

**Riktad tillsyn inom området svenskundervisning
för invandrare (sfi)**

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

2 (22)

Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare

1. Sammanfattning
2. Inledning
 - 2.1. Uppdraget
 - 2.2. Sfi-bonus
 - 2.3. Etableringslagen
 - 2.4. Skolinspektionens tidigare granskningar
3. Resultat och bedömningar
 - 3.1. Frågeställningar
 - 3.2. Resultat i siffror
 - 3.3. Skäl till varför studierna inte påbörjats i tid
 - 3.4. 18 kommuner utan kritik
 - 3.5. Bristande flexibilitet i många kommuner
 - 3.6. I 16 kommuner kan man förbättra sambandet mellan praktik och sfi
 - 3.7. Ordnade samarbetsformer mellan kommunen och Arbetsförmedlingen
 - 3.8. Tolv kommuner bör förbättra sin uppsökande verksamhet
 - 3.9. Åtta kommuner följer inte upp ordentligt
 - 3.10. Andra skäl som hindrar studiestart
4. Övriga resultat och iakttagelser
 - 4.1. Medvetenhet om uppföljningens betydelse
 - 4.2. Arbetsförmedlingens tjänster, lotsar och kundservice
 - 4.3. Tillgängligheten vid Arbetsförmedlingen varierar
 - 4.4. Flexibiliteten i undervisningen
 - 4.5. Sfi för anläggningsboende
5. Avslutande diskussion och slutsatser
6. Syfte och frågeställningar
7. Metod, urval och genomförande
 - 7.1. Metod och genomförande
 - 7.2. Urval
 - 7.3. Uppföljning

Referenser

Bilagor

1 Sammanfattning

Skolinspektionen har genomfört en riktad tillsyn av svenskundervisning för invandrare (sfi) i 39 kommuner i landet. Syftet har varit att skapa underlag för en bild av hur nyanlända som omfattas av etableringslagen erbjuds sfi inom en månad och hur övriga som har rätt till sfi erbjuds sådan inom tre månader. I båda fallen granskas kommunerna utifrån skollagens regler, som innehåller båda tidsfristerna.

Tillsynen visar att det i drygt hälften av de 39 kommunerna finns problem för nyanlända att få tillgång till undervisning på det sätt lagen föreskriver. De viktigaste anledningarna till detta är avsaknad av förskoleplats, vilket gör att de studerande inte har möjligheter att delta, samt att undervisningen stänger för sommarlov i kombination med för få kursstarter.

Knappt hälften av kommunerna klarar att ge de nyanlända möjlighet att börja utbildningen i tid. Det innebär att de nyanlända i dessa kommuner, om de omfattas av etableringslagens regelverk, kan starta sina studier inom en månad från att de anmält sig till sfi. De som inte hör till den gruppen har möjlighet att börja sina studier inom tre månader från det att de blev folkbokförda i kommunen. Vidare innebär det att samarbetet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen gör det möjligt för eleverna att kombinera sfi med andra etableringsinsatser.

21 av de 39 kommunerna uppvisar brister främst vad gäller möjligheten att starta studier inom lagstadgad tid – i åtta fall vad gäller en-månadsregeln och i ytterligare åtta fall vad gäller reglerna om studiestart inom tre månader. Andra kommuner får kritik för bristande uppföljning och för att de inte arbetar tillräckligt bra med att kombinera sfi med etableringsinsatser, samt för att de inte är tillräckligt aktiva i sitt arbete för att nå ut med erbjudandet om sfi. I flera fall kritiserar kommuner på fler än en av dessa punkter.

En viktig faktor för att de studerande ska kunna börja tidigt med svenskstudierna är uppsökande verksamhet. Tillsynen visar att många kommuner kan öka sitt engagemang för att söka upp och motivera nyanlända till att studera svenska och att utveckla flexibla former för detta. Till exempel bör informationsmaterial på fler språk användas. Kommunernas uppföljning och analys av hur väl de följer lagstiftningens krav behöver också följas upp.

Skolinspektionen pekar dessutom på att det finns stort utrymme för förbättringar vad gäller samverkan med Arbetsförmedlingen kring möjligheterna att kombinera språkstudierna med praktik och arbete av olika slag. Noteras bör att dessa sistnämnda möjligheter påtalats i Skolinspektionens två kvalitetsgranskningar av sfi 2010 och 2011.

2. Inledning

Den som kommer till Sverige som flykting eller invandrare har rätt att lära sig svenska genom kommunens försorg. Det råder sedan länge stor politisk enighet om kommu-

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

4 (22)

nernas uppgift att ordna sfi för nyanlända flyktingar. Genom lagstiftningen har staten gjort hemkommunerna ansvariga för den undervisning i svenska som de nyanlända förväntas genomgå. Hemkommunen är skyldig att se till att utbildning i svenska för invandrare erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i svenska för invandrare inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. För de nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska varje kommun aktivt verka för att de kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen.

I både 1985 års skollag (SFS1985:1100) och i den nya skollagen från 2010 (SFS 2010:800) finns egna kapitel som handlar om svenska för invandrare (sfi). Här anges utbildningens inriktning, mål, omfattning och övriga yttre ramar. I sfi-förordningen (SFS 1994:895) anges mer preciserade regler för undervisningens uppläggning.

Utbildningen består av tre olika studievägar: Studieväg 1, Studieväg 2 och Studieväg 3, som riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studieväg 1 utgörs av kurserna A och B, Studieväg 2 av kurserna B och C samt Studieväg 3 av kurserna C och D. De fyra kurserna tydliggör progressionen inom utbildningen. Studieväg 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och Studieväg 3 till dem som är vana att studera och har mer än 13 års skolbakgrund. Trots att en elev kan avsluta sfi efter respektive kurs eller studieväg är intentionen att alla elever ska ges möjlighet att studera till och med kurs D. Sedan 2009 anordnas nationella slutprov för kurserna B, C och D. Resultaten ingår i den nationella statistiken.

