kommuner angav att de gjorde undantag efter en individuell bedömning av vilken nivå inom sfi språkkunskaperna motsvarar. Andra kommuner uttryckte sig mer vagt och angav att eleven behöver ha tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig undervisningen. Ett mindre antal kommuner skrev att eleverna bör ha läst ”viss sfi”, eller ha avslutat kurs B eller C inom sfi.<sup>55</sup>

Utredningen konstaterade vidare att många kommuner efter Skolinspektionens ovan nämnda granskningar hade tagit bort förkunskapskraven från sin skriftliga information till eleverna. Under utredningens kommunbesök framkom det dock att kraven i praktiken fortfarande förekom genom att elever avråddes från att påbörja studier på grundläggande nivå innan de uppnått en viss nivå inom sfi.

#### **Arbetsförmedlingens och SKL:s kartläggningar**

Med syfte att undersöka orsakerna till den begränsade omfattningen av vuxenutbildningsinsatser inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag genom-

---

<sup>54</sup> Skolinspektionen (2012) *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*

<sup>55</sup> SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*

förde myndigheten tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i februari 2016 en enkätundersökning riktad till 23 huvudmän<sup>56</sup>.

I enkäten ställdes frågan om vid vilken nivå inom sfi det bedömdes att nyanlända kan tillgodogöra sig utbildningen och därmed anses vara behöriga till vidare utbildning inom komvux. De allra flesta svarade här att detta är en fråga som inte kan besvaras generellt utan att det beror på utbildningsinriktning, ämne eller kurs, studieupplägg och individens egna förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Någon huvudman nämnde att en elev med goda förutsättningar kunde påbörja vidare utbildning redan vid B-nivå i sfi. En annan nämnde att matematik kunde påbörjas på B-nivå, att engelska krävde C-nivå och en vårdkurs D-nivå. I åtta av svaren nämndes D-nivån som en vanlig nivå för komvux på grundläggande nivå, andra nämnde C- eller D-nivå och någon slutet av D-nivå.

I en rapport från hösten 2017 beskriver Arbetsförmedlingen hur det inom myndigheten under de förestående månaderna lyfts allt fler varningssignaler med anledning av de informella trösklar som kommunerna sätter upp vid antagning inom komvux<sup>57</sup>. Den samlade bilden från Arbetsförmedlingen är att många kommuner kräver att den sökande ska ha fullföljt kurs D inom sfi innan den kan gå vidare till andra studier inom komvux.

#### ***Erfarenheter från Delegationen för unga och nyanlända till arbete***

Även Delegationen för unga och nyanlända till arbete har i sitt arbete uppmärksammat förutsättningarna för huvudmännens erbjudande av utbildning inom övriga komvux parallellt med utbildning inom sfi. Delegationen konstaterar att det, mot bakgrund av GRUV-utredningens enkätundersökning, fortfarande inte är ovanligt att det ställs krav på avklarad sfi innan en nyanländ tillåts påbörja ämneskurser på komvux.<sup>58</sup> I samtal med företrädare för delegationen har de återgett att formella språkkrav för deltagande i yrkesinriktade kurser inom komvux förekommer i en övervägande andel av beskrivningarna av jobbspår i de lokala överenskommelser om fördjupad samverkan som delegationen då tagit del av. Enligt deras uppfattning verkar detta generellt inte vara grundat i en fördjupad dialog med och bedömning av vad som efterfrågats av relevanta arbetsgivare.

#### **5.2 Perspektiv på språkinläring och språkkrav**

Ett viktigt och grundläggande perspektiv är att den tid och insats som krävs för att tillgängliggöra sig ett funktionellt andraspråk inte får underskattas. Exempelvis Skolinspektionen har fört fram att sfi i den allmänna debatten ofta har bedömts utifrån orealistiskt höga förväntningar och inte utifrån kunskap som finns om tiden

---

<sup>56</sup> SKL, PM 2016-03-01 *Vuxenutbildning inom ramen för etableringsinsatser*. Arbetsförmedlingen, PM 2016-04-25 *Hinder för nyanlända att delta i vuxenutbildningen*. Totalt 28 kommuner fanns representerade i svaren då det i urvalet ingick flera kommunalförbund och kommunsamarbeten.

<sup>57</sup> Arbetsförmedlingen (2017) *Övergångar till reguljära studier – Status för målnuppfyllelse januari – augusti 2017*

<sup>58</sup> SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018 – Många utmaningar återstår*, s. 144

det tar och de ansträngningar som krävs för en vuxen person att lära sig ett andraspråk i ett nytt land.<sup>59</sup>

I Skolverkets enkätundersökning om målgruppen unga nyanlända under 25 år ställdes bl.a. frågan om vilka hinder som kunde finnas för att erbjuda nyanlända under 25 år plats på en kurs i komvux utöver sfi. De flesta, 80 procent, av de svarande kommunerna angav att ett mycket vanligt eller ganska vanligt hinder var att eleven hade otillräcklig nivå på sina kunskaper i svenska språket.<sup>60</sup> Även om enkäten specifikt avsåg nyanlända under 25 år kan svaren i stor utsträckning antas vara relevanta och representativa för kommunernas syn på dessa frågor för den större gruppen elever med bristande kunskaper i svenska språket.

I kommunernas kommentarer nämns bl.a. elevens bristande möjligheter att tillgodogöra sig andra kurser och att det visserligen var fullt möjligt att kombinera sfi med komvux i övrigt men att det är svårt att tillgodogöra sig utbildningen utan att behärska svenskan. En kommun beskrev hur svårigheten att kombinera sfi med andra komvuxkurser, exempelvis kurser på grundläggande nivå, framförallt beror på att språknivån i de lägre sfi-kurserna är alltför begränsad för att i praktiken kunna tillgodogöra sig utbildning på grundläggande nivå. Som exempel angavs att en elev som studerar kurs B inom sfi har stora svårigheter att förstå och läsa matematik på grundläggande nivå.<sup>61</sup> Detta perspektiv har återkommit i flera av de kontakter vi haft i genomförandet av det aktuella uppdraget och där många framfört att kunskaper motsvarande studier i sfi kurs C eller D som regel är en förutsättning för andra studier inom komvux.

