



Länsstyrelsen
Västmanlands län

ENHETEN FÖR REGIONAL UTVECKLING



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska flyktingfonden

Yrkesinriktad svenskundervisning för invandrare i Västmanlands län - SfX

– en kartläggning av förutsättningar, möjligheter och hinder
för utveckling av yrkesinriktad sfi i Västmanland

LÄNSSTYRELSENS RAPPORTSERIE

Rapport 2010:13

Titel: Yrkesinriktad svenskundervisning för invandrare i Västmanlands län - SfX
Integration
Enheten för regional utveckling
Länsstyrelsen i Västmanlands Län
Diarenummer: 851 2905-10

Förord

Syftet med kartläggningen är att bidra med underlag för fortsatt arbete för regional samverkan och interkommunalt samarbete i utvecklingen av nyanländas introduktion i länet i allmänhet och sfi i synnerhet. Förhoppningen är att arbetet med yrkesinriktad sfi ska intensifieras och konkretiseras och att förutsättningarna för att bättre ta tillvara nyanländas yrkeserfarenhet och därmed påskynda vägen till etablering och egenförsörjning ska ses över.

Länsstyrelsens uppgift är att arbeta för att de integrationspolitiska målen får genomslag i länet. Regeringen har gett länsstyrelserna i uppdrag att verka för att det finns god beredskap och kapacitet i länet för mottagande och introduktion av nyanlända flyktingar, att överlägga med kommunerna om mottagande av nyanlända flyktingar, att utveckla samverkan mellan kommuner och myndigheter i länet avseende boende, introduktion och snabb arbetsmarknadsetablering samt att följa upp introduktionen och dess resultat i länet. Ett led i Länsstyrelsens i Västmanlands län integrationsarbete bedrivs därutöver inom ramen för projektet "Flyktingsamverkan Västmanland".

Projektet "Flyktingsamverkan Västmanland" har pågått sedan 2008 och pågår till och med den 30 december 2010. Projektet genomförs av Länsstyrelsen i Västmanlands län i samverkan med Västmanlands kommuner och Landsting (VKL), Landstinget i Västmanlands län, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och länets tio kommuner. Projektet medfinansieras av den Europeiska flyktingfonden. Kartläggningen som du nu håller i din hand är ett resultat av det arbete som pågått, och pågår, inom ramen för projektet och som bedrivs i linje med den regionala överenskommelsen om samarbete om flyktingintroduktionen i länet.

Västerås den 22 juni 2010



.....

Karin Tilly, tf. Länsråd



.....

David Ekbäck, Projektledare

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Bakgrund	7
1.1 En reformerad flyktingintroduktion	7
1.2 Utveckling av yrkesinriktad sfi i Västmanlands län	8
1.3 Syfte och metod	9
2 Allmänna förutsättningar för Sfi/SfX	11
2.1 Reglering	11
2.2 Genomförande	11
2.3 Omfattning	11
2.4 Finansiering	12
2.5 Behov av flexibel organisation	12
2.6 Samverkan mellan kommuner inom sfi	13
3 Yrkesinriktad sfi - nuläge i länet	14
3.1 Fagersta/Norberg/Skinnskatteberg (FNS)	14
3.1.1 Sfi i FNS inom ramen för Norra Västmanlands Utbildningsförbund (NVU)	14
3.1.2 Utveckling av yrkesinriktad sfi och fördjupad samverkan i FNS	15
3.2 Kungsör/Arboga/Köping (KAK)	15
3.2.1 Sfi-organisationen i KAK	15
3.2.2 SfX i Kungsör	16
3.2.3 SfX i Arboga	16
3.2.4 SfX i Köping	16
3.2.5 Utveckling av yrkesinriktad sfi och fördjupad samverkan i KAK	17
3.3 Surahammar/Hallstahammar	18
3.3.1 Sfi-organisationen i Surahammar och Hallstahammar	18
3.4 Sala	18
3.4.1 Sfi-organisationen i Sala	18
3.4.2 Utveckling av yrkesinriktad sfi och fördjupad samverkan i Sala	19
3.5 Västerås stad	20
3.5.1 Sfi-organisationen i Västerås	20
3.5.2 Utveckling av yrkesinriktad sfi och fördjupad samverkan i Västerås	21
3.6 Nuvarande utbud otillräckligt – mer differentiering krävs	21
3.6.1 Referensgrupp av nyanlända tycker till om sfi i länet	21
4 Förutsättningar för samverkan kring yrkesinriktad sfi i Västmanlands län	23
4.1 Interkommunal och regional samverkan för SfX i Västmanlands län	23
4.2 Tre aktiva yrkesspår i länet, men inget med länsintag	23
4.3 Uppfattning om vissa hinder för SfX finns	23
4.4 Förutsättningar för samverkan kring yrkesspår finns	24
4.5 Elevunderlag	24
5 Konkreta utvecklingsinitiativ och projekt på gång	26
5.1 Utvidga Sfi-spåren inom KAK	26
5.2 Starta Grön sfi i Sala	26
5.3 Pilotprojekt för att utveckla Arosdöttrarnas svenskundervisning för lågutbildade kvinnor	26
5.4 Pilotprojekt för att utveckla sfi för akademiker i högskolemiljö	27
6 Risker	28
6.1 Risker som potentiella möjligheter och hinder	28
6.2 Migrationsverkets prognos för 2010 och framåt	28