Även om enigheten kring utbildningen är stor så ifrågasätts dess effektivitet ofta. Flera studier och utvärderingar, bland annat från Statskontoret, har berört frågan¹.

2.1 Uppdraget

I regleringsbrevet för Statens skolinspektion 2011 fick myndigheten i uppdrag att "granska hur ett urval kommuner tillämpar bestämmelserna i skollagen (1985:1100) om att svenskundervisning för invandrare (sfi) ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att rätt till sfi inträtt samt aktivt verkar för att en nyanländ som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja undervisningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till en sfi-kurs hos kommunen."² 39 kommuner har ingått i tillsynen.

¹ Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare (2009:2) Statskontoret och Myndigheternas genomförande av etableringsreformen – delrapport (2011:24) Statskontoret

² Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens skolinspektion

2.2 Sfi-bonus

Den nya Sfi-bonusen ska ge incitament för snabbare genomströmning av de studerande. Den innebär att vissa nyanlända invandrare (folkbokförda från 1 juli 2010) som slutfört studieväg 1 kurs B, studieväg 2 kurs C eller studieväg 3 kurs D inom sfi kan ansöka och under vissa förutsättningar bli beviljade bonus. Beroende på vilken kurs den studerande har slutfört kan hon eller han beviljas 6 000, 8 000 eller 12 000 kronor.

2.3 Etableringslagen

I december 2010 började Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare³ (SFS2010:197) att gälla. Den innebär att staten genom Arbetsförmedlingen tar över ansvaret för invandrades etablering. Syftet är att påskynda de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. En snabbare etablering ska åstadkommas genom förstärkta incitament både för att börja arbeta och för att aktivt delta i arbetsförberedande insatser. Etableringen ska bli mer effektiv genom klarare och tydligare ansvarsförhållanden mellan olika aktörer. Genom att individuella etableringsplaner upprättas ska de nyanländas kompetens bättre tas tillvara.

Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell etableringsplan, som maximalt kan omfatta två år. Planen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörd kommun. Den enskilde kan välja att anlita ackrediterade etableringslotsar som stödjare och pådrivare under hela etableringsperioden. Planens tyngsta inslag under den första tiden är sfi och samhällsorientering. För att den enskilde ska få sin etableringsersättning utbetald förutsätts att etableringsplanen följs och att närvaron vid de olika aktiviteterna intygats. Försenad sfi-start kan därför få ekonomiska konsekvenser för den enskilde.

Etableringsreformens målsättning om påbörjade studier inom en månad efter det att man anmält sig till kurs, förutsätter således av flera skäl större flexibilitet från kommunerna än vad skollagen krävde innan den 1 december 2010. Ett gott samarbete mellan olika aktörer – främst Arbetsförmedlingen och kommuner - är därför ett viktigt fundament.

2.4 Skolinspektionens tidigare granskningar

Skolinspektionen har tidigare granskat svenskundervisningen för invandrare i två olika projekt.

³ Lagen omfattar nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år och som har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande eller anhöriga till dessa. Även nyanlända som har fyllt 18 men inte 20 år och som saknar föräldrar i Sverige omfattas av den nya lagen.

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

6 (22)

Det ena avslutades 2010 och var en granskning av svenskundervisningen för invandrare i 25 kommuner. Granskningen visade att det finns en stor variation på vilket sätt utbildningen utformas utifrån de studerandes erfarenheter och intressen. Det finns kommuner som utvecklat olika former av utbildningar som yrkesspår, grundskolespår och akademikerspår för att möta de studerandes behov. I många kommuner saknas dock sådan anpassning. Också samverkan mellan de olika aktörer som sfi-studerande möter fungerar olika bra.

Den andra granskningen av svenskundervisning för invandrare avslutades i mars 2011. I detta projekt granskade Skolinspektionen hur studievägarna 1 och 2 planerades och genomfördes i förhållande till de studerandes olika förutsättningar, mål och behov – liksom vilka resultat undervisningen ledde till. I slutrapporten framkommer att kommunerna måste bli bättre på att planera för att antalet studerande ökar och att de studerande ska få en fullgod utbildning. Det är också angeläget att i kommunerna bättre följa upp verksamheterna för att förbättra utbildningen i sfi.

Av Skolverkets lägesbedömning för 2011⁴ framgår att antalet elever i sfi har ökat kraftigt de senaste åren. År 2010 deltog nästan 100 000 elever i sfi, en ökning med fem procent sedan föregående år och nästan en fördubbling sedan 2003. Ökningen kan kopplas samman med det ökade antalet asylsökande och den fria rörligheten inom EU, men också till en generellt ökad tillströmning till vuxenutbildningen under 2010.

3. Resultat och bedömningar

3.1 Frågeställningar

Genom tillkomsten av etableringsreformen har kommunerna sedan december 2010 två tidsfrister att bevaka inom sfi.

- Den ena gäller de personer som omfattas av etableringslagen för vilka kommunerna ska verka för att undervisningen ska kunna påbörjas inom en månad efter anmälan till kurs.
- Den andra gäller skyldigheten för kommunerna att se till att sfi erbjuds de personer som är bosatta i kommunen och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Undervisningen skall finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätt till sfi inträtt. Om inte särskilda skäl finns, skall undervisningen kunna påbörjas inom tre månader efter folkbokföringsdatum.