I den enkät som Arbetsförmedlingen 2016 genomförde tillsammans med SKL svarade 6 av 23 huvudmän ja på frågan om det fanns avgörande hinder för deltagare i etableringsinsatser att studera på komvux på grundläggande nivå och samtliga av dessa angav att deras språkkunskaper i svenska var för bristfälliga för att delta i kurser på grundläggande nivå. På motsvarande fråga för gymnasial nivå svarade 8 av 23 huvudmän att det fanns avgörande hinder för denna grupp att delta och även här svarade samtliga av dessa att det handlar om att deltagarna inte har de språk-mässiga förutsättningarna.<sup>62</sup>

Att det visserligen ofta kan förväntas ta lång tid att lära sig ett funktionellt andraspråk innebär dock inte att denna inlärning inte kan underlättas och påskyndas genom stöd och andra insatser. Det finns också åtskilliga exempel på där studier inom sfi kombineras med andra kurser inom komvux genom språkstödande insatser och ett språk- och ämnesutvecklande arbetssätt.

---

<sup>59</sup> Skolinspektionen (2010) *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål*

<sup>60</sup> Regeringsbeslut 2016-12-20 (U2016/05615/S) *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk*

<sup>61</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*

<sup>62</sup> SKL, PM 2016-03-01 *Vuxenutbildning inom ramen för etableringsinsatser*, Arbetsförmedlingen, PM 2016-04-25 *Hinder för nyanlända att delta i vuxenutbildningen*.

## 6 Andra hinder för nyanländas deltagande i komvux

De övriga hinder för individer med bristande språkkunskaper att delta i utbildning inom komvux som har identifierats återges nedan. Denna översikt ska inte ses som uttömmande. Flera av hindren kan direkt eller indirekt påverka förekomsten av språkrav men även oberoende av detta påverka möjligheterna till studier inom komvux utöver sfi.

### 6.1 Lärarbrist och svårigheter att erbjuda studiehandledning eller undervisning på elevernas modersmål

Svårigheter i rekryteringen av lärare och av personal med relevanta språkkunskaper är en faktor som lyfts i många sammanhang. Utmaningar och problem vad gäller kommunernas kapacitet att kunna erbjuda studiehandledning eller undervisning på modersmål, eller andra språk som elever behärskar, har uppmärksammats i Skolverkets tidigare redovisningar som rört gruppen nyanlända. I svaren på Skolverkets enkät om nyanlända under 25 år angav betydande andelar att möjligheten att erbjuda undervisning (66 procent) eller studiehandledning (55 procent) på ett språk som eleven behärskar var ett mycket eller ganska vanligt hinder. Svaren pekade på tydliga utmaningar i att hitta lärare med både ämneskunskap och rätt språk.<sup>63</sup> Arbetsförmedlingen förde i en rapport från hösten 2017 fram att förekomsten av förutbestämda språkrav, som de såg det, i huvudsak var en fråga om lärarresurser och tillgång till modersmålsstödare.<sup>64</sup>

Även i svaren på Arbetsförmedlingens och SKL:s ovan nämnda enkät framgick det att de flesta tillfrågade huvudmännen i väldigt liten utsträckning eller inte alls erbjöd språkstöd. Som skäl för detta angavs bl.a. att det inte fanns lärare att tillgå. Ett par huvudmän angav dock att efterfrågan på språkstöd var liten i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå eftersom eleverna var fokuserade på att snabbt lära sig svenska språket. Orsaken var att de kommande kurserna i utbildningen förutsatte det.<sup>65</sup>

GRUV-utredningen resonerade i sitt betänkande kring hur utbildning på elevernas modersmål kan underlätta inlärningen, öka individanpassningen och förkorta studietiderna. Utredningen kunde under sina kommunbesök konstatera att det trots detta i princip inte förekom någon undervisning på andra språk. Utredningen såg att en möjlighet skulle kunna vara att införa en bestämmelse som ger eleven rätt till undervisning på modersmålet eller på annat språk som eleven behärskar men bedömde att en tvingande bestämmelse skulle medföra allt för långtgående konsekvenser för kommunerna. Inte minst mot bakgrund av den begränsade tillgången på behöriga ämneslärare som kan undervisa på de språk som eleverna har behov av. Istället identifierade man hur ökad samverkan mellan kommuner skulle kunna

---

<sup>63</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*

<sup>64</sup> Arbetsförmedlingen (2017) *Övergångar till reguljära studier – Status för måluppfyllelse januari – augusti 2017*

<sup>65</sup> SKL, PM 2016-03-01 *Vuxenutbildning inom ramen för etableringsinsatser*. Arbetsförmedlingen, PM 2016-04-25 *Hinder för nyanlända att delta i vuxenutbildningen*

möjliggöra för kommunerna att erbjuda denna typ av undervisning för elever med bristande kunskaper i svenska språket.<sup>66</sup>

Bristen på legitimerade och behöriga lärare är en generell utmaning för hela skolväsendet och även för komvux där de senaste årens invandring medfört ett tydligt ökat rekryteringsbehov. Enligt Skolverkets senaste lärarprognos<sup>67</sup> är andelen behöriga lärare inom komvux på grundläggande nivå 86 procent och på gymnasial nivå 69 procent. Detta kan jämföras med behörigheten i grundskolans årskurs 7–9 som är 69 procent samt med för allmänna ämnen respektive yrkesämnen i gymnasieskolan där den är 72 respektive 57 procent. Inom Sfi är andelen behöriga lärare endast 37 procent. Detta indikerar samlat inte på några större skillnader i tillgång till och möjligheterna att rekrytera behörig personal men ger bilden av att utmaningen inom komvux inte är på något sätt är mindre än för skolväsendet i stort. Rekryteringsbehovet kan också komma att ytterligare öka genom olika aktuella satsningar, såsom rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux.<sup>68</sup> Skolverket har tidigare uppmärksammat att vi i regionala dialoger med personer inom komvux fått beskrivningar av hur avsaknaden av de satsningar på lärarlönelyft och karriärsteg som införts i andra delar av skolväsendet medfört att det blivit svårare att rekrytera behöriga lärare till komvux.<sup>69</sup>

