

2023-04-27

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS-2023-00269

Erbjuda möjlighet för ukrainska flyktingar som är bosatta i Nacka att läsa sfi samt svenska som andraspråk på grundläggande och gymnasial nivå
Återrapportering samt förslag till beslut utifrån politikerinitiativ i kommunstyrelsen från Mats Gerdau (M) med flera

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar föreslå kommunfullmäktige följande.

1. Kommunfullmäktige ger nämnden för arbete och försörjning i uppdrag att, inom ramen för nämndens budget, så snart som möjligt erbjuda svenska för invandrare samt svenska som andraspråk på grundläggande samt gymnasial nivå till personer som vistas i Nacka med skydd av massflyktsdirektivet.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del följande.

2. Kommunstyrelsen noterar den utredning (bilaga 3 till tjänsteskrivelse daterad den 27 april 2023) som nämnden för arbete och försörjning tagit fram utifrån politikerinitiativet (KFKS-2023-00269). Kommunstyrelsen noterar även att regeringens proposition om vårändringsbudget för 2023 (prop. 2022/23:99) medför att det inte längre finns ett behov av att uppvakta regeringen i ärendet samt kontakta andra kommuner i frågan för att ha en gemensam hållning kring sfi för flyktingar från Ukraina. Under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar i enlighet med beslutspunkt 1 anses därför politikerinitiativet färdigbehandlat.

Ärendet justeras i med omedelbar anslutning till sammanträdet i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Sammanfattning av ärendet

Den 16 mars 2023 beslutade kommunstyrelsen att överlämna ett politikerinitiativ om svenska för invandrare, sfi, till personer som vistas i Nacka med skydd av massflyktsdirektivet till stadsledningskontoret för utredning och förslag till beslut.

I politikerinitiativet föreslås bland annat att nämnden för arbete och försörjning ges i uppdrag att utreda omfattning, kostnader och andra konsekvenser om de ukrainska

flyktingar som är bosatta i Nacka får möjlighet att studera sfi och återkomma om detta till kommunstyrelsen. Nämnden för arbete och försörjning har nu inkommit med en utredning i ärendet. Parallellt med utredningen har regeringen den 13 april 2023 lämnat en proposition för vårändringsbudget av vilket det följer att kommunerna ska få statsbidrag för att kunna erbjuda ukrainska flyktingar sfi. Riksdagen fattar beslut i ärendet den 20 juni 2023. Av nämnden för arbete och försörjnings utredning har konsekvenserna för Nacka utretts utifrån regeringens förslag samt utifrån ambitionen i politikerinitiativet.

Det kan konstateras att propositionen till vårändringsbudgeten anger att kommunerna för 2023 ska få 100 miljoner kronor i statsbidrag för att kunna erbjuda ukrainska flyktingar sfi. Inga närmare direktiv finns i nuläget till exempel från när förordningen ska börja gälla och hur de 100 miljonerna ska fördelas till kommunerna. Det kan samtidigt konstateras att det finns en brist på utbildade sfi-lärare och att konkurrensen om dessa med all sannolikhet kommer öka stort utifrån förslagen i vårändringsbudgeten i kombination med att några av länets kommuner redan fattat beslut om att erbjuda sfi för ukrainare innan riksdagsbeslutet om statsbidrag är fattat. Eftersom flera personer som omfattas av massflyktsdirektivet vistats i landet en längre tid och därmed har lärt sig svenska till viss del finns det skäl att även erbjuda kurser i svenska som andra språk på såväl grundläggande som gymnasial nivå.

Utifrån dessa aspekter föreslås att nämnden för arbete och försörjning redan nu ges i uppdrag av kommunfullmäktige att, inom ramen för nämndens budget, så snart som möjligt erbjuda svenska för invandrare samt svenska som andraspråk på grundläggande samt gymnasial nivå till personer som vistas i Nacka med skydd av massflyktsdirektivet. Kostnaderna för detta uppdrag uppskattas till cirka 2,5 miljoner kronor.