Mot denna bakgrund formulerades följande frågeställningar för tillsynen:

⁴ Skolverket Rapport 364 2011 Del 2 Bedömningar och slutsatser

- Uppfyller kommunen bestämmelserna i 1985 års skollag om att sfi ska finnas tillgänglig så snart som möjligt (undervisningen ska kunna påbörjas inom tre månader om inte särskilda skäl finns) efter det att rätt till sfi inträtt?
- Verkar kommunen aktivt för att nyanlända som omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja undervisningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till sfi hos kommunen?
- Verkar kommunen tillsammans med Arbetsförmedlingen för att eleven ges möjlighet att kombinera sfi med andra aktiviteter?

De tre grundfrågeställningarna har under tillsynsprocessen genererat två ytterligare fokusområden nämligen kommunernas uppsökande och motiverande verksamhet samt vilken uppföljning av kraven på tillgänglighet som kommunerna faktiskt gör.

3.2 Resultat i siffror

39 kommuner och deras sfi-verksamhet omfattades av tillsynen. Skolinspektionen genomförde tillsynen relativt snart efter den nya lagens ikraftträdande i december 2010. Eftersom besöken startade i april och pågick under en kort tidsrymd (effektivt fyra månader) kom tillsynen att omfatta relativt få personer. Till detta kom att inflödet till landet blev mindre än vad Migrationsverket beräknat. Det sammanlagda antalet personer som Arbetsförmedlingen tagit emot och som omfattas av etableringslagen var i augusti 2011 4 134, vilket var lägre än beräknat, även med hänsyn tagen till att mottagandet varierar över året.⁵ I åtta av de kommuner som ingick i tillsynen fanns vid tiden för tillsynsbesöket ingen person som omfattades av etableringslagen.

Tabell 1. Antal sfi-studerande som omfattades av tillsynen

Antal sfi-studerande i de granskade kommunerna	Varav antal som är nyanlända	Varav antal nyanlända som omfattas av etableringslagen
3044	1147	258

Källa: Migrationsverket och de 39 kommunernas egna uppgifter

⁵ Arbetsförmedlingen, Återrapportering 2011, Nyanländas etablering – reformens första sju månader

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

8 (22)

Det är värt att notera att Migrationsverket med termen nyanländ avser någon som inte befunnit sig i landet längre än två år. I den statistik som hänvisas till i rapporten räknas de personer som klassades som nyanlända 2010.

Av det totala antalet elever som berörs av tillsynen har 78 procent påbörjat sina studier inom den tid som anges i skollagen. Skälen till varför de övriga inte startat i tid anges i rapporten.

37 procent av eleverna som berörs av tillsynen är nyanlända det vill säga har funnits i Sverige i högst två år.

Bland dessa nyanlända elever omfattas 23 procent av lagen om etableringsinsatser.

Diagram 1: Andel sfi-elever som startat sina studier i rätt tid

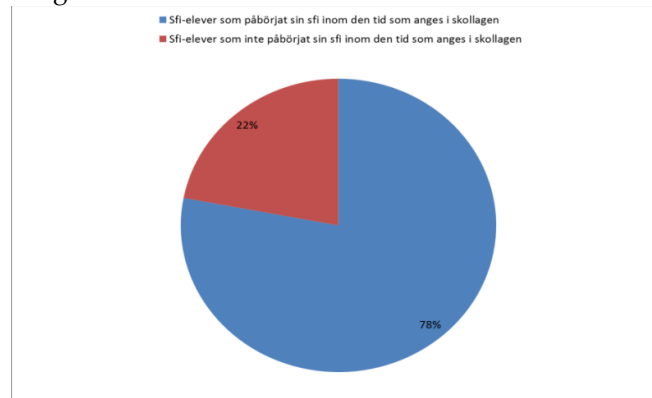


Diagram 2: Andel nyanlända elever (blått)

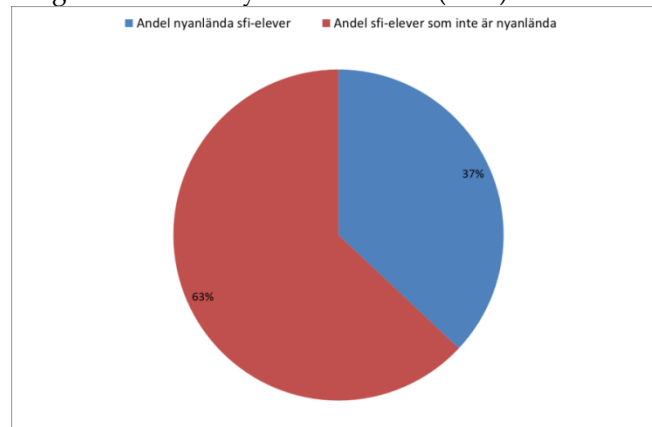
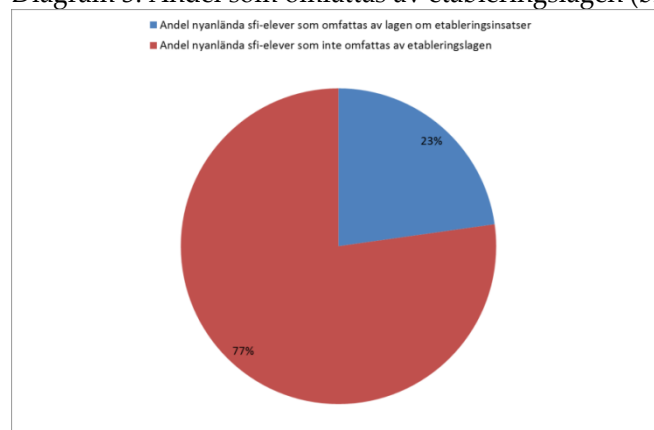


Diagram 3: Andel som omfattas av etableringslagen (blått)



3.3 Skäl till varför studierna inte påbörjats i tid

Kommunerna fick inför tillsynsbesöket och i samband med intervjuerna ange orsakerna till varför sfi inte påbörjats inom föreskriven tid. De angav då oftast någon eller några orsaker, som de som ansvariga för verksamheten uppfattar som de typer av skäl som finns just i deras kommun. Uppgifterna avser alltså inte hur många personer som drabbats av förseningar av ett visst skäl. Sammanställningen av dessa insamlade uppgifter visar att många kommuner inte kunnat ange orsakerna till försenad sfi-start. Denna brist på uppföljning gör att det inte varit möjligt att redovisa resultatet av tillsynen enligt den uppdelning i olika kategorier nyanlända som regeringen efterfrågat.