## 6.2 Organisatoriska förutsättningar och brister i flexibilitet och individanpassning

Flexibilitet och individanpassning för att möta individer med skilda behov och förutsättningar har länge varit kärnvärden inom vuxenutbildningen. Det handlar bl.a. om tid och plats för lärandet och om möjlighet att kombinera studier med arbete eller studier inom andra skolformer. Samtidigt är brister i individanpassning en återkommande kritik i olika granskningar, rapporter och utredningar. Exempelvis saknas det i många kommuner möjligheter till studier på kvällstid, distans eller på deltid när det gäller komvux på grundläggande nivå och sfi.<sup>70</sup>

I svaren på Skolverkets enkät om nyanlända under 25 år understryker exempelvis en kommun att det är viktigt att schemalaggningsen av sfi och kurser på grundläggande nivå matchar. Det uttrycks även att kombinationsmöjligheter finns men att det är svårt att hinna med att planera individuellt tillsammans med varje enskild elev.<sup>71</sup> Dessa begränsningar kan såklart ha sin grund i hur kommunen organiserar

---

<sup>66</sup> SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*

<sup>67</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, s. 23.

<sup>68</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.

<sup>69</sup> Skolverket (2017) *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455.

<sup>70</sup> Skolverket (2017) *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455, Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*, SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*, SOU 2013:76 *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* och Skolinspektionen (2010) *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål*, Skolverket (2013) *Attityder till vuxenutbildningen 2012*

<sup>71</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*

utbildningen men kan också ha sin grund i externa faktorer. Exempelvis har vissa huvudmän i våra kontakter inom det aktuella uppdraget framfört att det stora antalet individer som studerar sfi i deras kommun gör det svårt att fullt ut tillmötesgå individuella behov i planering och genomförande av undervisningen. Det har även framförts att särskilt för mindre kommuner kan det vara svårt att organisatoriskt möta kraven på flexibilitet och individanpassning för att kunna erbjuda studier inom både sfi och komvux i övrigt eftersom det där är relativt sett få elever inom utbildningen.

Andra utmaningar för utbildningsanordnarna är kopplade till att hänsyn behöver tas till att eleverna kan behöva undervisas i olika takt. En del elever läser med studiestöd, och därför har krav på sig att genomföra studierna inom en föreskriven tid och klara ett visst antal verksamhetspoäng per vecka, medan andra har etableringsersättning och ett studieupplägg som planerats för att motsvara deras förutsättningar. Svårigheterna att anpassa undervisningen utifrån enskilda elevers förutsättningar är också möjligen större på gymnasial nivå än på grundläggande nivå. Detta eftersom eleverna på grundläggande nivå nästan uteslutande är utlandsfödda och i någon mån är i behov av språkstöd kopplat till undervisningen medan elevsammansättningen ser annorlunda ut på gymnasial nivå vilket kan skapa svårigheter att bedriva undervisningen samlat, vilket ibland kan vara en förutsättning inte minst i mindre kommuner.

Ytterligare en aspekt av detta som uppmärksammats i våra kontakter inom ramen för uppdraget är erbjudandet, eller inte, av utbildning kontinuerligt över året<sup>72</sup>. I Skolverkets kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux framgår det att en av fyra granskade kommuner hade haft uppehåll i utbildningen. Uppehåll är vanligast i komvux på grundläggande nivå, näst vanligast på gymnasial nivå och minst vanligt i sfi. På grundläggande och gymnasial nivå är det vanligt att uppehållen anpassats till de lov som förekommer inom grund- och gymnasieskolan. Det kan innebära sommaruppehåll på 8–10 veckor.<sup>73</sup> Dock bör det påpekas att Skolinspektionen i sin tillsyn som regel har beslutat om föreläggande när huvudmän har haft uppehåll på fyra veckor eller mer vilket innebär att vissa uppehåll bedömts vara rimliga för kommunerna i erbjudandet av utbildning.

Vidare så varierade antagningen till komvux i omfattning under året. Elever påbörjade studier under hela året men antagningen var störst i början av januari, i slutet av mars, i augusti och i slutet av oktober. Det fanns skillnader i antagning mellan olika nivåer och studieformer där kurser på gymnasial nivå hade mer kontinuerlig antagning än kurser på grundläggande nivå. Antagningen skiljde sig också åt mellan olika typer av kommuner. I kommuner som tillhör grupperna storstäder, större städer och pendlingskommuner nära storstäder var studiestarterna mer spridda över året än i andra kommuner. Regeringen har också slagit fast att kommunerna behöver tillhandahålla utbildningar med flexibla kursstarter som svarar mot behovet på arbetsmarknaden och att Arbetsförmedlingen och kommunerna bör verka tillsam-

<sup>72</sup> Se t.ex. Arbetsförmedlingen, PM 2016–04–25 *Hinder för nyanlända att delta i vuxenutbildningen*

<sup>73</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux*

mans för att individen ska få ta del av en sammanhängande kedja av insatser som leder till en etablering på arbetsmarknaden.<sup>74</sup>

Skolverket har också tidigare uppmärksammat hur organisatoriska förutsättningar kan påverka deltagande i studier inom komvux på grundläggande nivå. Då såg vi, utöver ovanstående, även hur kommuner arbetar med orienteringskurser, delkurser och verksamhetspoäng och att dessa faktorer påverkade elevernas tillgång till utbildning i praktiken, deras möjligheter att delta i undervisning och uppnå målet med sina studier, samt deras tid i utbildning. Det handlar om den faktiska möjligheten för elever att kunna läsa kurser på grundläggande nivå och samtidigt gå utbildning i svenska för invandrare eller på gymnasial nivå, utan att detta försvåras av schematekniska skäl eller geografiska avstånd mellan utbildningarnas lokalisering.<sup>75</sup>

### 6.3 Ökat behov av stöd och av ytterligare eller alternativa lärresurser

Något som också framförts från personer inom komvux i vårt uppdrag är att elever med bristande kunskaper i svenska språket är en grupp som generellt har ett relativt större behov av stöd i form av bl.a. sådana psykosociala och specialpedagogiska insatser som erbjuds inom ramen för elevhälsan. Detta är dock frivilligt för huvudmän att erbjuda inom komvux.<sup>76</sup> Det behov som kan finnas hos inte minst unga nyanlända för socialt stöd och den typ av insatser som elevhälsan tillhandahåller har också tidigare uppmärksammats av Skolverket<sup>77</sup>.

