

2023-04-26

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: NAF 2023-194

Förutsättningar för ukrainska flyktingar bosatta i Nacka att läsa sfi samt svenska som andraspråk på grundläggande samt gymnasial nivå

Uppdrag från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Nämnden för arbete och försörjning beslutar 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 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.

Besluten fattas med omedelbar justering i anslutning till sammanträdet.

Sammanfattning

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. Nämnden för arbete och försörjning har fått uppdraget 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.

Under utredningstiden har regeringen i propositionen om vårändringsbudgeten för 2023 föreslagit att kommunerna ska få 100 miljoner kronor i statsbidrag för att kunna erbjuda

ukrainska flyktingar sfi. Intentionen med politikerinitiativet är därmed uppfyllt om riksdagen den 20 juni 2023 beslutar i enlighet med regeringens proposition.

Utbildningsenheten har utrett konsekvenserna för Nacka med anledning av regeringens förslag samt utifrån ambitionen i politikerinitiativet.

Utbildningsenheten har gjort ett antagande om att hälften av de flyktingar i arbetsför ålder som vistas i Nacka kan komma att efterfråga sfi. I nuläget har Nackas auktoriserade anordnare kapacitet att möta efterfrågan. Men det bör även beaktas att samtliga kommuner i Stockholms län kommer att efterfråga utbildningsplatser och ofta har flera kommuner avtal med/auktoriserat samma anordnare.

Det råder brist på utbildade sfi-lärare och lärartillgången kan därför bli en utmaning beroende på hur många flyktingar som väljer att studera sfi. Det kan därmed bli svårt för anordnarna att leva upp till auktorisationskravet om tillgången till behöriga och legitimerade lärare.

Utbildningsenheten konstaterar att det finns inget förslag till statsbidrag för flyktingarnas fortsatta studier på grundläggande och gymnasial nivå, vilket krävs för att få en fördjupad kunskap i svenska språket.

Utbildningsenheten gör bedömningen att det finns förskoleplatser som kan möta förmodad efterfrågan för de ukrainska flyktingar som börjar på sfi och som har barn, även om platserna inte med kort framförhållning alltid kan bli i närområdet.

Utbildningsenheten har beräknat vad det skulle kosta Nacka om kommunen skulle erbjuda sfi innan statsbidragsförordningen träder i kraft. Det finns dock i nuläget inga uppgifter om när förordningen träder i kraft. Om Nacka skulle erbjuda en sfi-kurs från den 1 juni till knappt 200 ukrainska flyktingar beräknas kostnaden bli cirka 2,5 mnkr.

Ärendet

Den 16 mars 2023 beslutade kommunstyrelsen att överlämna ett politikerinitiativ om svenska för invandrare till personer som vistas i Nacka med skydd av massflyktsdirektivet till stadsledningskontoret för utredning och förslag till beslut. Utifrån en av de tre punkterna i politikerinitiativet har nämnden för arbete och försörjning fått uppdraget att utreda omfattning, kostnader för Nacka kommun och andra konsekvenser av om de ukrainska flyktingar som är bosatta i Nacka får möjlighet att studera svenska för invandrare, sfi, och återkomma om detta till kommunstyrelsen.

Bakgrund

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 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. Intentionen med politikerinitiativet är uppfylld om riksdagen den 20 juni 2023 beslutar i enlighet med regeringens proposition.

Utbildningsenhetens 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

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.

ukrainska föräldrar som söker förskola och skola för sina barn och som utbildningsenheten kommer i kontakt med behärskar inte heller engelska.

Konsekvenser av regeringens förslag

Om riksdagen beslutar i enlighet med propositionen är intentionen med förslaget i politikerinitiativet inte längre aktuell. Möjligheten för flyktingarna att integreras i det svenska samhället genom att få grundläggande kunskaper i svenska språket har i och med regeringens förslag väsentligt ökat. Utbildningsenheten har utrett konsekvenserna för Nacka med anledning av regeringens förslag. Utbildningsenheten har också utrett vad en uppskattad kostnad skulle bli om Nacka kommun skulle erbjuda sfi för ukrainare innan förordningen beräknas träda i kraft.

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

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

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

Saltsjöbaden/Fisksätra i nuläget anmälts till Jämförarens ”Plats direkt”⁸. I oktober kommer det att finnas god kapacitet på den då nystartade Järlahöjdens förskola.

Information och kommunikation

Det kommer att krävas en informationsinsats till ukrainska flyktingar om den kommande möjligheten för dem att studera sfi om riksdagen beslutar i enlighet med propositionen.

Utbildningsenheten kommer i samarbete med arbets- och etableringsenheten och kommunikationsenheten planera för informationsinsats genom kommunens kända kommunikationskanaler till målgruppen.

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

⁸ <https://jamfor.nacka.se/forskola>

⁹ www.sfx.se Hämtad 2023-04-17.

Alliansens 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 alliansens 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 föredrar 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.

Samlad 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 vistas i landet en längre tid och därmed har lärt sig en 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.

Det kan noteras att utbildningsenheten kommer att återkomma till nämnden för arbete och försörjning avseende en uppföljning om behovet och intresset inom målgruppen för att studera på övriga kurser inom kommunal vuxenutbildning.

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.

Antaganden om Nacka skulle bekosta sfi för ukrainare under en begränsad tid

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 Excelbilaga.

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.

Bilaga

Beräkning av kostnader sfi-utbildning för ukrainska flyktingar

Carina Legerius

Jen Holmberg

Jill Salander



Enhetschef
Utbildningsenheten

Rektor tillika skolchef
Utbildningsenheten

Utbildningsexpert
Utbildningsenheten