Brist på förskoleplats och stängning för semester/få kursstarter anges som de mest vanliga orsakerna. I båda fallen angav nio kommuner dessa skäl till varför studierna inte kommit igång. Därefter följer att kommunerna inte vet orsaken (åtta kommuner), det vill säga att deras uppföljning brister. Ett annat vanligt svar är barnledighet (anges av sju kommuner) och arbete (anges av fem kommuner). Sjukdom anges som skäl av fyra kommuner. Orsaken geografiskt avstånd (två kommuner) kan både kopplas till boende i glesbygd, brist på kommunikationer samt svårigheter att hålla kontakt med Arbetsförmedlingen.

Notera att fler än ett skäl kan ha angetts av samma kommun.

Se ytterligare kommentarer under respektive avsnitt.

3.4 18 kommuner utan kritik

Av de 18 kommunerna som inte fick någon kritik hade fem vid tillsynstillfället ännu inte tagit emot någon person som omfattats av etableringsreformen. Resterande kommuner hade tagit emot mellan en och tolv personer som berördes av den nya lagen. Totalt tog alla kommunerna i urvalet emot 258 personer som tillhörde denna kategori.

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

10 (22)

De två största kommunerna i gruppen - Örnsköldsvik, med drygt 55 000 invånare, och Hässleholm, med drygt 50 000 invånare, hade vardera tagit emot tolv flyktingar som omfattades av det nya regelverket.

Tretton kommuner – av de ovan nämnda 18 kommunerna som faktiskt tagit emot flyktingar som berörs av etableringsreformen - har verkat för och gett de nyanlända tillträde till sfi inom en månad från anmälan. De uppfyller även skollagens krav om start av studier inom tre månader efter folkbokföringsdatum för andra grupper av invandrare. De ansvariga kommunala förvaltningarna har mer eller mindre utvecklade system för att följa upp hur de klarar tidsgränserna i lagstiftningen. De har också visat att de anordnar uppsökande aktiviteter för att informera och motivera till sfi. Deras samarbete med Arbetsförmedlingen är välfungerande genom att sfi har kunnat kombineras med förvärvsarbete, praktik, övriga studier och arbetsmarknadspolitiska insatser.

3.5 Bristande flexibilitet i många kommuner

I sammanlagt 16 fall klarar kommunerna inte de tidsgränser som finns i lagstiftningen. Kommunerna organiserar undervisningen på olika sätt och har därmed olika möjligheter att möta lagstiftningens krav. I några fall har ansvariga i berörda kommuner inte noterat att etableringsreformen medfört mer strikta krav på kommunernas beredskap att organisera start av sfi. Ofta har verksamheten långa intervall mellan kursstarterna och/eller lång semesterstängning. Därmed går det inte att hävda att kommunen verkar för studiestart inom en månad.

Bristande flexibilitet gör att man har svårt att leva upp till etableringsreformens intentioner. Vidare förutsätts i sfi-förordningen att verksamheten ska bedrivas kontinuerligt under året, vilket dessa kommuner inte heller klarar.

I åtta av kommunerna i urvalet har eleverna inte kunnat starta studierna inom en månad efter anmälan. I tre av dessa kommuner fanns inte kunskap om det nya regelverket och man gjorde alltså ingen skillnad mellan det nya och det gamla regelverket. Det är den här gruppen som drabbats när kommunernas sfi organiserats med långt sommaruppehåll och/eller långa intervall mellan kursstarterna.

Åtta av 39 kommuner i urvalet uppfyller inte skollagens krav på studiestart inom tre månader från folkbokföringsdatum. Dessa kommuner uppfyller inte kravet på studiestart inom tre månader för de personer som inte omfattas av etableringslagen. Det är dock värt att notera att författningens krav på kommunerna att organisera sfi för denna grupp inte motsvaras av något regelverk som är tvingande för den enskilde eller indirekt gör individerna beroende av att delta i denna utbildning.

Gruppen är heterogen och består huvudsakligen av personer som inte har flyktingstatus utan som kommit till Sverige från andra delar av EU för att arbeta eller studera. Hit hör också personer som kommit till Sverige genom anknytningsrelationer och som får

uppehållstillstånd eftersom de kan förväntas bli stadigvarande bosatta i landet. De kommunala myndigheterna har här sällan några direktkontakter med personerna när de anländer. Detta ställer krav på en välorganiserad uppsökande verksamhet, även om valet att delta ytterst är individens.

För denna grupp råder det dessutom uppenbarligen osäkerhet om hur tidsfristerna ska tolkas. Många kommuner har organiserat sig utifrån tolkningen att deras skyldighet att erbjuda sfi gäller från det att individen anmält sig. Från detta datum räknar de tre månader under vilka de senast ska ha organiserat en kursstart. Syftet är dock att utbildningen ska kunna erbjudas den nyanlände inom tre månader efter folkbokföringsdatum, om inte särskilda skäl finns. Författningarna ställer krav på att kommunen ska arbeta aktivt med information och uppsökande verksamhet för att i ett tidigt skede väcka intresse för utbildningen, så att den också påbörjas inom de tre första månaderna.

3.6 I 16 kommuner kan man förbättra sambandet mellan praktik och sfi

Kommunernas samarbete med Arbetsförmedlingen syftar till att stärka individens framtida etablering på arbetsmarknaden. När undervisningen inte organiseras på ett flexibelt sätt försvåras möjligheten att få del av insatser som instegsjobb, nystartsjobb⁶ och praktik.