6.3	Ett föränderligt elevunderlag	28
6.4	En föränderlig efterfrågan på arbetskraft - Var finns jobben 2010 och framåt?.....	28
6.5	Möjligt att läsa SFI på folkhögskola?.....	29
6.6	Reform om nyanländas arbetsmarknadsetablering den 1 december 2010	30
6.7	Beslut på ansökan om pilotprojekt	30
7	Förslag på förbättringar och åtgärder i fortsatt arbete.....	31
8	Källförteckning	33
8.1	Rapporter m.m.....	33
8.2	Intervjuer	Fel! Bokmärket är inte definierat.
9	Bilagor.....	34
9.1	Finsam (finansiell samverkan) som struktur för samverkan – en överblick	34
9.1.1	Att bilda samordningsförbund	34
9.1.2	Samordningsförbund enligt Finsam-lagstiftningen för samverkan inom introduktion av nyanlända i Västmanlands län.....	36
9.2	Kommunalförbund som struktur för samverkan – en överblick.....	38
9.2.1	Att bilda kommunalförbund	38
9.2.2	Kommunalförbund för samverkan i Västmanlands län.....	39

Sammanfattning

Svenska för invandrare (sfi) ska vara flexibelt utformad för att tillgodose individuella behov. För att få till stånd en mer differentierad sfi som erbjuds alla sfi-studenter oavsett bosättningskommun i länet krävs att kommuner och andra aktörer samverkar.

Det finns tre yrkesspår inom sfi i länet idag. Dessa bedrivs inom Köping, Arboga och Kungsör, tre kommuner som tillsammans benämns KAK. Eleverna i dessa spår kommer från enbart från KAK. Det finns ingen struktur och inga rutiner för antagning av elever från övriga länet. Intresse för detta finns dock. Från Norra Västmanlands Utbildningsförbund, NVU, samt Sala och Västerås är man dessutom intresserade av att dels kunna erbjuda mer yrkesinriktad sfi, dels kunna skicka elever till andra kommuner för deltagande i yrkesinriktad sfi.

Genomgående uppfattas elevunderlaget i den egna kommunen som mer eller mindre otillräckligt för att egna yrkesspår ska kunna startas, varför samverkan är nödvändig. Att söka och hitta passande former för regional samverkan kring sfi är dock ingen enkel uppgift. Det kan emellertid konstateras att det sällan föreligger några formella hinder för regional samverkan eller interkommunalt samarbete. Detta är också fallet när vi talar i termer av samverkan kring sfi i Västmanlands län. Inte heller föreligger några formella eller legala hinder mot att kommuner för detta syfte träffar överenskommelser om t.ex. interkommunal ersättning eller mer formaliserad samverkan.

