



Kvalitetschef  
Linda Abrahamsson  
0410-73 43 31  
linda.abrahamsson@trelleborg.se

## **Bildningsnämndens yttrande över arbetsmarknadsnämndens beställning av svenska för invandrare (SFI)**

### **Ärendebeskrivning**

Bildningsnämnden ansvarar för vuxenutbildningen, i vilken svenska för invandrare (SFI) är en del. Arbetsmarknadsnämnden ansvarar för att beställa SFI från bildningsnämnden. Av arbetsmarknadsnämndens beställning framgår att SFI ska beställas på sådant sätt att utbildningen är flexibel, tillgodoser marknadens behov av framtida arbetskraft och ökar individens konkurrenskraft.

Arbetsmarknadsnämnden beslutar i dagsläget om beställning av SFI och vad SFI verksamheten får kosta, utan ett underlag där en kostnads- och behovsanalys genomförts, kopplat till antalet studerande idag, prognos för antal studerande 2018 eller kopplat till de studerandes utbildningsbakgrund. Det innebär att arbetsmarknadsnämnden i dagsläget beslutar om beställning av SFI utan att säkerställa att beställningen faktiskt ger förutsättningar för en flexibel utbildning, att den tillgodoser marknadens behov av framtida arbetskraft eller att den ger förutsättningar att öka individens konkurrenskraft. Detta tillvägagångssätt innebär att arbetsmarknadsnämndens beställning, för andra året i rad, resulterar i att SFI verksamhetens flexibilitet och möjlighet att möta varje studerandes behov reduceras i Trelleborgs kommun. Med detta tillvägagångssätt försämrar arbetsmarknadsnämnden successivt nyanländas möjligheter att lära sig det svenska språket. Det förlänger deras behov av olika former av försörjningsstöd och kortsiktiga arbetsmarknadsinsatser, vilket i sin tur får direkta konsekvenser för individens konkurrenskraft, möjlighet till aktivt deltagande i samhällslivet, möjlighet till vidare studier och långsiktig etablering på arbetsmarknaden. Den besparing som görs på SFI verksamheten riskerar att bli kännbart kostsam för Trelleborgs kommun på lång sikt. I och med att andelen kommuninvånare med bristande kunskaper i svenska språket ökar, så ökar också risken för utanförskap och behov av försörjningsstöd.

Arbetsmarknadsnämnden anger i sitt beslut om beställning av SFI verksamhet som inkom den 31 oktober 2017, att bildningsnämnden ska återkomma om det inte finns förutsättningar att genomföra SFI i enlighet med gällande lagstiftning samt utifrån rådande budget. I föreliggande yttrande framgår hur såväl föregående som föreliggande beställning av SFI från arbetsmarknadsnämnden får till konsekvens att SFI utbildningen i Trelleborgs kommun får allt mer begränsade möjligheter att möta de studerandes behov, i enlighet med lagstiftningen, och vilka konsekvenser detta medför.

## Beredning

### Utbildningens syfte

Från och med den 1 januari 2018 övergår ansvaret för kursplanen i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare från regeringen till Skolverket och då träder även en ny kursplan i kraft.

På Skolverkets hemsida anges att: *kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. En elev med ett annat modersmål än svenska ska inom utbildningen få lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Utbildningen ska ge språkliga redskap för kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. En elev som inte är funktionellt litterat eller har ett annat skriftsystem än det latinska alfabetet ska få grundläggande läs- och skrivundervisning inom ramen för utbildningen.*

*Utbildningen ska rikta sig till personer som har olika erfarenheter, livssituation, kunskaper och studiemål. Undervisningen ska planeras och utformas tillsammans med eleven och anpassas till elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål.*

*Utbildningen ska, med utgångspunkt från individens behov, kunna kombineras med förvärvsarbete eller andra aktiviteter, till exempel arbetslivs- och samhällsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Undervisningen måste därför utformas så flexibelt som möjligt när det gäller tid, plats, innehåll och arbetsformer.*

(Källa: [Skolverket: Svenska för invandrare - utbildningens syfte](#))

Detta uttalade nationella syfte med utbildningen ställer stora krav på, i detta fall arbetsmarknadsnämnden, att en beställning av SFI utbildning från en förvaltning till en annan görs utifrån ett gediget underlag som säkerställer att beställningen motsvarar det var och en av de studerande har rätt till genom sitt deltagande i utbildningen. Att ett sådant underlag ligger till grund för föreliggande beställning har arbetsmarknadsnämnden inte redovisat.