I intervjuer med företrädare för sfi och Arbetsförmedlingen uppges undervisningen vara svår att kombinera med förvärvsarbete och praktik. De arbetsmarknadspolitiska insatserna instegsjobb och nystartsjobb rapporteras av samma skäl svåra att genomföra. Detta trots att insatserna utformats just för att kunna kombinera arbete och sfi. Fasta scheman och avsaknad av en mer flexibel struktur på undervisningen kan göra att validering av tidigare yrkeskunskaper och annan kartläggning försenas.

Det är också värt att notera att "arbete" angivits som femte mest frekventa anledningen till varför studierna inte påbörjats i tid.

3.7 Ordnade samarbetsformer mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen

Det övergripande samarbetet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen är på de flesta håll strukturerat och välorganiserat. Det är oftast stadfäst i någon form av lokal

⁶ Nystartsjobb är en möjlighet för den som varit borta från arbetslivet under en längre tid. Arbetsgivare som anställer en nystartsjobbare får ekonomiskt stöd med ett belopp som motsvarar två gånger den arbetsgivaravgift som arbetsgivaren betalar in.

Ett instegsjobb är en subventionerad anställning och arbetsgivare som anställer en nyanländ invandrare kan få 80 procent av lönen i bidrag, dock max 800 kronor per dag. Anställningen ska vara kopplad sfi, så att teori kan kopplas till den praktiska språkträning ett arbete innebär.

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

12 (22)

överenskommelse (LÖK) där de olika uppgifterna i mottagandet fördelas mellan intressenterna och dessa förbinder sig att sköta olika överenskomna ansvarsområden under en viss angiven period.

Överenskommelserna varierar dock mycket både till form och till innehåll. Regelbundna träffar mellan intressenterna ordnas. Hur ofta detta sker och vad som tas upp varierar. De består ofta av diskussion kring både övergripande uppföljning och praktiska frågor på individnivå som till exempel praktikplaceringar, behov av validering etc. Ofta bygger dessa möten på redan tidigare etablerat samarbete mellan kommunen och lokala arbetsförmedlare. Från några kommuner, som av tradition lagt ansvaret för samarbetet på någon förvaltning utan inflytande över utbildningsfrågor och sfi, har brister i informationsspridningen inom kommunen rapporterats.

I samtal med företrädare för Arbetsförmedlingen har det framkommit att ett nationellt arbete pågår med att ta fram en checklista för stöd kring vilka punkter som kan vara aktuella att behandla i de lokala överenskommelserna.

3.8 Tolv kommuner bör förbättra sin uppsökande verksamhet

För en nyanländ har den första tiden i Sverige betydelse för hur man senare finner sig till rätta. Att han eller hon under denna omtumlande fas ska kunna knyta kontakter som leder till snabb start av sfi kräver stor flexibilitet och inlevelseförmåga från kommunerna. Man måste bemöda sig om att nå fram med erbjudandet om sfi till människor som förväntas göra ett aktivt val. Av lagstiftningen framgår tydligt att kommunerna genom aktiv uppsökande verksamhet ska nå fram till, informera och motivera målgrupperna för sfi.

Tillsynen visar dock att den uppsökande verksamheten sällan präglas av systematik. Regelbundenhet saknas och den är inte strukturerad och dokumenterad på ett sådant sätt att det går att dra slutsatser för förbättring av den uppsökande verksamheten. Kommunerna nöjer sig ofta med annonsering några få gånger per år, trots att man kanske har kontinuerlig intagning av elever till sfi. Annonsering görs nästan aldrig på andra språk än svenska.

I vissa kommuner förekommer träffar för nyinflyttade kommunmedborgare. Inbjudningar och program utformas dock sällan så att nyanlända från andra länder ges möjlighet att delta på lika villkor – till exempel genom tolk eller översättning. Få goda exempel finns. I idealfallet sprider kommunen regelbundet information på flera språk, där nyinflyttade bjuds in till återkommande inflyttningsträffar och där information om sfi-utbudet ges. I de kommuner som exponerar information om sfi genom bibliotek eller medborgarkontor, centralt placerade intill köpcentra, kan tillströmningen bli bra, förutsatt att informationsmaterialet i sig är lättillgängligt. Detta gäller även de som utnyttjar möjligheten till information genom olika föreningar. Kommuner med längre

erfarenhet av mottagande av flyktingar verkar ha lättare att hitta former för att nå personer som kan behöva sfi, än kommuner utan avtal med Migrationsverket.

3.9 Åtta kommuner följer inte upp ordentligt

Kommunernas uppföljning av hur väl de uppfyller skollagens krav på start inom tre månader respektive verkar för start inom en månad för dem som omfattas av etableringsreformen är genomgående mindre bra.

”Vet inte” är efter semesterstängning/för få kursstarter det näst vanligaste svaret på frågan om orsak till försenad studiestart.

Av avsnitt 3.3 framgår att åtta kommuner inte kan ange varför eleverna inte startat inom föreskriven tidsram. Tillsynen visar att svårigheterna att få fram tillförlitliga uppgifter om hur man klarar skollagens tidsgräns på tre månader efter det att rätt till sfi inträtt är uppenbara. Det allmänna intrycket är att kommunerna inte lägger ner tillräckligt arbete på att följa upp och analysera hur väl de fyller författningarnas krav.

Tillsynen visar vidare att kommuner är osäkra på hur tidsfristerna ska räknas. I flera kommuner har man haft uppfattningen att det är från anmälningsdatum man ska räkna tiden för både de som omfattas av regeln om att få tillgång till sfi inom en månad och de som omfattas av tre-månaderskravet. Man har inte heller försett sig med verktyg som underlättar för enkel uppföljning. De registreringsprogram kommunerna använder ser olika ut och tillåter i varierande grad effektiv och regelbunden uppföljning.