Bland svaren i Arbetsförmedlingens och SKL:s enkät efterfrågades även kursböcker på enklare svenska och kompletterande läroböcker samt studiehandledningar på modersmålet. Som exempel nämns att matematiktexterna är svårbegripliga och komplexa även för personer med svenska som modersmål.<sup>78</sup> Digitala hjälpmedel nämns också som möjlig resurs vilket också var något som lyftes vid den regionala dialog som vi medverkat vid där digitala lärresurser på olika språk sågs som en möjlig väg. SKL anger också att organisationen fått tydliga signaler från kommunerna om att målgruppen som i dag läser eller ska påbörja studier vid komvux har stora behov av stöd som t.ex. språkinsatser, studie- och yrkesvägledning, motiverande insatser, handledning etc. SKL för fram att flera kommuner provat satsningar med ett omfattande språkstöd i sina yrkesutbildningar vilket gett goda resultat och ger exempel där en stor del av eleverna går ut direkt i arbete och att utbildningstiden kortas väsentligt jämfört med om de läst sfi eller svenska som andraspråk först.<sup>79</sup> Positiva effekter av att arbeta med språkstöd i undervisningen är

<sup>74</sup> Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 16*, avsnitt. 9.7.2

<sup>75</sup> Skolverket (2012) *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå*, rapport 372, s. 45ff

<sup>76</sup> Enligt 2 kap. 25 § skollagen (2010:800) ska det för eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundskolskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finnas elevhälsa som omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser som bl.a. ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Enligt 26 § får en huvudman för kommunal vuxenutbildning för sina elever anordna sådan elevhälsa.

<sup>77</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*

<sup>78</sup> SKL, PM 2016-03-01 *Vuxenutbildning inom ramen för etableringsinsatser*. Arbetsförmedlingen, PM 2016-04-25 *Hinder för nyanlända att delta i vuxenutbildningen*

<sup>79</sup> SKL, Skrivelse till regeringen 2018-02-02 *Se över nuvarande regelverk för statsbidrag inom vuxenutbildning*

också något som Skolverket erfarit. Det kan t.ex. handla om att språk- och ämneslärare arbetar integrerat i undervisningen.

Av länsstyrelsernas enkätundersökning av sfi-utbudet framgår det att många huvudmän arbetar med olika typer av sfi-utbildning för att möta de särskilda behov som kan finnas i målgruppen, exempelvis anordnade 15 procent av de svarande kommunerna sfi med hälsofrämjande inriktning år 2016. Det var 37 procent som anordnade sfi med anpassning för personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. Detta pekar på att det finns, eller hos huvudmännen upplevs finnas, ett tydligt behov av bredare stödinsatser hos den målgrupp som nu läser inom sfi.<sup>80</sup>

#### 6.4 Brister i samverkan mellan berörda aktörer

Samverkan är av stor betydelse för att möta utbildningsbehovet och nödvändigheten av att utveckla denna har uppmärksammats bl.a. av Riksrevisionen<sup>81</sup>. Detta kan vara både samverkan mellan olika skolformer och hos olika delar av förvaltningen inom huvudmännen samt mellan olika huvudmän och med andra myndigheter och aktörer. Brister i samverkan och att med Arbetsförmedlingen koordinera utbildning inom komvux med andra insatser inom etableringsuppdraget har tidigare uppmärksammats av Skolverket. I vår enkät om nyanlända under 25 år bedömde 78 procent av de svarande kommunerna att samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar mycket väl eller ganska väl men 19 procent angav att samverkan fungerade mindre väl eller inte alls. Av de svarande angav 35 procent att ett mycket eller ganska vanligt hinder för att kombinera studier var att komvuxkurser, utöver sfi, inte ingick i etableringsplanen.<sup>82</sup>

Arbetsförmedlingen anger att arbetet med att öka övergångarna till utbildning inom komvux för deltagare i etableringsprogrammet behöver prioriteras upp inom myndigheten. Myndigheten ser vidare hur kontor som är framgångsrika i detta arbete tycks jobba betydligt mer systematiskt genom kartläggning av behovet bland inskrivna, informations- och vägledningsinsatser till identifierad målgrupp och tillsammans med kommuner och folkhögskolor förenkla och tydliggöra tillgången på utbildningstillfällen.<sup>83</sup>

Delegationen för unga och nyanlända till arbete har i sina dialoger uppfattat att det också finns en utbredd osäkerhet både lokalt och centralt på Arbetsförmedlingen kring i vilken mån arbetssökande kan delta i utbildning på komvux inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program, samt hur olika typer av utbildning kan kombineras med varandra eller med andra aktiviteter.<sup>84</sup> I samtal med Delegationen inom detta uppdrag har de lyft fram erfarenheter som de gjort i sitt arbete kopplat till

---

<sup>80</sup> Länsstyrelserna (2017) *Mottagande och etablering av nyanlända 2016 – Enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga kommuner*

<sup>81</sup> Riksrevisionen (2014) *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens– Rätt insats i rätt tid?*. RiR 2014:11.

<sup>82</sup> Se t.ex. Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*, s. 35ff

<sup>83</sup> Arbetsförmedlingen (2017) *Övergångar till reguljära studier – Status för måluppfyllelse januari – augusti 2017*

<sup>84</sup> SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018 - Många utmaningar återstår*, s. 123



samverkan och anger att sådan osäkerhet eller brist på kunskap kan leda till att man avstår från att hänvisa individer till komvux. Som delegationen konstaterar i sitt senaste delbetänkande kvarstår, även om mycket gjorts under det senaste året, mycket arbete innan samverkan kan anses vara en etablerad och naturlig del av Arbetsförmedlingens och kommunernas verksamhet.<sup>85</sup> Även i vårt arbete har det återgetts hur kontakterna förbättrats.