Samverkan på länsnivå har emellertid inte kommit till stånd. Skälen till detta är flera. Bland annat så hänvisas det i flera fall till det faktum att kommunerna organiserar sin sfi på olika sätt, vilket anses utgöra ett problem. Trots att detta anses vara försvårande omständigheter, visar kartläggningen att inte heller detta utgör några formella hinder för en mer utvecklad samverkan. Avsaknad av tydlig politisk vilja att samverka och ett i vissa avseenden bristande engagemang är andra exempel som lyfts fram som hinder för samverkan. Det finns idag inget fungerande forum där frågor om yrkesinriktad sfi ges det utrymme som frågorna kräver för att komma vidare när det gäller samsyn och samordning. När projekt Flyktingsamverkan Västmanland startade skulle en arbetsgrupp för sfi/yrke bildas. Det löstes genom att låta en redan existerande samverkansgrupp för länets rektorer inom vuxenutbildningen som leds av VKL, Västmanlands kommuner och landsting., fylla funktionen av arbetsgrupp för sfi/yrke. Genom att gruppen behandlar en mängd olika frågor inom vuxenutbildningen var denna lösning kanske inte optimal. Konkreta åtgärder och handlingsplaner har ännu inte presenterats och förankringen ute i kommunerna är inte heller tillräcklig.

Det finns dock kunskap om och erfarenhet av interkommunal samverkan i länet, både från sfi men också andra områden. Kunskapen, erfarenheterna och de befintliga strukturerna måste bättre tas tillvara i arbetet för att regional samverkan kring yrkesinriktad sfi ska bli en realitet. Kartläggningen tyder på att det inte finns stora ekonomiska eller organisatoriska hinder för detta. Västerås och Sala har

redan idag avtal gällande yrkesvux som skulle kunna överföras till sfi. Också inom NVU och KGF, Kolbäcksådalens gymnasieförbund i Hallstahammar och Surahammar, finns strukturer för detta. Inom KAK har man sedan 2008 haft interkommunal samverkan för yrkesinriktad sfi, dock utan att några interkommunala ersättningar betalats ut mellan kommunerna. Också denna struktur skulle kunna överföras till ett större antal kommuner i länet.

1 Bakgrund

1.1 En reformerad flyktingintroduktion

I regeringens proposition (2009/10:60), *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, föreslås en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och följdändringar i ett antal lagar. Syftet med etableringsinsatserna är att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. En ny aktör – etableringslots – ska underlätta och påskynda de nyanländas etablering i arbetslivet.¹

Riksdagen beslutade den 17 mars 2010 att anta propositionen och den nya lagen och övriga författningsändringar träder i kraft den 1 december 2010. Flera för introduktionen av nyanlända centrala aktörer får i och med de beslutade förändringarna helt eller delvis nya uppgifter.

Arbetsförmedlingen och kommunerna

Arbetsförmedlingen får till uppgift att samordna etableringsinsatserna enligt den föreslagna lagen samt vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.² Ett närmare samarbete mellan t.ex. Arbetsförmedlingen och kommunerna kommer att krävas.

Kommunerna får fortsättningsvis en central och viktig roll vad gäller nyanländas etablering bl.a. genom bostadsförsörjning, svenskundervisning för invandrare (sfi) och insatser för barn och ungdomar. Kommunerna får dessutom ansvar för att erbjuda samhällsorientering. Kommunerna har dock inte kvar nuvarande samordningsansvar för introduktionen för de som omfattas av den nya lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.³

Arbetsförberedande insatser ska påbörjas betydligt tidigare, och gärna ske samtidigt som utbildning i svenska och samhällsorientering. Varje individ ska få en personligt utformad etableringsplan som bygger på hans/hennes kompetens och erfarenheter. För att insatserna ska kunna utformas mer individuellt och ske parallellt behöver flexibiliteten också öka inom sfi-undervisningen. Samverkan mellan kommunerna inom en region har på många håll i landet varit en framgångsrik modell för att möjliggöra snabbare sfi-start och en ökad differentiering av kursutbudet.⁴ Denna utveckling ska fortsätta.

Kommunerna kommer också fortsättningsvis att få en schabloniserad ersättning från staten. Den största skillnaden mot i dag vad gäller ersättningen till kommunerna är att de som deltar i etableringsinsatser kommer att få en statlig

¹ Prop. 2010/09:60 s. 40

² Ibid. s. 47 ff.

³ Ibid. s. 50-51ff.

⁴ Departementsrådet Elin Landell, intervjuad i *Integration - Länsstyrelsernas nyhetsbrev* Nummer 1, April 2010

etableringsersättning. Kommunernas schablonersättning omfattar därmed inte försörjningsstöd för den tid etableringsinsatserna pågår.⁵

Migrationsverket

Migrationsverkets nuvarande uppdrag vad gäller nyanländas bosättning upphör. Migrationsverket har dock även fortsättningsvis vid behov ansvar för att anvisa plats i en kommun för kvotflyktingar, nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare men som inte har rätt att få en etableringsplan, nyanlända som har fyllt 65 år och ensamkommande barn.⁶

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna får till uppdrag att främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända. Länsstyrelserna ska vidare verka för att samordna mottagandet av nyanlända i länet samt träffa överenskommelser med kommuner om mottagande för bosättning av flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga.⁷ I och med reformen förstärks länsstyrelsernas mandat att driva på det regionala samverkansarbetet genom att ansvaret blir inskrivet i lagen.