3.10 Andra skäl som hindrar studiestart

Av avsnitt 3.3 framgår att nio kommuner har angett brist på plats i förskolan som skäl till varför studierna inte påbörjats inom förskrivna tid. Barnafödande och sjukdom är andra vanliga skäl. Till denna kategori kan även räknas svaren från två kommuner om geografiska avstånd som orsak.

4 Övriga resultat och iakttagelser

4.1 Medvetenhet om uppföljningens betydelse

Intervjuerna tyder på att kommunernas medvetenhet om vikten av uppföljning av de egna rutinerna för snabb tillgång till sfi tycks ha ökat i samband med etableringsreformen.

Samarbetet kring elevernas etableringsplaner där sfi är en omfattande och viktig del ställer stora krav på nya arbetssätt. Även införandet av sfi-bonusen kan ha bidragit genom elevernas intresse att få del av bonuspengarna. De rutiner förvaltningarna måste bygga upp för att kunna rapportera in och rekvirera pengarna genom Skolverkets databas har även bidragit. Visserligen är det olika datum som gäller för dessa upp-

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

14 (22)

följningar – i det ena fallet är det anmälningsdatum i det andra folkbokföringsdatum, men kravet på organiserad uppföljning framstår i båda fallen som en framgångsfaktor.

4.2 Arbetsförmedlingens tjänster, lotsar och kundservice

I tillsynen har det framgått att kommunernas representanter inte alltid är uppdaterade kring vilka samlade resurser Arbetsförmedlingen förfogar över för att stötta i etableringen. Det gäller till exempel specialistfunktioner som psykolog och specialpedagog med olika inriktning. Program och tjänster som olika yrkeskurser, validering via den så kallade meritportföljmetoden och olika former av yrkessvenska verkar också obekanta i en del kommuner.

Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen i september 2011 väljer 67 procent av målgruppen för etableringsreformen en lots som ska bistå dem under den första tiden. Ofta kommer lotsarna in när det gäller praktik och de första kontakterna med arbetsplatser och myndigheter ska tas. När tillsynens kommunbesök pågick (maj – september 2011) var det dock ytterst sällan som någon lots var med vid intervjuerna med Arbetsförmedlingens företrädare, trots att önskemål om det uttryckligen framgick i inbjudan.

Arbetsförmedlingen har inrättat en kundservice vilken betjänas av arbetsförmedlare som talar de vanligaste invandrarspråken. Här ges hjälp om hur man fyller i blanketter, råd vid jobsökning med mera. Denna kundservice verkar ha betydelse i vardagen och kan lösa uppgifter när man inte lyckas ute på lokalkontoren.

4.3 Tillgängligheten vid Arbetsförmedlingen varierar

Genom myndighetens omorganisation i arbetsmarknadsområden från 2008 kom dessa organisatoriska enheter ofta att omfatta flera kommuner. I många fall har detta fått till följd att flera kommuner som har tecknat avtal om relativt omfattande flyktingmottagande inte har ett heltidsöppet arbetsförmedlingskontor inom sina gränser. Sfi-personal rapporterar om långa tidskrävande resor. Frånvaro av snabba underhandskontakter och personlig service för till synes banala ärenden oroar de nyanlända, som till exempel att få tidrapporten för etableringsersättningen underskriven av en arbetsförmedlare på en annan ort. En annan svårighet som påtalas av kommunrepresentanterna är att handläggarna på Arbetsförmedlingen har ansvar för etableringsinsatser i flera kommuner, vilket försvårar ett nära och kontinuerligt samarbete.

Av avsnitt 3.3 framgår att geografiska avstånd ibland har varit orsaken till varför studierna inte kommit igång. Om detta berott på svårigheter för eleverna att resa till en utbildning på annan ort inom hemkommunen eller på att de kanske haft svårigheter att hålla kontakt med sin arbetsförmedlare framgår inte.

4.4 Flexibiliteten i undervisningen

Av verksamhetsredogörelser och intervjuer framgår det att undervisningen i många kommuner har låg flexibilitet och den saknar ofta individualisering. Inslagen av informations- och kommunikationsteknik (IKT) är få, trots att omfattande material finns att tillgå. Därmed kan eleverna ibland få vänta onödigt länge på att ansluta till pågående kurser, utan att ha relevant material att träna individuellt med.

4.5 Sfi för anläggningsboende

Den riktade tillsynen omfattade inte sfi för flyktingar utan kommunplacering. Under tillsynsperioden uppkom dock en diskussion, initierad av bland andra Sveriges Kommuner och landsting (SKL), kring rätten att delta i sfi för de personer som bor på anläggningsboende (Abo) och ännu inte placerats ut i kommuner. Av drygt 2 600 nyanlända som fått uppehållstillstånd under de först sju månaderna efter lagens ikraftträdande är det drygt 1 000 som bor i anläggningsboende.⁷

Genom den tillämpning av skollagen och dess förarbeten, som hävdas av kommunerna är det i princip enbart de folkbokförda personer som stadigvarande förväntas bli boende i en kommun som har rätt till sfi. De som sannolikt kommer att hamna i en annan kommun betraktas som Abo om de bor i någon av Migrationsverket anläggningsboenden spridda över 140 kommuner. Dessa nyanlända får därför inte börja studera sfi förän de permanent flyttat till avsedd kommun. Därmed blir statistiken missvisande. Efter olika diskussioner har Arbetsförmedlingen fattat beslut att i vissa fall gå in och köpa upp sfi-platser, för att språkstudierna ska kunna påbörjas på lika villkor även bland dem som av olika anledningar inte fått en kommunplacering. Någon permanent lösning av denna grupps tillgång till sfi i rimlig tid har dock inte hittats.