Även SKL och Arbetsförmedlingen har tidigare uppmärksammat denna utmaning och att arbetsförmedlares kunskaper om komvux kan behöva stärkas<sup>86</sup>. I kontakter med Arbetsförmedlingen har det framkommit att myndigheten arbetar med att tillhandahålla dialogstöd och kompetensutveckling för personal lokalt för att öka kunskap om kommunernas verksamhet och för att underlätta samverkan.

### 6.5 Struktur, administration och upphandling

Andra faktorer som kan bidra till hinder kan vara hur utbildningen övergripande organiseras och ett exempel är hur utvecklingen inom vuxenutbildningen går mot allt mer upphandlad utbildning. Inom komvux har andelen kursdeltagare som läser hos en extern utbildningsanordnare nära nog fördubblats under den senaste tioårsperioden. Skolverket har tidigare framfört att upphandlingsavtalen kan påverka vilken utbildning som erbjuds och hur utbildningen genomförs<sup>87</sup>. Detta skulle kunna påverka även vilken undervisning som erbjuds denna målgrupp och förmågan att ställa om utbildningen för att möta förändrade behov. Något som framförts i kontakt med huvudmän är att man tidigare upphandlat ”sfi-skolor” som endast erbjuder denna utbildning men att man numera ser att är det viktigt att den upphandlade verksamheten måste kunna erbjuda även annan utbildning inom komvux eller har som uppgift att samverka med andra delar av komvux för att möjliggöra parallella studier.

I sitt betänkande angav GRUV-utredningen att ett argument från anordnarna är att det är mer praktiskt att låta eleverna läsa kurser i en förutbestämd ordning och utredningen såg att administrativa svårigheter verkade lägga hinder i vägen för att elever samtidigt skulle kunna läsa kurser på olika nivåer eller inom olika skolformer.<sup>88</sup> De faktiska hindren kunde t.ex. bestå i användandet av olika administrativa system hos olika utbildningsanordnare eller inom olika skolformer. Detta är också delvis kopplat till det som framgår ovan om hur samverkan fungerar.

### 6.6 Otillräckliga ekonomiska resurser

I Skolinspektionens granskning framförde en av de granskade kommunerna att låga förkunskaper hos vissa elever kan ta resurser från andra elever<sup>89</sup>. I detta fall kan den

<sup>85</sup> SOU 2018:12 *Uppdrag: Samverkan 2018 – Många utmaningar återstår*, s. 91

<sup>86</sup> SKL, PM 2016-04-25 *Möjliga åtgärder för att främja vuxenutbildningen inom etableringsuppdraget*. Arbetsförmedlingen, PM 2016-04-25 *Hinder för nyanlända att delta i vuxenutbildningen*

<sup>87</sup> Skolverket (2017) *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455.

<sup>88</sup> SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*, s. 139

<sup>89</sup> Skolinspektionen (2012) *Grundläggande vuxenutbildning - En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*

bakomliggande orsaken anses vara bristande resurser och därför svårigheter att anpassa undervisningen för eleverna. I Arbetsförmedlingens och SKL:s enkät framkom det exempelvis att ekonomiska förutsättningar var ett av skälen till att de flesta av de tillfrågade kommunerna inte erbjöd språkstöd inom komvux.<sup>90</sup> I våra kontakter med olika företrädare för huvudmän har det å andra sidan också framförts att det inte finns en brist på ekonomiska resurser i sig. Synen på dessa resurser verkar skilja sig åt mellan olika huvudmän.

### **6.7 Branschernas språkkrav efter genomförd utbildning**

I våra kontakter med huvudmän har det också framkommit ytterligare en aspekt av hur kommunerna förhåller sig till elevernas språkliga förmåga i relation till stöd och förutsättningarna för att delta i och att slutföra sina studier. Detta är att eleverna efter fullgjord utbildning av arbetsgivare förväntas ha den språkliga förmåga som de ser krävs för att kunna arbeta inom ett visst yrke. Från komvux upplever man att många branscher och arbetsgivare ställer väldigt omfattande krav på språklig förmåga.

Ett exempel som nämnts är om en elev som läser med vårdinriktning och med stöd, exempelvis genom studiehandledning och undervisning på modersmålet, visserligen klarar av den yrkesinriktade delen av sin utbildning men sedan inte blir anställningsbar inom vården eftersom dennes språkkunskaper anses vara otillräckliga för att självständigt kunna fungera på en arbetsplats i kontakt med vårdtagare och med arbetskollegor. Samtidigt har det förts fram exempel från t.ex. restaurangbranschen där kraven på språkkunskaper i svenska är betydligt lägre. Det verkar också utifrån våra kontakter i det aktuella uppdraget vara så att både huvudmän och branschföreträdare mellan sig ser olika på dessa krav. En risk är dock att omfattande språkkrav medför att man inom komvux avstår från att erbjuda individer plats på en utbildning med hänsyn, inte till förutsättningarna att klara utbildningen, utan till branschens krav.

### **6.8 Uppfattningen om en progressionstrappa inom vuxenutbildningen och att kombinerade studier i olika språk kan försvåra inläringen**

I sitt betänkande konstaterade 2011-års Sfi-utredning att ett förhållningssätt inom den kommunala vuxenutbildningen är att man ofta följer strukturen för barn- och ungdomsskolan som bygger på att eleverna först ska bli klara med en skolform innan de kan ta sig an nästa. Ett sekventiellt synsätt som bygger på att studierna alltid ska genomföras på en nivå i taget. Utredningen ansåg att traditionen att ställa upp förkunskapskrav som bygger på avslutade studier på tidigare nivå är djupt rotad inom komvux.<sup>91</sup> GRUV-utredningen identifierade även den vad den benämnde som en progressionstrappa inom vuxenutbildningen<sup>92</sup>. Detta synsätt framfördes

---

<sup>90</sup> SKL, PM 2016-03-01 *Vuxenutbildning inom ramen för etableringsinsatser*

<sup>91</sup> SOU 2013:76 *Svenska för invandrare – valfribet, flexibilitet och individanpassning*

<sup>92</sup> SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*

också i våra kontakter med huvudmän i detta uppdrag men då med innebörden att detta är ett synsätt som man bör eller försöker göra upp med.