Förslagen i politikerinitiativet

Vid kommunstyrelsens sammanträde den 16 mars 2023 lämnade ordföranden, Mats Gerdau (M) med flera, in ett politikerinitiativ. I politikerinitiativet föreslås att

- Uppvakta regeringen om att flyktingarna från Ukraina bör få rätt att läsa sfi och att staten finansierar den utbildningen.
- Ta kontakt med andra kommuner i Stockholms län för att förhoppningsvis få en gemensam hållning kring sfi för ukrainare.
- Ge Nämnden för arbete och försörjning i uppdrag att utreda omfattning, kostnader och andra konsekvenser av om de ukrainska flyktingar som är bosatta i Nacka får möjlighet att läsa sfi och återkomma om detta till kommunstyrelsen.

Stadsledningskontorets utredning och bedömning

Enligt skollagen har en person rätt att delta i utbildning i kommunal vuxenutbildning om han eller hon är bosatt i landet, och saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.¹ Skollagen definierar vad som avses med bosatt i landet och vilka begränsningar som gäller för rätten till utbildning i vissa skolformer.² Asylsökande barn som vistas i landet har enligt lagen om mottagande av asylsökande, LMA, rätt till utbildning.³ Rätten till utbildning begränsas av att en asylsökande ungdom måste påbörja sin utbildning före 18 års ålder. Vuxna asylsökande har inte rätt till kommunal vuxenutbildning och därmed inte till sfi.⁴

Efter Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 är närmare 40 000 personer från Ukraina registrerade i Sverige enligt EU:s massflyktsdirektiv, därav cirka 24 000 vuxna enligt Migrationsverkets statistik.⁵ De personer som vistas i landet enligt massflyktsdirektivet omfattas av lagen om mottagande av asylsökande och har därför hitintills inte haft rätt att studera sfi. Enligt Migrationsverkets senaste statistik är 600 av flyktingarna registrerade med Nacka som vistelsekommun.⁶ Av dessa är knappt 400 personer i arbetsför ålder.

Vårändringsbudgeten ger möjlighet att erbjuda sfi

Regeringen föreslår i propositionen (prop. 2022/23:99) om vårändringsbudgeten för 2023 att kommunerna ska få 100 miljoner kronor i statsbidrag för att kunna erbjuda ukrainska flyktingar sfi. Förordningen om vuxenutbildning kommer därmed att ändras. Statsbidraget ska administreras av Skolverket, men inga närmare direktiv finns i nuläget till exempel från när förordningen ska börja gälla och hur de 100 miljonerna ska fördelas till kommunerna.

Nämnden för arbete och försörjnings utredning och förslag till beslut

Utifrån förslaget i politikerinitiativet har nämnden för arbete och försörjning fått i uppdrag att bereda ärendet. Nämnden beslutade om ärendet på sitt sammanträde den 26 april 2023. Nämnden beslutade då följande.

1. *Nämnden för arbete och försörjning noterar utbildningsenhetens utredning om förutsättningar, kostnader och andra faktorer för ukrainska flyktingar bosatta i Nacka att läsa svenska för*

¹ 20 kap. 31 § skollagen

² 29 kap. 2-3 §§ skollagen

³ En kommun har rätt till statsbidrag för asylsökande barn och elever i förskola och skola som enligt Migrationsverkets uppgifter vistas i kommunen.

⁴ I nuläget är 76 ukrainska barn inskrivna i grundskolan, 18 ungdomar i gymnasieskolan och 16 barn med rätt till förskola har fått en placering.

⁵ Direktivet innebär att ukrainare och andra med uppehållstillstånd i landet som flyr kriget i Ukraina får rätt att stanna i EU-länderna utan att behöva söka asyl. Skyddet har förlängts och gäller för närvarande fram till mars 2024, men kan förlängas.