### Svenska för invandrare (SFI) i Trelleborgs kommun

Redan innan arbetsmarknadsnämndens beställning för 2017 var vuxenutbildningens SFI verksamhet i Trelleborgs kommun en av Sveriges mest kostnadseffektiva. Kostnaderna för verksamheten var lägre än såväl Skåne- som riksgenomsnittet.

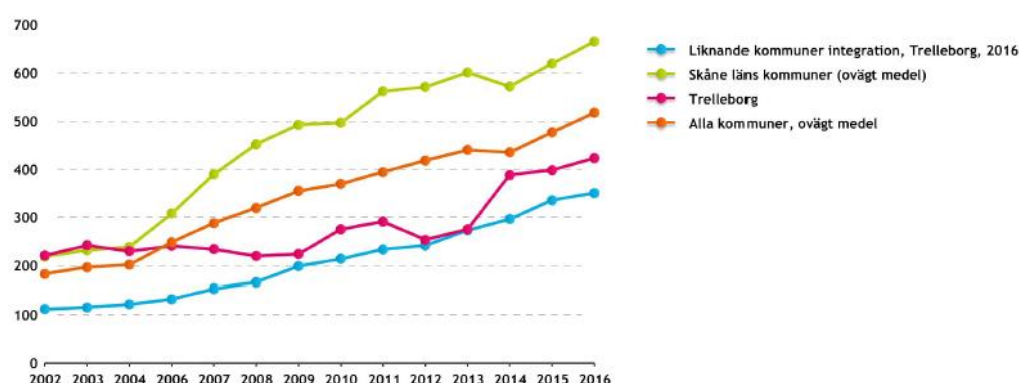
Kostnad svenska för invandrare, kr/inv	2014	2015	2016
Trelleborg	111	161	185
Alingsås	183	205	226
Enköping	97	168	229
Lidingö	179	171	146
Lidköping	187	241	326
Nyköping	242	289	294
Strängnäs	248	245	257
Tyresö	77	118	197
Skåne (ovägt)	182	213	242
Riket (ovägt)	220	247	295

Bildningsförvaltningens kostnadsjämförelse med hjälp av kommuner och landstings databas KOLADA visar att endast en kommun har en lägre kostnad för SFI verksamheten jämfört med Trelleborg, beräknat i kronor per invånare.

I Trelleborgs kommun har andelen studerande inom SFI med ingen eller mycket kort studiebakgrund ökat (studieväg 1 och 2). Detta parallellt med att andelen studerande med god studievana blir allt lägre (studieväg 3).

Arbetsmarknadsnämnden reducerar dessutom budgetanslag för SFI verksamheten, genom sin beställning, i takt med att antalet studerande i Trelleborgs kommun ökar. (se diagram nedan)

Elever i SFI-utbildning, antal (Värde):



### ***SFI-verksamheten och dess organisation inom vuxenutbildningen***

I dagsläget har vuxenutbildningen i Trelleborgs kommun 248 studerande inom SFI verksamheten. 175 av dessa studerar på dagtid och 65 studerande är inskrivna på kvällskursen, vilket innebär 3 timmars undervisning per vecka. Vuxenutbildningen tillser även att de studerande får möjlighet att studera SFI inom ramen för yrkes SFI och lärlings-SFI, av vilka SFI verksamheten har 4 grupper. I dagsläget finns det ytterligare 53 sökande i kö som kommer att påbörja sina SFI studier i månadsskiftet januari/februari 2018.