Svarande i Skolverkets enkät om nyanlända under 25 år tog upp erfarenheten att kombinationen av studier i svenska med andra kurser i språk och då som regel engelska anses försvåra möjligheterna till att lära sig språken. Det angavs att som nybörjare kombinera både engelska och svenska gör att eleverna inte lär sig något av språken särskilt väl vilket både eleverna själva och kommunerna ska ha uppmärksammat<sup>93</sup>. Även detta var något som framförts från personer inom komvux i våra kontakter. Att kombinerade språkstudier i dessa fall skulle negativt påverka språkinläringen är dock inte något som vi ser att det finns stöd för i forskning kring flerspråkighet. Samtidigt kan denna uppfattning leda till att elever avråds från att läsa t.ex. engelska parallellt med sina studier inom sfi.

### 6.9 Problem med studiefinansiering

I våra kontakter med personer inom komvux har det påtalats att det förekommer svårigheter förknippat med studiefinansiering för dem som inte deltar i etableringsinsatser. För studier inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå kan man få studiemedel från CSN i form av bidrag och lån. Den som deltar i studier – t.ex. sfi, övrig komvux eller en arbetsmarknadsutbildning – inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program har däremot möjlighet att ansöka om ersättning utan att behöva ta lån. Exempelvis får deltagare i etableringsprogrammet etableringsersättning (se avsnitt 3.1)<sup>94</sup>.

Skolinspektionen beskrev efter sin granskning av den grundläggande vuxenutbildningen hösten 2011 att de skäl som företrädare för utbildningsverksamheterna ger för användningen av standardiserade förkunskapskrav är att den korta tid som eleverna får för att ”läsa in nio års grundskola” inte medger att de kan börja studera utan en viss språkgrund. Med detta avses specifikt att antalet veckor som elever inom grundläggande vuxenutbildning kan få studiestöd för är begränsade. Många rektorer och annan personal angav därför i granskningen att de rekommenderar eleverna att ha läst färdigt sfi eller att de ska ha motsvarande kunskaper eftersom de annars har små möjligheter att nå målen inom rimlig tid och finansieringen genom studiemedel från CSN därmed riskerar att upphöra innan de klarat sina studier.<sup>95</sup>

En annan aspekt av detta som framförts vid de kontakter som vi haft med personer inom komvux är att elever utanför etableringsprogrammet som ska kombinera sfi med studier inom grundläggande vuxenutbildning behöver läsa heltid inom grundläggande komvux för att få rätt till fullt studiestöd. Detta riskerar då att medföra en studietakt och samlad studieomfattning som eleverna inte mår med och resulterar att de varken gör framgång i sina studier inom sfi eller i övriga kurser. Problem

---

<sup>93</sup> Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*

<sup>94</sup> Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

<sup>95</sup> Skolinspektionen (2012) *Grundläggande vuxenutbildning - En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*

med studiefinansieringen för elever som inte deltar i etableringsinsatser uppmärksammades också i svaren på i Skolverkets enkät om nyanlända under 25 år<sup>96</sup>.

### 6.10 Elevernas egna intressen och prioriteringar

En faktor som kan bidra till en lägre andel kombinationsstudier är att eleverna själva inte är primärt intresserade av vidare studier inom komvux. Arbetsförmedlingen har generell erfarenhet av att arbetslösa med utbildningsbehov upplever många olika typer av hinder för att påbörja studier. Det handlar delvis om de ekonomiska förutsättningarna, familjeförhållanden, tidsåtgång och pendling. Dessutom handlar det om upplevda hinder såsom tidigare erfarenhet från utbildningsväsendet, oklar eller otillräcklig målbild och normer i den sociala kontext man befinner sig i. De ekonomiska incitamenten kan i detta sammanhang vara centrala och den ekonomiska utsattheten för en vuxen utan fullständig grundskola är mycket stor, sannolikt särskilt än mer betydande för den aktuella målgruppen, och det kan ur ett individperspektiv då te sig rationellt att välja att avstå studier.<sup>97</sup>

Ett tecken på förekomsten av andra prioriteringar är att ett stort antal kommuner erbjuder en särskild sfi-utbildning för föräldralediga, enligt länsstyrelsernas enkätundersökning ungefär var fjärde, vilket indikerar att det inte är ovanligt att personer som deltar i sfi är inne i en familjebildande fas i livet<sup>98</sup>. Detta ställer återigen fokus på behovet av att anpassa erbjudandet av utbildning utifrån de behov som finns men det kan också innebära att vissa individer helt enkelt inte prioriterar att läsa inom komvux vid ett visst tillfälle. Införandet av utbildningsplikten innebär dock att delar av den aktuella målgruppen oavsett kan anvisas till utbildning inom komvux.

## 7 Analys och bedömningar

Det behöver i kommunerna finnas möjlighet att möta utbildningsbehovet hos personer med bristande kunskaper i svenska språket. Det gäller inte minst hos nyanlända som berörs av utbildningsplikten och hos andra deltagare i etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingen har konstaterat att nästan 3 av 4 av de öppna arbetslösa och sökande i program med aktivitetsstöd som har högst förgymnasial utbildning är födda utanför Sverige<sup>99</sup>. Införandet av en utbildningsplikt innebär också en förväntan om att kommunerna ska kunna ta emot nyanlända för studier i komvux på heltid och inte bara inom sfi. Komvux behöver därför arbeta språkutvecklande, samtidigt som utbildningen stärker elevernas ämnes- och yrkeskunskaper, för att ge deltagarna bättre möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället.