⁶ Den 1 juli 2022 infördes en ny lag som innebär att kommunerna tar över ansvaret att ordna boende för personer med skydd enligt massflyktsdirektivet. Syftet med den nya lagen är att Sveriges kommuner ska dela på ansvaret att ordna boende, skola och omsorg för personer som har flytt från kriget i Ukraina.

invandrare, sfi och överlämnar underlaget till kommunstyrelsen utifrån ordförandeinitiativ som väckts i kommunstyrelsen (KFKS 2023-00258)

- 2. Nämnden för arbete och försörjning föreslår att kommunfullmäktige ger nämnden för arbete och försörjning i uppdrag att, inom ramen för nämndens budget, så snart som möjligt erbjuda svenska för invandrare samt svenska som andraspråk på grundläggande samt gymnasial nivå till personer som vistas i Nacka med skydd av massflyktsdirektivet.*

Som underlag till nämndens beslut angavs bland annat nedan utifrån den utredning som utbildningsenheten gjort i ärendet.

Utbildningsenhetens utredning och bedömning

En person som har flytt från kriget i Ukraina och ansökt om skydd enligt EU:s massflyktsdirektiv har rätt att arbeta i Sverige när personen har fått beslut om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Men att inte behärska svenska språket innebär ett stort hinder för att komma i arbete och därmed ordna för egen försörjning. Många av de ukrainska föräldrar som söker förskola och skola för sina barn och som utbildningsenheten kommer i kontakt med behärskar inte heller engelska.

Efterfrågan kontra kapacitet – utbildningsplatser och utbildade lärare

Utbildningsenheten har i kontakt med anordnare av sfi tillförsäkrat sig om att det i nuläget finns kapacitet att möta förväntad efterfrågan. Men det bör även beaktas att samtliga kommuner i Stockholms län kan komma att efterfråga utbildningsplatser och ofta har flera kommuner avtal med respektive auktoriserat samma anordnare. I Stockholms län är det närmare 9 800 ukrainska flyktingar i arbetsför ålder som kan få möjlighet att studera sfi. Rektor/skolchef för Nacka vuxenutbildning diskuterar konsekvenserna av förslaget inom Storsthms rektorsgrupp för komvux. I dagsläget har några av länets kommuner fattat beslut om att erbjuda sfi för ukrainare innan riksdagsbeslutet om statsbidrag är fattat.

Det råder brist på utbildade sfi-lärare och beroende på hur många flyktingar som väljer att studera sfi kan lärartillgången bli en utmaning för anordnarna. Auktorisationskravet om tillgången till utbildade lärare kan därmed bli svårt att uppfylla. Utbildningsenheten följer upp behörighetskravet i samband med kommunens ordinarie tillsyn av Nacka vuxenutbildnings anordnare.

Efterfrågan kontra kapacitet – förskoleplatser

Det kommer att krävas förskoleplatser för barn i de yngre åldrarna om deras föräldrar vill studera sfi. Enligt Migrationsverkets statistik vistas cirka 40 ukrainska förskolebarn i Nacka och i nuläget har 16 av dessa en förskoleplacering, det vill säga 40 procent.⁷

⁷ En kommun ska erbjuda förskoleplats inom fyra månader efter föräldrars önskemål om placeringsdatum.

Från och med i år ska kommunerna bedriva uppsökande verksamhet avseende samtliga 3-5-åringar folkbokförda i kommunen som inte har en förskoleplacering. Kommunerna ska enligt lag erbjuda och avsätta förskoleplatser till denna målgrupp. Det kan innebära att fler barn ska gå i förskolan och att förskoleplats för ukrainska barn kanske inte kan erbjudas på önskad förskola utan där det finns plats. Det finns i nuläget lediga förskoleplatser till barn som omgående behöver börja i förskolan och det är framför allt förskolor i Boo och Älta som har ett flertal platser. Däremot har inga lediga platser i Saltsjöbaden/Fisksätra i nuläget anmälts till Jämförarens ”Plats direkt”⁸. I oktober kommer det att finnas god kapacitet på den då nystartade Järlahöjdens förskola.

Svenska för yrkesutbildade

Svenska för yrkesutbildade, sfx, är ett samarbete mellan samtliga kommuner i länet och är en svenskundervisning i kombination med introduktion till hur yrkesområdet fungerar i Sverige.⁹ Det vill säga nyanlända med yrkeserfarenhet från en specifik bransch kan studera svenska med inriktning mot den specifika branschen, exempelvis finns sfx-utbildningar för ingenjörer och programmerare. Denna utbildning innehåller såväl sfi-kurser som kurser på grundläggande och gymnasial nivå i svenska som andraspråk. Utbildningen kan även innehålla orienteringskurser och/eller yrkeskurser på gymnasial nivå. I dagsläget kommer sfx-utbildningar därmed inte beviljas för målgruppen. Det kan däremot konstateras att utbildningsenheten kommer att återkomma till nämnden för arbete och försörjning avseende en uppföljning om behovet och intresset inom målgruppen för bland annat sfx.