Vuxenutbildningen får dessutom in cirka 10 nyanmälningar till SFI per vecka. I dagsläget tar Trelleborgs SFI verksamhet emot deltagare även från andra kommuner främst när det gäller yrkes-SFI.

Om SFI utbildningen ska bedrivas i enlighet med skollagens krav och på det sätt som motsvarar Regeringens uttalade syfte med utbildningen, behöver verksamheten utformas så att den tillgodoser varje enskild individ oberoende av om hen är analfabet, aldrig gått i skola eller gått en universitetsutbildning i sitt hemland. Inom vuxenutbildningen i Trelleborgs kommun har därför SFI verksamheten utformats enligt följande:

I studieväg 1 kurs A riktas undervisningen till analfabeter och gruppen har därför begränsats till 16 studerande för att kunna ge var och en tillräckligt stöd för sin språkutveckling. Studieväg 1 kurs B har något fler studerande men antalet har begränsats till 20, då de har mycket liten studievana. I övriga SFI grupper varierar antalet studerande mellan 25-30 och är i huvudsak renodlade utifrån vilken SFI kurs de studerande läser. Det är endast i kvällsgrupperna inom studieväg 2 och 3 som samläsning sker när det gäller kurserna B/C och C/D

och det är möjligt utifrån att de studerande har både studievana och tillräckliga kunskaper i svenska språket för att i delar kunna arbeta mer självständigt under ledning av undervisande lärare.

SFI verksamheten har kontinuerlig antagning under året och begränsad kötid för de som ansöker om plats, vilket innebär en kötid om högst en månad för de som är inom etableringen och för övriga en kötid om högst tre månader.

Bildningsförvaltningens bedömning är att SFI verksamheten egentligen skulle behöva utökas utifrån att antalet studerande inom SFI ökar över tid i Trelleborgs kommun och utifrån Regeringens beslut om att SFI ska ingå i den kommunala vuxenutbildningen som ett led i att SFI utbildningen i än högre grad ska anpassas efter varje studerandes individuella behov i syfte att förkorta den sammanlagda studietiden och öka genomströmningen.

Arbetsmarknadsnämndens beställningsförfarande med tillhörande budgetanslag verkar dock för att detta behov inte ska tillgodoses, vilket kommer att få allvarliga konsekvenser ur såväl ett individ- som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Bildningsförvaltningens bedömning är, för att även fortsättningsvis kunna uppfylla bestämmelserna när det gäller SFI verksamheten, att befintligt antal undervisningsgrupper behövs för att kunna tillgodose såväl efterfrågan som utbildningens syfte ur ett nationellt perspektiv.

### **Konsekvensbeskrivning utifrån arbetsmarknadsnämndens beställning av SFI verksamhet för 2017 och 2018**

Utifrån att SFI utbildningen redan är kostnadseffektiv, dvs bedrivs till låg kostnad samtidigt som verksamheten håller hög kvalitet, till följd av den samordning som sker mellan vuxenutbildningen och gymnasieskolan, har vuxenutbildningen haft svårt att genomföra besparingsåtgärder inom SFI verksamheten motsvarande den beställning som arbetsmarknadsnämnden beslutade om den 2017-01-23.

De besparingsåtgärder vuxenutbildningen kunnat genomföra under 2017 har istället fått syfta till att begränsa antalet studerande till att främst omfatta de som är i störst behov av SFI undervisning. Exempel på vidtagna åtgärder samt konsekvenserna av dessa anges nedan:

- Antalet kvällskurser har reducerats från 2 till 1, vilket fått till följd att de studerandes progression i svenska språket försämrats då antalet undervisningstimmar för de studerande inom dessa grupper halverats. Det har även fått till konsekvens att antalet avhopp ökat. Upplevd progression är en avgörande motivationsfaktor.
- Avveckling av utökad SFI. Det här innebär att det i dagsläget inte är möjligt att studera SFI på heltid, vilket fått till konsekvens att den sammanlagda studietiden förlängs för flera kommuninvånare och att genomströmningen blivit lägre, tvärt emot Regeringens ambitioner.
- Studerande som uppnått en undervisningstid om 525 timmar har avslutats för att nya studerande skulle kunna påbörja SFI utbildning. Detta är inte längre en möjlig åtgärd då de studerande, enligt de nya formuleringarna i kursplanen, har rätt att fullfölja påbörjad utbildning.
- Studerande som arbetade eller praktiserade flyttades till kvällskurser, vilket resulterade i att flera avbröt sina studier på grund av bristande

progression vilket i sin tur försämrar individernas konkurrenskraft på arbetsmarknaden och genomströmningen försämrades.

- Studerandes möjlighet att studera vid externa utbildningar eller utbildningar på distans avvecklades. Detta resulterade i att studerande som kombinerade sina SFI studier med exempelvis studier för särskild yrkesutbildning på distans inte längre kunde kombinera dessa studier. Konsekvensen blev att de studerandes studietid förlängdes, liksom deras tid för etablering på arbetsmarknaden.

Trots ovan listade besparingsåtgärder kvarstår ett budgetunderskott om drygt 1 miljon kronor avseende SFI verksamheten. Eftersom antalet studerande inom SFI verksamheten fortsatt ökar samtidigt som budgetanslaget genom föreliggande beställning för 2018 från arbetsmarknadsnämnden föranleder ett budgetunderskott för SFI verksamheten, drivs bildningsnämnden att vidta besparingsåtgärder som får ytterligare och än allvarigare konsekvenser för kommuninvånare i behov av SFI utbildning. De besparingsåtgärder som krävs för att möta arbetsmarknadsnämndens beställning samt konsekvenser av dessa anges nedan:

- En vakant tjänst om 100% tillsätts inte. En grupp studerande inom snabbspår SFI avvecklas och fördelas på tre lärare, vilket medför fler antal studerande per grupp, mer begränsat individuellt stöd, bristande individanpassning och risk för ökad andel avhopp. Det resulterar i lägre progressionstakt, vilket förlänger de studerandes studietid och försenar deras möjligheter till vidare studier eller etablering på arbetsmarknaden.
- Lärartjänst med särskilt ansvar för samhällskunskap och stöd för studerande i behov av extra anpassningar och särskilt stöd reduceras med 20% vilket resulterar i lägre progressionstakt, risk för avhopp vilket ökar andelen kommuninvånare som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Starkt begränsade förutsättningar för vidare studier eller etablering på arbetsmarknaden och risk för utanförskap.
- Yrkes SFI avvecklas, både inom nätverket Yrkes SFI Skåne och i egen regi. Den pågående annonseringen för antagning till lärlings SFI i januari 2018 stoppas. Detta innebär att koppling mellan SFI studier och arbetsliv begränsas ytterligare, vilket främst drabbar studerande med låg utbildningsbakgrund då de valt yrkes SFI för att snabbare komma ut på arbetsmarknaden. En konsekvens av detta blir än mer begränsad tillgång till yrkesutbildad arbetskraft inom bristyrken som svets, köksbiträde, handel, barn/fritid, vård/omsorg och bygg/anläggning. Det motverkar direkt kommunens mål om att fler kommuninvånare ska ha en egen försörjning.
- Ledningsfunktion om 30% avvecklas. Den regionala samverkan som präglat vuxenutbildningen kommer att begränsas. Det nära ledarskapet begränsas, vilket enligt forskning påverkar den pedagogiska utvecklingen av verksamheten negativt.
- Avvecklar del av SYV tjänst, vilket medför sämre förutsättningar för individuell studie- och yrkesplanering. Detta ökar risken för att studerande inte ges den ledning och det stöd de behöver för att fatta strategiska och medvetna beslut om framtiden utifrån individuella förutsättningar och mål. Det ökar sannolikheten för avhopp och längre

väg till att återuppta studier och försämrade konkurrenskraft på arbetsmarknaden.