1.2 Utveckling av yrkesinriktad sfi i Västmanlands län

En del Länsstyrelsens arbete med integrationsfrågor är att, utifrån de av regeringen beslutade förändringarna i mottagandet och introduktionen av nyanlända flyktingar, förbereda länet inför reformen. För att bidra till utvecklingen av nyanländas introduktion i länet verkar Länsstyrelsen i Västmanlands län för utvecklingen av regional samverkan och interkommunalt samarbete. Ett utvecklingsområde i detta arbete är svenska för invandrare (sfi) och utvecklande av yrkesinriktad sfi (SfX). Ett arbete som ligger i linje med den regionala överenskommelsen om samarbete om flyktingintroduktionen i Västmanlands län 2008 – 2014 (Länsstyrelsens i Västmanlands län rapport 2008:13). En del av detta arbete bedrivs inom ramen för det EU-finansierade projektet *Flyktingsamverkan Västmanland*, som pågått sedan 2008.

Inom ramen för projektet har förutsättningarna för att erbjuda sfi med yrkesspår i länet tidigare undersökts. Det har visat sig att det finns en stark vilja att erbjuda mer arbetslivsinriktad sfi-undervisning i länet. Mindre kommuner har varit dock varit tydliga med att det behövs en interkommunal samverkan om detta ska kunna erbjudas. Inom tre kommuner i länet har en sådan samverkan redan kommit till stånd. Köping, Arboga, Kungsör erbjuder varsitt sfi-spår som tar emot elever även från de övriga två kommunerna (se 3.2).

⁵ Departementsrådet Elin Landell, intervjuad i *Integration - Länsstyrelsernas nyhetsbrev* Nummer 1, April 2010

⁶ Prop. 2010/09:60 s. 54 ff.

⁷ Ibid. s. 56 ff.

Huvudsyftet med utvecklingsarbetet inom ramen för målområde Sfi/Yrke i projektet är att individualisera sfi. Detta kräver samordning för att skapa underlag för mer differentierad utbildning. Ett huvudspår är att skapa yrkesinriktad sfi. Målet är att den enskilde sfi-eleven snabbare erhåller en gångbar yrkessvenska eller yrkeskompetens. Genom utökat samarbete över kommungränserna ska yrkesinriktad svenska för personer med yrkesbakgrund kunna erbjudas. Detta för att bättre ta tillvara yrkeserfarenhet och påskynda vägen till etablering och egenförsörjning för den enskilde. Möjligheterna att vid behov anordna traditionella yrkesutbildningar inom sfi bör också ses över.

SfX är helt enkelt en pedagogisk idé som i grunden bygger på ett yrkesbaserat lärande, dvs. att man alltid utgår från en yrkesverksamhet när lärandet organiseras. Detta innebär en betoning av yrkesutbildning som en arena för vuxenutbildning i dess olika former.⁸ Undervisningen kan t.ex. kopplas till kursmålen för sfi (nivå c och d). Yrkesinriktad sfi kan i detta sammanhang ses både ur ett utbildnings- och personalförsörjningsperspektiv, varför Arbetsförmedlingens deltagande i arbetet med att planera och utforma utbildningen är central.

Målen med arbetet inom ramen för målområdet är att det sammantaget ska finnas ett varierat utbud av yrkesinriktad svenska och yrkesutbildningar i länet och även om möjligt över länsgränsen för att säkra ett större elevunderlag. En fungerande administration av platser ska tas fram. Oavsett bostadsort ska flyktingar och andra invandrare erbjudas lämplig utbildning i någon av länets kommuner.