Kombinationsutbildningar

Kombinationsutbildningar inom den kommunala vuxenutbildningen består av såväl sfi-kurser, kurser i svenska som andraspråk på grundläggande nivå som yrkeskurser på gymnasial nivå. I dagsläget kommer kombinationsutbildningar därmed inte beviljas för målgruppen. Det kan däremot konstateras att utbildningsenheten kommer att återkomma till nämnden för arbete och försörjning avseende en uppföljning om behovet och intresset inom målgruppen för bland annat kombinationsutbildningar.

Efter avslutad sfi-utbildning

Sfi ger grundläggande kunskaper i svenska, men för att fördjupa språkkunskaperna krävs vidare studier. Efter avslutad sfi-utbildning fortsätter vanligtvis eleverna sina studier i svenska på grundläggande nivå och ibland också på gymnasial nivå. Det finns i nuläget inget förslag om statsbidrag till kommunerna för fortsatta studier inom komvux. I och

⁸ <https://jamfor.nacka.se/forskola>

⁹ www.sfx.se Hämtad 2023-04-17.

med att språkkunskaperna blir begränsade kan det försena inträdet på arbetsmarknaden, även om regeringsförslaget innebär väsentligt förbättrade förutsättningar.

Politikerinitiativets förslag som komplement till regeringens förslag

Regeringens förslag om statsbidrag till kommunerna är ännu inte beslutat av riksdagen och därmed inte heller villkoren för detsamma. Utbildningsenheten har därför, utifrån politikerinitiativets vilja att erbjuda sfi för ukrainska flyktingar, utrett vad det skulle kosta kommunen om sfi för ukrainare skulle bekostas av Nacka kommun fram till dess att förordningen beräknas börja gälla.

Utbildningsenheten har med stöd av arbets- och etableringsenheten och ansvariga på Nackas flyktingboenden kartlagt målgruppens efterfrågan på sfi. De flesta ukrainska flyktingar som vistas i Nacka har ordnat eget boende och i och med att det råder sekretess för personer som omfattas av lagen om mottagande av asyl kan ingen kartläggning av dessa personer göras. Men kartläggningen på boendena kan ändå ge en uppfattning om efterfrågan och hur framtida elever skulle föredras att studera (klassrum eller distans). Utbildningsenheten har också tillfrågat andra kommuner som redan i nuläget erbjuder sfi om hur många i målgruppen som efterfrågat och är i utbildning. Utifrån ovanstående har utbildningsenheten gjort en uppskattning av intresset samt en kostnadsberäkning givet vissa antaganden. Se vidare under avsnittet Ekonomiska konsekvenser.

Utbildningsenhetens bedömning

Det kan konstateras att propositionen till vårändringsbudgeten anger att kommunerna för 2023 ska få 100 miljoner kronor i statsbidrag för att kunna erbjuda ukrainska flyktingar sfi. Inga närmare direktiv finns i nuläget till exempel från när förordningen ska börja gälla och hur de 100 miljonerna ska fördelas till kommunerna. Det kan samtidigt konstateras att det finns en brist på utbildade sfi-lärare och att konkurrensen om dessa med all sannolikhet kommer öka stort utifrån förslagen i vårändringsbudgeten i kombination med att några av länets kommuner redan fattat beslut om att erbjuda sfi för ukrainare innan riksdagsbeslutet om statsbidrag är fattat. Eftersom flera personer som omfattas av massflyktsdirektivet vistats i landet en längre tid och därmed har lärt sig svenska till viss del finns det skäl att även erbjuda kurser i svenska som andra språk på såväl grundläggande som gymnasial nivå.