5. Avslutande diskussion och slutsatser

Skolinspektionen avslutade besöken i tillsynen i september 2011. Det gör att relativt kort tid hade förflutit efter det att etableringslagen trätt ikraft. Därmed kom urvalet att bestå av jämförelsevis få personer som omfattades av etableringsreformen. I åtta av kommunerna i urvalet fanns vid tiden för tillsynsbesöket ingen person som omfattades av etableringslagen. Utifrån tillsynens resultat gör Skolinspektionen bedömningen att kommunerna klarat av att möta det ändrade regelverket med tillträde till sfi inom kortare tid relativt bra. Det nya regelverket tycks ha ökat medvetenheten i kommunerna om vikten av tidig start. Detta innebär dock inte att det inte finns kvarstående problem på många håll. Utifrån vetenskapen om hur viktigt det är med tidig start av studierna i svenska finns det all anledning för kommunerna att ytterligare anstränga sig för att

⁷ Arbetsförmedlingens återrapportering 2011 Nyanländas etablering – reformens första sju månader

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

16 (22)

klara de tidsfrister som finns och att arbeta med bra uppsökande verksamhet för att stimulera till deltagande.

Många kommuner har dålig kunskap om regelverket och bristande flexibilitet. Flera kommuner har brister i sitt sätt att organisera verksamheten, vilket gör att de har svårare att klara regelverkets krav. Brist på barnomsorg och sommarstängd undervisning påverkar också möjligheterna för de studerande att börja i tid.

Det finns kommuner som är osäkra på hur tidsfristerna ska räknas. I flera kommuner har man utgått från anmälningsdatum när man räknat tiden för båda grupperna. Detta är olyckligt. Det skulle underlätta för kommunerna om ett gemensamt regelverk gällde. De registreringsprogram kommunerna använder ser olika ut och tillåter i varierande grad effektiv och regelbunden uppföljning.

För flyktingarna kan konsekvenserna av att inte få börja sin utbildning i tid bli att de inte beviljas etableringsersättning, eftersom etableringsplanen för den första tiden i Sverige förutsätter omfattande inslag av sfi.

Oavsett vilken kategori den presumtiva eleven tillhör är det viktigt att notera att kommunen aktivt måste verka för att nå ut med information om att sfi finns. Lagen förutsätter ett aktivt, uppsökande förhållningssätt och regelbunden uppföljning. Elevers val att inte delta ska således bero på ett medvetet ställningstagande och inte på bristande information om erbjudandet att studera. En person som i ett visst skede avstår från att börja studierna kan inte heller senare missgynnas på grund av detta.

Samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna tycks i de flesta fall fungera relativt bra vad gäller att formellt organisera sig kring det gemensamma uppdraget – etablering och sfi.

När det gäller att kombinera sfi med arbete, praktik och arbetsmarknadspolitiska insatser ser dock bilden mindre gynnsam ut. Ungefär hälften av kommunerna har här ett klart förbättringsutrymme.

Arbetsförmedlingens statistik i juni 2011 om hur de nyanlända som omfattas av etableringsreformen fördelas avseende kategori visar att en dryg tredjedel av dem som beviljats uppehållstillstånd efter det att etableringslagen började gälla bor i anläggningsboende. Genom att rätten till sfi enligt lagstiftningen förutsätter folkbokföring i en kommun blir den viktiga delen av etableringen, som tidig start i sfi utgör, försenad för en mycket stor andel av den totala målgruppen för etableringsreformen. På något sätt måste detta beaktas för framtiden och kommunernas beredskap stärkas.

Det bör också nämnas att det är i mycket liten omfattning som kommunerna i urvalet valt att anlita någon annan utförare i stället för att driva sfi i egen regi. Med tanke på att fristående utförare är vanliga inom vuxenutbildningen och speciellt inom sfi, kanske

bilden blivit en annan om urvalet sett annorlunda ut. Det är vidare värt att notera att folkhögskolor som fristående utförare med rätt att sätta betyg för sfi inte heller kommit att omfattats av tillsynen.

Sammanfattningsvis är Skolinspektionens försiktiga slutsats att det finns möjlighet för kommunerna att med inte alltför stora insatser rätta upp de brister de uppvisar i organisering för att klara tillströmningen av elever, uppsökande verksamhet och uppföljning. Uppföljning av hur väl man lever upp till lagstiftningens tidsgränser skulle dock underlättas om det bara fanns *en* tidsgräns att förhålla sig till. Även samarbetet med Arbetsförmedlingen kan sägas ha en god prognos, även om det där finns mer att göra från kommunernas sida.

6. Syfte och förväntat resultat

Syftet med tillsynen var att de granskade kommunerna skulle få underlag för att utveckla sin verksamhet så att nyanlända som omfattas av etableringsinsatser kan påbörja sfi-utbildning inom en månad från att de ansökt om detta hos kommunen och att övriga som fått rätt till svenskundervisning för invandrare snabbt kan påbörja utbildningen. Tillsynen förväntades även leda till att andra kommuner får underlag för att förbättra sin verksamhet på detta område.

Enligt regleringsbrevet skulle Skolinspektionen:

"granska hur ett urval av kommuner tillämpar bestämmelserna i skollagen (1985:1100) om att svenskundervisning för invandrare (sfi) ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att rätt till sfi inträtt samt aktivt verkar för att en nyanländ som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja undervisningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till en sfi-kurs hos kommunen. Av granskningen ska framgå hur stor andel av eleverna som påbörjat sin sfi inom den tid som anges i skollagen och eventuella skäl till att utbildningen påbörjats vid andra tidpunkter. Granskningsresultaten ska redovisas efter om eleverna är nyanlända eller inte och de nyanlända ska redovisas efter om de omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller inte."