---

<sup>96</sup> Skolverket (2017) Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux, s. 37f

<sup>97</sup> Arbetsförmedlingen (2017) *Övergångar till reguljära studier – Status för måluppfyllelse januari – augusti 2017*

<sup>98</sup> Länsstyrelserna (2017) *Mottagande och etablering av nyanlända 2016 – Enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga kommuner*

<sup>99</sup> Arbetsförmedlingen (2017) *Övergångar till reguljära studier – Status för måluppfyllelse januari – augusti 2017*, s. 24f

Vi har kunnat identifiera en rad hinder för studier inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå för den aktuella gruppen. Flera av dessa får antas vara mer eller mindre kopplade till hur kommunerna ser på och bedömer elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och förekomsten av språkrav medan andra är kopplade till kommunernas organisation och verksamhet. Skolverket avser även under våren 2018 genomföra en intervjustudie om hur kommunerna planerar och organiserar sitt arbete inom komvux utifrån målgruppen nyanlända med kort utbildningsbakgrund, bl.a. i relation till utbildningsplikten. Vi kommer i det arbetet att ytterligare bygga på bilden av hur kommunerna bedömer dessa elevers förutsättningar att delta i utbildning inom komvux och hur kommunerna möter utbildningsbehovet.

### 7.1 Språkrav och andra hinder

Elever inom sfi läser i begränsad omfattning även kurser inom komvux i övrigt, det är färre än var tionde enligt befintlig statistik. Samtidigt vet vi från olika undersökningar att allt fler kommuner erbjuder sfi i kombination med yrkesinriktade utbildningar. Vanliga syften med inrättandet av sådana kombinationsutbildningar är att förkorta elevens väg till arbete och att bidra till stärkt kompetensförsörjning inom yrkesområden i behov av arbetskraft. Det är också på grund av denna utveckling, och genom regionalt yrkesvux, möjligt att uppdaterad statistik för 2017 kommer att visa på en förändring i positiv riktning vad gäller deltagande i komvux på grundläggande och gymnasial nivå för elever inom sfi.

Skolverket och andra myndigheter och utredningar har tidigare konstaterat att kommuner ofta ställer krav på språkkunskaper för att elever ska få delta i komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Definitiva och mer eller mindre formaliserade språkrav riskerar dock att leda till att det inte görs en individuell prövning av elevens faktiska förutsättningar. Det är de individuella och faktiska förutsättningarna som ska bedömas och det går inte att utesluta att det finns individer som skulle kunna ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen men som väljer att inte söka eller inte blir antagna till de sökta kurserna på grund av förekomsten av språkrav. Det blir i detta sammanhang problematiskt att språkrav tillämpas i kommunerna. I relation till de nyanlända inom etableringsprogrammet får det tydliga effekter om kommunerna tillämpar ett krav att elever behöver nå sfi kurs D innan det blir aktuellt med vidare studier. Av dem med en etableringsplan som under 2016 studerade i sfi var det endast 14 procent som deltog i kurs D<sup>100</sup>.

#### *Varför förekommer det språkrav*

Att det förekommer att kommuner och utbildningsanordnare ställer upp formella språkrav som villkor för deltagande i utbildning kan ha sin grund i en rad olika faktorer. Delvis kan det ha sin grund i en bedömning av de språkliga förutsättningar hos eleverna generellt och att man ser att de annars inte har de kunskaper i svensk språket som krävs. Även om det ofta kan förväntas ta lång tid att lära sig ett funktionellt andraspråk kan denna inlärning underlättas och påskyndas genom stöd och andra insatser. Det finns också åtskilliga exempel på där studier inom sfi

---

<sup>100</sup> Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 13*, s. 29.

kombineras med andra kurser inom komvux med språkstödande insatser. Förekomsten av språkrav kan i många fall antas ha sin grund i många av de övriga hinder som identifierats, t.ex. i de organisatoriska förutsättningarna hos kommunerna och utbildningsanordnarna och möjligheten att anpassa utbildningen och undervisningen efter behoven hos individer med bristande kunskaper i svenska språket. Detta kan även handla om att man inte kan erbjuda olika stödfunktioner såsom exempelvis modersmålsstöd och studiehandledning på modersmål men också vara kopplat till de krav som branscherna ställer efter genomförd utbildning. Det är förstås viktigt att kommunerna och utbildningsanordnarna vinnlägger sig om att anpassa utbildningen för att möta de behov som finns och för att så långt som möjligt ge eleverna förutsättningar att delta i och tillgodogöra sig utbildningen.

#### *Identifierade hinder*

Vi har i arbetet med uppdraget utöver förekomsten av språkrav identifierat en rad andra möjliga hinder för elever med bristande kunskaper i svenska språket att delta i annan utbildning inom komvux än sfi. Dessa är:

- Lärarbrist och svårigheter att erbjuda studiehandledning eller undervisning på elevernas modersmål.
- Organisatoriska förutsättningar och brister i flexibilitet och individanpassning.
- Ökat behov av stöd och av ytterligare eller alternativa lärresurser.
- Brister i samverkan mellan berörda aktörer.
- Struktur, administration och upphandling.
- Otillräckliga ekonomiska resurser.
- Branschernas språkrav efter genomförd utbildning
- Uppfattningen om en progressionstrappa inom vuxenutbildningen och att studier i olika språk kan försvåra inlärningen.
- Problem med studiefinansiering.
- Elevernas egna intressen och prioriteringar.

Som nämnts kan vissa av dessa hinder bidra till förekomsten av språkrav men de kan även i sig själva utgöra direkta hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom komvux.

#### **7.2 Vägar framåt i det fortsatta arbetet**

Skolverket lämnar i denna redovisning inte några nya förslag på åtgärder eller satsningar men vi kan konstatera att inom dessa områden genomförs det en rad olika insatser från staten och då inte minst genom de olika uppdrag som ligger på Skolverket och som beskrivs under avsnitt 3.3.