Arbetet mot yrkesinriktad sfi inom ramen för projektet har emellertid gått sakta framåt och i vissa avseenden helt stannat upp. Anledningarna till detta är flera. Bland annat pekade delutvärderingen av projektet, genomförd av Sweco eurofutures och presenterad i början av 2010, på att det funnits svårigheter inom den arbetsgrupp som rör sfi/Yrke. Utöver begränsat med tid för projektet har det även påtalats att det varit svårt att samla sfi-rektorerna inom länet för att utveckla verksamheten. Dessutom efterfrågas en större samverkan mellan projektledningen och arbetsgruppen.⁹

1.3 Syfte och metod

Syftet är att denna kartläggning ska fungera som underlag för fortsatt arbete för regional samverkan och interkommunalt samarbete i utvecklingen av nyanländas introduktion i länet i allmänhet och sfi i synnerhet. Avsikten är att belysa dels vilka hinder till samverkan som förs fram ute i kommunerna, dvs. uppfattningen om *varför* fördjupad samverkan inte kommer till stånd, och *hur* arbetet kan fortskrida för att möjliggöra samverkan kring yrkesinriktad sfi i länet. Med utgångspunkt i kartläggningen ska en arbetsplan/handlingsplan för yrkesinriktad sfi i länet tas fram gemensamt av Länsstyrelsen och andra berörda aktörer i länet.

⁸ ”De är ju mina kolleger” – En metastudie av SfX, Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen 2009, s. 65f

⁹ Sweco Eurofutures (2010) *Utvärdering av Flyktingsamverkan Västmanland – ett projekt med stöd från Europeiska flyktningfonden* Process – Delrapport 2009

Kartläggningen baseras på beskrivningar av nuläge, problem, möjligheter och utvecklingspotential av sfi i Västmanlands län. Underlaget till kartläggningen utgörs i första hand av material från intervjuer med rektorer, lärare och integrationshandläggare verksamma i kommunerna i Västmanlands län.

2 Allmänna förutsättningar för Sfi/SfX

2.1 Reglering

Sfi regleras i Skollagen (1985:1100), Förordningen (SFS 1994:895) om svenskundervisning för invandrare samt i kursplanen för sfi (SKOLFS 2009:2).

2.2 Genomförande

Kommunerna ansvarar för att de som har rätt till sfi erbjuds undervisning. Kommunerna anordnar själva sfi eller samverkar med andra kommuner, landsting eller samverkar inom ramen för kommunalförbund. Alternativt kan de lägga ut utbildningen på entreprenad. Endast den myndighetsutövning som hör till lärarnas uppgifter kan då överlämnas (Skollagen, 13 kap).

Undervisningen ska påbörjas så snart som möjligt från det att rätten att delta infunnit sig. I det fall inga särskilda skäl föreligger ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader (Skollagen, 13 kap). Individen ska, efter bedömning, antas till den kurs som bäst bedöms motsvara dennes undervisningsbehov (SFS 1994:895).

Utbildningen ska kunna kombineras med förvärvsarbete och andra aktiviteter såsom validering, annan utbildning eller praktik, varför utbildningen måste vara flexibelt utformad (SKOLFS 2009:2). Kommunen ska enligt nuvarande lagstiftning, i samverkan med Arbetsförmedlingen, verka för att sfi-studerande ges möjlighet att träna det svenska språket i arbetslivet (Skollagen, 13 kap). Av propositionen om nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering (2009/10:60) framgår att kommunerna, efter reformen den 1 december 2010, fortsatt bör arbeta för att erbjuda de nyanlända praktikplatser som ett steg på vägen till egen försörjning. Arbetsförmedlingen ska dock, enligt propositionen, vara stödjande och pådrivande i detta arbete.

Drygt en tredjedel av undervisningen i sfi bedrevs på entreprenad 2008. Andelen är dock större i storstäderna (50 procent i Malmö, 70 procent i Stockholm och över 80 procent i Göteborg), där också utbudet av utbildningsanordnare av sfi och elevunderlaget är större. Kommunerna upphandlar i första hand utbildningar för specifika grupper, bl.a. högutbildade, studerande med en viss yrkesbakgrund eller med funktionshinder.¹⁰

2.3 Omfattning

Riktvärdet på undervisningens omfattning är 525 timmar. Riktvärdet får såväl överskridas som underskridas beroende på individens behov av undervisning för att uppnå de kunskapsmål som kursplanen fastslår. Det anses dock önskvärt att undervisningen bedrivs kontinuerligt under året med uppehåll endast för semester (SFS 1994:895).