- Finns inga förutsättningar att bedriva SFI verksamhet 52 veckor om året med kvalificerad personal. Får direkta konsekvenser för studerande inom etableringen som därmed inte kan fullfölja etableringsplanen och således blir utan aktivitetsstöd. Ökar andelen kommuninvånare i utanförskap.

Det budgetunderskott som kvarstår om 109 000 kronor, trots ovan planerade besparingsåtgärder, beror på att studerande som är inne i verksamheten har rätt att fullfölja sin utbildning. För att de studerande på D-nivå ska kunna fullfölja sin utbildning krävs att SFI verksamheten köper in distansutbildningar externt. Det innebär således att Trelleborgs kommun lägger den del av den egna SFI verksamheten till förmån för externa aktörer.

Med anledning av arbetsmarknadsnämndens budgetanslag för SFI verksamhet, drivs bildningsnämndens vuxenutbildning att vidta åtgärder som motverkar SFI utbildningens syfte såväl som Regeringens ambitioner med lagförändringen.

### **Utbildnings- och etableringsuppdraget för nyanlända i Trelleborgs kommun**

En kommuns utbildningsuppdrag och etableringsuppdrag (*etableringsuppdraget berör personer mellan 20-65 år som har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande och deras anhöriga. Kommunen ska ge ett individanpassat stöd under, som längst 2 år, utifrån en kartläggning av individens erfarenheter, kompetenser och yrkesambitioner. Etableringsinsatser ska snabba på individens väg till arbete eller studier.*) är nära sammankopplat och av avgörande betydelse för nyanlända kommuninvånare. Aktuell forskning visar att utbildning är en av de viktigaste faktorerna för en lyckad etablering i samhället. Att behärska det svenska språket är av avgörande betydelse för att kunna delta i samhällslivet på likvärdiga villkor och för att ha förutsättningar för såväl vidare studier som för långsiktig, hållbar etablering på arbetsmarknaden. Språket är därav av stor vikt för att förebygga utanförskap och främja integration.

I samband med den lagförändring som innebär att SFI idag ingår i den kommunala vuxenutbildningen, slog Regeringen också fast att:

*För utrikes födda som invandrar till Sverige är vägen till arbete ofta lång. Att behärska det svenska språket och att ha en utbildning som är gångbar på den svenska arbetsmarknaden är två mycket viktiga förutsättningar för etablering i det svenska samhället... Etableringen i det svenska samhället måste bli effektivare och gå snabbare. Med dessa förändringar blir det enklare att kombinera sfi med annan verksamhet och fortare komma vidare till annan utbildning eller ett arbete.*

(Källa. Regeringskansliet. Pressmeddelande: *Nu blir sfi en del av komvux*)

Bildningsförvaltningen har med hjälp av kommuner och landstings databas KOLADA, tagit fram statistiskt underlag som visar Trelleborgs kommuns resultat i förhållande till liknande kommuner när det gäller integration. Det som mäts är andel nyanlända kommuninvånare som lämnat etableringsuppdraget och som 90 dagar därefter arbetar eller studerar (etableringsplanen avslutas

oavsett utfall efter 2 år och nedan anges hur stor andel som efter 90 dagar lämnat etableringsuppdraget till arbete respektive studier).

Lämnat etableringsuppdraget och börjat arbeta (status efter 90 dagar), andel (%)	2015	2016	Trend
Liknande kommuner integration, Trelleborg, 2016	27	29	↑
Lidingö	28	36	↑
Österåker	64	33	↓
Tyresö	25	23	↓
Partille	29	18	↓
Ale	15	29	↑
Alingsås	7	27	↑
Lidköping	19	40	↑
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	18	23	↑
Trelleborg	27	21	↓
Alla kommuner, ovägt medel	24	29	↑

Av tabellen framgår Trelleborgs och jämförbara kommuners förmåga att stödja nyanlända kommuninvånare till långsiktig och hållbar etablering på arbetsmarknaden.