Vi kan konstatera att det finns ett behov av ytterligare riktade utvecklingsinsatser som stärker verksamheternas kompetens att ta emot nyanlända elever med bristande kunskaper i svenska språket och kort utbildningsbakgrund inom komvux på, inte minst, grundläggande nivå. Det handlar främst om insatser rörande kom-

petensutveckling i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och om hur utbildningar kan organiseras med olika stödfunktioner som exempelvis modersmålsstöd och studiehandledning på modersmål.<sup>101</sup> Vi kan bl.a. se följande utvecklingsområden som vi även lyft fram i tidigare redovisningar.

#### ***Förbättrad flexibilitet och individanpassning***

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att öka flexibiliteten och individanpassningen inom komvux<sup>102</sup>. Som framgår av vår genomgång ovan är detta fortsatt ett område där det torde finnas utrymme för utveckling i kommunerna. Det kan handla om flexibla kursstarter, kontinuerlig utbildning och hur möjligheter att kombinera kurser på grundläggande och gymnasial nivå och kvällskurser kan underlätta, eller till och med möjliggöra, för elever att lyckas med sina studier samt eventuellt förkorta deras studietid. Elever med bristande kunskaper i svenska språket inom komvux har olika förutsättningar att genomföra sina studier och kan behöva studera på del- eller heltid, i kombination med arbete eller praktik. Detta ställer stora krav på flexibla lösningar hos huvudmannen och utbildningsanordnaren.

Nyanlända elever inom etableringsprogrammet som har utbildningsplikt kan behöva studera på heltid. Detta kan för vissa huvudmän kräva särskilda insatser för att kunna erbjuda ett större utbud av kurser eller delkurser på grundläggande och i viss mån gymnasial nivå så att elevernas behov och rätt till utbildning kan tillgodoses. Studier på heltid för nyanlända vuxna kan t.ex. vara en kombination av språkundervisning, samhällsorientering, andra ämnen på olika nivåer inom komvux och att praktik planeras in.

Komvux individuella och flexibla upplägg är mycket viktigt, med tanke på målgruppens varierande livssituationer, behov, förkunskaper och mål med sina studier. Samtidigt som det finns ett behov av att komvux rymmer ett ökat inslag av sammanhållna studievägar och fastare kombinationer av kurser inom vissa områden krävs det även fortsatta möjligheter till helt individuella upplägg.

#### ***Fortsatt fokus på kompetensförsörjningen inom komvux***

Lärförsörjningen inom komvux är en utmaning som fortsatt behöver uppmärksammas. Detta gäller inte minst inom sfi och svenska som andraspråk. Viktigt för kompetensförsörjningen är också att det finns utrymme för och tillgång till kompetensutveckling och fortbildning. En viktig del i Skolverkets fortsatta arbete är utökningen av regeringens uppdrag att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända i grund- och gymnasieskolan till att även omfatta komvux. Detta innebär att både generella kompetensutvecklingsinsatser och riktat stöd till kommuner som tagit emot en särskilt hög andel nyanlända möjliggörs inom denna skolform. Den kompetensutveckling som görs inom uppdraget gäller lärare, studie- och yrkesvägledare, studiehandledare, skolledare och handlar om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, metoder för studiehandledning samt studie- och yrkesvägledning med fokus på nyanlända. Skolverket har tidigare också framfört att regeringen så långt som möjligt

---

<sup>101</sup> Skolverket (2018) *Delredovisning av uppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av kommunal vuxenutbildning*, s. 8.

<sup>102</sup> Se t.ex. prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*

bör inkludera alla skolformer i satsningar för att stärka utbildningens kvalitet och läraryrkets attraktionskraft. För komvux handlar det t.ex. om satsningar på karriärsteg och lärarlönelyft.<sup>103</sup>

#### ***Språk- och kunskapsutvecklande arbete***

För nyanlända och flerspråkiga elever inom vuxenutbildningen är det viktigt att få använda sina kunskaper och erfarenheter och att fortsätta sin kunskapsutveckling inom olika kunskapsområden även innan det svenska språket är tillräckligt utvecklat. För att möta ett ökat behov av utbildning hos nyanlända vuxna i olika ämnen och kurser, behöver huvudmännen och utbildningsanordnarna skapa förutsättningar för lärarna att arbeta språk- och kunskapsutvecklande. Det kan ske genom särskilda arbetsmetoder på svenska, men även med flerspråkigt stöd av olika slag, t.ex. studiehandledning.

#### ***Studiehandledning på ett språk som eleven behärskar***

Studiehandledning på ett språk som eleven behärskar är en viktig insats för att bättre ta tillvara de kunskaper och kompetenser den nyanlända eleven tidigare förvärvat och utgå från dem i undervisningen. Studiehandledning är också ett stöd i elevens fortsatta språk- och kunskapsutveckling på väg mot utbildningens mål men förekommer i liten grad i komvux på grundläggande nivå.<sup>104</sup>

#### ***Samverkan***

En väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna lokalt är en viktig del i arbetet för att öka övergångarna till reguljär utbildning. Det finns behov av att kommunernas respektive Arbetsförmedlingens insatser samverkar för att underlätta individens väg mot etablering i arbets- och samhällsliv. Skolverket har också tidigare framfört att regeringen bör verka för att kommunens utbildningsinsatser och Arbetsförmedlingens insatser samspelar bättre, bl.a. i fråga om kartläggning och planering<sup>105</sup>. En viktig åtgärd har varit det utökade uppdrag som gavs åt Delegationen för unga och nyanlända till arbete i början av 2017 att även främja samverkan mellan olika aktörer som har betydelse för nyanländas, företrädesvis nyanlända ungdomars, möjligheter att etablera sig i arbetslivet<sup>106</sup>.

För att öka möjligheterna till flexibilitet och individanpassning och för att bättre möta utbildningsbehovet är samverkan mellan olika kommuner en viktig faktor. Lokal samverkan mellan Arbetsförmedlingen, komvux och med branscherna kan vara ett sätt att motverka det hinder som uppmärksammas att det från arbetsgivarna ställs omfattande krav på kunskaper i svenska språket.

---

<sup>103</sup> Skolverket (2017) *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport 455, s. 18.

<sup>104</sup> Se t.ex. Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*

<sup>105</sup> Se t.ex. Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*

<sup>106</sup> Dir. 2017:20 *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete (A 2014:06)*