7. Metod, urval och uppföljning

7.1 Metod och genomförande

Varje kommun har besökts av två inspektörer under drygt en halv dag. De har genomfört separata strukturerade intervjuer med vardera ansvarig nämndordförande, förvaltningschef/rektorer för komvux och personal som arbetar med registerföring och i förekommande fall representant för fristående utförare. I varje kommun har även en företrädare för Arbetsförmedlingen intervjuats. I regel har det varit ansvarig chef för det arbetsmarknadsområde som kommunen ingår i.

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

18 (22)

Intervjuerna har utgått från ett i förväg fastställt intervjuschema med bedömningsunderlag, där även författningsstöd ingått.

Till grund för intervjuerna har vidare legat en verksamhetsredogörelse med statistik och faktaunderlag som kommunen i förväg sammanställt och skickat in samt nationell statistik. Detta material har i flera fall kompletterats med ytterligare statistik efter inspektionsbesöket.

I två fall har kommunerna lagt ut sfi på en annan utförare (Emmaboda och Härnösand). I några fall anordnas eller köps vissa kurser i samarbete med grannkommuner (Ale, Strömstad, Svedala och Tranås). Rektorn i urvalskommunen har i samtliga fall intervjuats även om denna verksamhet.

7.2 Urval

Tillsynen har genomförts under försommaren och hösten 2011 och omfattar 39 kommuner och deras sfi-verksamhet. Urvalet av kommuner har varit slumpmässigt, men med hänsyn tagen till att det bör gå minst två år mellan tillsynsbesök i en kommun och att verksamheten inte ingått i de två tidigare gjorda kvalitetsgranskningarna om sfi-verksamhet. I storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö har haft regelbunden tillsyn under 2011. Urvalet kom därmed att falla på många småkommuner och blev inte en blandning av olika stora kommuner.

Flera olika former av kommunalt samarbete har förekommit mellan de kommuner som berörts av tillsynen. Arbetet med tillsynen av dessa har samordnats utifrån deras förutsättningar. Det är Lapplands kommunalförbund, Kommunalförbundet Bromölla – Sölvesborg samt den gemensamma gymnasienämnden för Karlskoga och Degerfors kommuner. Därutöver har det förekommit samarbete genom köp av platser i vissa kurser från kringliggande kommuner. Det har skett i Ale kommun, Svedala kommun och Strömstads kommun. Här har tillsynen bara berört den kommun som ingår i urvalet och inte samarbetspartnern. Töreboda kommun har ingen egen sfi-verksamhet men har ett samarbete med Mariestads kommun. Kommunerna ingår i samma arbetsmarknadsområde och samarbetet med Arbetsförmedlingen sköts där för båda kommunerna. De resultat som presenteras i denna rapport gäller bara för de kommuner som ingått i tillsynen och kan inte generaliseras till andra kommuner eller till nationell nivå. Kommunerna framgår av bilaga 1.

7.3 Uppföljning

I de fall kritik riktats mot kommunen genomför Skolinspektionen en uppföljning tre månader efter att beslutet fattats.

Litteraturförteckning - Referenser

Litteratur

Arbetsförmedlingen Återrapportering 2011 Nyanländas etablering – reformens första sju månader.

Arbetsförmedlingen Återrapportering 2011 Nyanländas etablering – analys med kommentarer över reformens olika delar December 2010 – september 2011.

Finansdepartementet (2011) Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration – Rapport från expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)2011:5.

Länsstyrelserna: Ögonblicksbild av etableringsreformen Rapport 1, 2 och 3.

Roks rapport 2/2010 Fruimporten fortsätter Om kvinnor som utsätts för våld i anknytningsrelationer.

SKLs PM 2011-08-16 Uppföljning av ekonomiskt bistånd till nyanlända i "glappet" december 2010 till maj 2011.

Skolinspektionen (2010) *SFI - Kvalitetsgranskning av hur sfi formas efter deltagarnas förutsättningar och mål*, rapport 2010:7.

Skolinspektionen (2011) *SFI – Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisning för invandrare*, rapport, 2011:6.

Skolverket Skolverkets lägesrapport för 2011 Rapport 364 2011 Del 2 Bedömningar och slutsatser.

SOU 2011:19 Tid för Snabb Flexibel Inlärning – Betänkande av utredningen om tidsbegränsad SFI.

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

Statskontoret (2011:24) Myndigheternas genomförande av etableringsreformen – delrapport

Utbildningsdepartementet(2011) Kommittédirektiv Dir. 2011:81 – *Ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare*

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

20 (22)

Webbinformation

www.arbetsformedlingen/download/18.24b3bdb912d813b17f580002135/etableringsrefor-men-nya-mojligheter.pdf.

Styrdokument

Direktiv *Riktad tillsyn av svenskundervisning för invandrare*. Skolinspektionen 2011. Dnr 40-2010:5753.

Projektplan *Riktad tillsyn av svenskundervisning för invandrare*. Skolinspektionen 2011. Dnr 40-2011:2855.

Bilaga 1

Samtliga kommuner som ingår i den riktade tillsynen inom området svenskundervisning för invandrare (sfi):

Ale
Arboga
Arjeplog
Bromölla
Emmaboda
Gällivare
Götene
Herrljunga
Hultsfred
Härnösand
Hässleholm
Jokkmokk
Karlskoga
Kristinehamn
Leksand
Ljusdal
Ljusnarsberg
Motala
Munkfors
Ockelbo
Pajala
Perstorp
Sala
Storuman
Strömstad
Svedala
Svenljunga
Säter
Tranemo
Tranås
Töreboda
Ulricehamn
Vara
Vetlanda
Vimmerby

Rapport

2011-12-29

Dnr 40-2010:2855

22 (22)

Åre
Ängelholm
Ödeshög
Örnsköldsvik