Utifrån dessa aspekter föreslås att nämnden för arbete och försörjning redan nu ges i uppdrag av kommunfullmäktige att, inom ramen för nämndens budget, så snart som möjligt erbjuda svenska för invandrare samt svenska som andraspråk på grundläggande samt gymnasial nivå till personer som vistas i Nacka med skydd av massflyktsdirektivet. Kostnaderna för detta uppdrag uppskattas till cirka 2,5 miljoner kronor.

Stadsledningskontorets samlade bedömning

Stadsledningskontoret delar nämnden för arbete och försörjnings bedömning och den utredning utbildningsenheten tagit fram som underlag i ärendet. Utifrån denna bedömning föreslås att kommunfullmäktige ger nämnden för arbete och försörjning i uppdrag att, inom ramen för nämndens budget, så snart som möjligt erbjuda svenska för invandrare samt svenska som andraspråk på grundläggande samt gymnasial nivå till personer som vistas i Nacka med skydd av massflyktsdirektivet. Vad gäller övriga delar i ordförandeinitiativet föreslås kommunstyrelsen för egen del notera den utredning som nämnden för arbete och försörjning tagit fram utifrån politikerinitiativet (KFKS-2023-00269) samt att även regeringens proposition om vårandringsbudget för 2023 medför att det inte längre finns ett behov av att uppvakta regeringen i ärendet samt kontakta andra kommuner i frågan för att ha en gemensam hållning kring sfi för flyktingar från Ukraina. Under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar i enlighet med beslutspunkt 1 föreslås därför politikerinitiativet färdigbehandlat.

Ekonomiska konsekvenser

I och med att det formella beslutet om statsbidrag till kommunerna för sfi till ukrainska flyktingar ännu inte är fattat av riksdagen, finns inga närmare direktiv från när statsbidragsförordningen kommer att gälla, inte heller hur Skolverket ska fördela statsbidraget eller vilka krav som kommer att ställas på kommunerna för att erhålla statsbidraget. Det kan också bli så att statsbidraget inte helt och hållet täcker kommunernas kostnader.

Beroende på hur förordningen kommer att utformas finns olika scenarier för vad kostnaden för Nacka skulle bli. Utbildningsenheten bedömer det som troligt att förordningen kommer att avse personer som studerar sfi efter halvårsskiftet 2023. Men det är mer oklart om en person måste påbörja hela sfi-utbildningen efter det att förordningen trätt i kraft. Utbildningsenheten bedömer det dock som mest troligt att det är kostnaden för påbörjad kurs efter ikraftträdandet som statsbidraget gäller för, det vill säga oavsett om en person läst kurser dessförinnan. Utbildningsenheten har uppskattat kostnaden för sfi för ukrainare givet vissa antaganden, se bilaga.

Utbildningsenheten bedömer att

- 50 procent av flyktingarna i arbetsför ålder kan komma i fråga för sfi, vilket motsvarar 191 personer.
- Fördelning mellan klassrums- respektive distansundervisning enligt bilaga.

Detta innebär att Nacka skulle bekosta en kurs inom respektive studieväg för 191 personer. Beräknad kostnad för hela kursen: Cirka 2,5 miljoner kronor. Nämndens kostnader för målgruppens studier på grundläggande och gymnasial nivå beräknas vara

marginell under hösten 2023. Kostnaderna kommer framförallt att bli aktuella från och med 2024.

Konsekvenser för barn

Genom att fler ukrainska barn ges rätt till utbildning i förskola om deras föräldrar studerar, ges fler barn möjlighet till lek med jämnåriga och lärande inom ramen för förskolans pedagogiska uppdrag.

Handlingar i ärendet

1. Politikerinitiativ i kommunstyrelsen från den 16 mars 2023
2. Protokollsutdrag från nämnden för arbete och försörjning den 26 april 2023
3. Tjänsteskrivelse från utbildningsenheten inklusive bilagor

Veronica Grimheden Myrhström
Utbildnings- och
arbetsmarknadsdirektör
Stadsledningskontoret

Maria Rönnberg
Kanslidirektör/
stadsjurist
Stadsledningskontoret

Anneli Sagnérius
Kommunjurist