¹⁰ Skolverket, Rapport 337:2009 *Skolverkets lägesbedömning 2009* s. 177

I genomsnitt ska sfi, under en fyraveckorsperiod, omfatta minst 15 timmars undervisningstid i veckan. Undervisningstiden kan minskas i det fall den studerande begär så och kommunen finner begäran förenlig med utbildningens syfte (Skollagen, 13 kap).

2.4 Finansiering

För personer som omfattas av flyktingmottagandet får kommunerna statlig ersättning med stöd av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Rätt till schablonersättning har kommuner som genomför ett program för utlänningens introduktion i samhället, inom vilket sfi ska ingå.

I och med reformen av nyanländas etablering den 1 december 2010 kommer en ny förordning om ersättning till kommunerna. Denna förväntas vara klar till den 1 juli 2010. Den gamla förordningen kommer dock fortsatt att gälla för personer mottagna före den 1 december 2010.¹¹

Också efter reformen kommer kommunerna att ha kvar ansvaret för sfi och annan vuxenutbildning. För detta, bland annat, kommer en schablonersättning för verksamhet att utgå i enlighet med den nya förordningen.¹²

2.5 Behov av flexibel organisation

Svenskundervisning för invandrare vänder sig till personer som har olika studiemål och som sinsemellan kan vara ytterst olika vad gäller t.ex. utbildningsbakgrund, livs- och yrkeserfarenheter och ålder. Kraven på flexibilitet och anpassning till olika gruppers och individers behov är därför stora. Det innebär t.ex. att eleven kan nå sina mål genom att studera på olika sätt när det gäller t.ex. studieform och arbetssätt.¹³

Utgångspunkter för utbildningen och lärandet är elevernas utbildningsbakgrund, språkkunskaper, yrkeserfarenheter samt deras intressen och behov. Utbildningen i svenska kan med fördel kopplas till deltagarnas erfarenheter och t.ex. ha en viss yrkesinriktning. Samverkan mellan utbildare och andra aktörer, exempelvis arbetsförmedlingen, är viktig för att språkutbildningen ska kunna anpassas till olika behov.¹⁴

Utbildningen bör således kännetecknas av en hög grad av flexibilitet. Genom att till exempel organisera sfi under kvällstid, bedriva yrkesinriktad sfi och anordna

¹¹ Lars G. Johansson, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, presentation (ppt.) på SKL:s konferens 26-27 maj 2010 *Nyanländas etablering* (se http://skl.se/web/Nyanlandas_etablering_26-27_maj.aspx)

¹² Ibid.

¹³ Skolverket, Kommentar till kursplan för svenskundervisning för invandrare, sfi (SKOLFS 2009:2), Dnr 62-2009:242 s. 2, Se även Skolinspektionen Rapport 2010:7 *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättning och mål*

¹⁴ Ibid. s. 2-3

sfi för personer med olika utbildningsbakgrund kan utbildningen bättre anpassas efter de individuella behoven.

2.6 Samverkan mellan kommuner inom sfi

Regional/interkommunal samverkan är nödvändig för att garantera en god kvalitet och möjliggöra olika specialiseringar. För att skapa en mer individanpassad, hållbar struktur för sfi kan samverkan ske för att till exempel skapa nödvändigt elevunderlag för och effektivisera administrationen kring yrkesinriktad sfi.

Samverkan kring sfi mellan kommuner kan vara av olika karaktär och omfattning. I sin enklaste form kan det röra sig om löst knutna informella nätverk för t.ex. erfarenhetsutbyte. Det kan också handla om mer reglerade former för samverkan inom ramen för t.ex. kommunal- eller samordningsförbund.

Statskontoret har i rapport 2009:2 studerat hur ett antal kommuner sam- och nätverkar. Exempel på aktiviteter är träffar med grannkommuner om kurser, konferenser och allmänt erfarenhetsutbyte. Andra, mer konkreta, exempel är då kommuner som har relativt få sfi-studenter köper platser för att kunna skicka studenter till andra kommuner för att de ska kunna läsa sfi för t.ex. akademiker.

Exempel på samarbete kring olika former av specialinriktade språkutbildningar förekommer också. Det gäller exempelvis svenskundervisning med yrkesinriktning inom till exempel bygg och omvårdnad. Särskilt mindre kommuner med få sfi-studenter och kommuner med trängd ekonomi kan i praktiken ha begränsade möjligheter att erbjuda alternativa kurser för sfi-studenter med exempelvis akademisk bakgrund. I dessa fall kan samarbete över kommungränser vara ett sätt att utveckla en individanpassad sfi. Ett flertal kommuner, däribland Köping, Arboga och Kungsör, samverkar idag för att kunna erbjuda studenterna fler alternativ i form av yrkesinriktad sfi.