Statistiken anger att andelen nyanlända som lämnat etableringsuppdraget och börjat arbeta sjunkit i Trelleborgs kommun, samt att detta avviker i negativ bemärkelse jämfört med både genomsnittet för Skåne som riket. Forskning på området framhåller betydelsen av att nyanlända snabbt lär sig det svenska språket för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Lämnat etableringsuppdraget och börjat studera (status efter 90 dagar), andel (%)	2015	2016	Trend
Liknande kommuner integration, Trelleborg, 2016	10	3	↓
Lidingö	3	0	↓
Österåker	9	0	↓
Tyresö	13	9	↓
Partille	20	7	↓
Ale	15	0	↓
Alingsås	2	0	↓
Lidköping	6	8	↑
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	8	4	↓
Trelleborg	6	8	↑
Alla kommuner, ovägt medel	7	5	↓

Av tabellen framgår Trelleborgs och jämförbara kommuners förmåga att stödja nyanlända kommuninvånare till fortsatta studier.

Statistiken anger att andelen nyanlända som lämnat etableringsuppdraget och börjat/fortsatt studera ökat i Trelleborgs kommun, samt att detta avviker i positiv bemärkelse jämfört med genomsnittet för riket.

Då statistiken som visas inte uppdaterats efter det att besparingsåtgärder vidtagits inom SFI verksamheten befarar bildningsnämnden att motsvarande siffror för 2017 kommer att visa på att andelen nyanlända som går vidare till studier sjunker, i likhet med vad statistiken visar när det gäller andelen som går vidare till arbete. För Trelleborgs kommun innebär rådande utveckling att klyftorna i samhället riskerar öka. De med studievana kan, genom tillräckliga/goda kunskaper i engelska språket och genom att de därmed snabbare kan skapa sig kontaktnät, fortfarande gå vidare till såväl arbete som

utbildning. De som helt saknar eller som har mycket begränsad skolbakgrund riskerar varken gå vidare till arbete eller studier utan riskerar hamna i utanförskap, försörjningsstöd eller mer kortsiktiga arbetsmarknadsåtgärder.

Bildningsnämnden vill avslutningsvis ännu en gång poängtera att det utifrån ovanstående är av vikt att Trelleborg som kommun förtydligar vilken inriktning man vill ha för invånarna i kommunen. Målsättningen om ett socialt hållbart samhälle behöver vara vägledande för samtliga förvaltningar, bolag och ideella aktörer i Trelleborgs kommun. Det ställer krav på att de beslut som fattas, i detta fall arbetsmarknadsnämndens beslut om och budgetanslag för beställning av SFI verksamhet av bildningsnämnden, så görs utifrån att påverka samhället i fastslagen riktning. För att säkerställa att beslutet ifråga påverkar i sådan riktning krävs att det fattas utifrån en kostnads- och behovsanalys, kopplat till antalet studerande idag, prognos för antal studerande 2018 och kopplat till de studerandes utbildningsbakgrund, vilket arbetsmarknadsnämnden i dagsläget inte redogör för.

Föreliggande yttrande är en återrapport till arbetsmarknadsnämnden utifrån beslutad beställning. Om arbetsmarknadsnämnden står fast vid sin beställning kommer bildningsnämnden behöva genomföra ovan beskrivna åtgärder.

## **Förslag till beslut**

Med utgångspunkt i ovan redovisning av hur bildningsnämnden bedriver en kostnadseffektiv och kvalitativ kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, där kvalitetshöjande satsningar kontinuerligt arbetas fram samt utifrån att SFI sedan den 1 juni 2016 är en del av den kommunala vuxenutbildningen, föreslår bildningsförvaltningen bildningsnämnden att besluta

att föreslå kommunstyrelsen besluta att föra över ansvaret för SFI till bildningsnämnden så att reglementet överensstämmer med gällande lagstiftning, samt

att för kännedom översända bildningsnämndens beslut till arbetsmarknadsnämnden

## **Skickas till**

Kommunstyrelsen

Arbetsmarknadsnämnden