Generellt beskrivs samverkan över kommungränserna som något positivt och Statskontorets kommunbesök vittnar om värdet av att ha, utveckla och förstärka samarbetet med närliggande kommuner.¹⁵ Som skäl för samverkan uppger kommuner större möjligheter att kunna erbjuda ett bredare utbud av kurser med särskild inriktning och en effektivare organisation för bl.a. validering och praktikanskaffning.¹⁶

¹⁵ Statskontoret 2009:2

¹⁶ Skolverket, Rapport 337:2009 s. 176

3 Yrkesinriktad sfi - nuläge i länet

3.1 Fagersta/Norberg/Skinnskatteberg (FNS)¹⁷

3.1.1 Sfi i FNS inom ramen för Norra Västmanlands Utbildningsförbund (NVU) Kommunalförbundet NVU bildades 1997 och sköter de åtaganden som kommunerna Fagersta, Norberg och Skinnskatteberg har när det gäller gymnasieskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning. Förbundet har sin verksamhet i alla tre kommunerna med säte i Fagersta. Vuxenutbildningen är ett av tre rektorsområden och består av särvtux, komvtux och sfi samt högskoleservice och uppdragsutbildning via kommunernas tre lärcentra. Sfi finns lokaliserad på två enheter i Fagersta med fem anställda lärare och totalt ca. 100-150 studerande.

Att Fagersta, Norberg och Skinnskatteberg har gått samman och bildat NVU innebär att kommunerna släppt dessa frågor till utbildningsförbundet, som bildar egen ”myndighet” med egen förbundsordning etc. Förbundet har sedan avtal med kommunerna. Rektorn för NVU är både beställare och utförare. Finansieringen i förbundet fördelas mellan kommunerna baserat på invånarantal.

Samverkan inom sfi sker inom ramen för NVU. Därutöver skickas enstaka elever till, och tas emot från, bl.a. Stockholm och Uppsala. Finansieringen i dessa fall löses genom interkommunal ersättning. Skulle omfattningen på utbytena öka måste dock en struktur för detta tas fram.

NVU samverkar i dagsläget främst med Avesta-Hedemora. Nära samverkan sker dessutom med högskolan i Falun. Denna samverkan gäller emellertid inte sfi.

Idag finns inget yrkesspår inom sfi i norra länet. Skälet till detta uppges vara resursbrist. De snabba spår som tidigare erbjudits har inte heller fungerat tillfredsställande. Detta eftersom ingång till yrkesinriktning efter godkänd c-nivå inte räcker till examina. Branscherna har dessutom påtalat att språknivån på de elever som kommit ut i yrkesspår inom ramen för sfi inte varit tillräckligt hög. Eleverna klarar i regel de praktiska kraven, men inte de teoretiska proven. Yrkesinriktning påbörjas därför först efter avslutad sfi (godkänd d-nivå).

Flera omgångar sfi med vårdinriktning har genomförts, första gången var år 2001-2002. Detta var ett provprojekt med Arbetsförmedlingen. Vårdpraktik och vårdstudier kombinerades tidigt efter ankomst parallellt med sfi och karaktärsstudier. Vårdspåret har dock avslutats p.g. språkbrister. Också vårdgivarna efterfrågar bättre språkkunskaper. Numera ligger det inom ramen för Vård- och omsorgscollege och eleverna påbörjar studierna där först efter avslutad SFI (godkänd d-nivå). Eleverna får där stöd från vård-, svensk-, och datalärare.

Tidigare fanns också ett industrispår. Också detta har lagts ned, i detta fall p.g.a. konjunkturläget.

¹⁷ Möte med Svante Sandell, Rektor NVU, 2010-04-12

3.1.2 Utveckling av yrkesinriktad sfi och fördjupad samverkan i FNS

Uppfattningen är den att det självklart skulle vara bättre om sfi var mer diversifierad, men att underlag för detta saknas i norra länet. Från NVU finns en önskan att kunna skicka akademiker till annan kommun. Det skulle eleverna vara betjänta av. Den utbildning som bedrivs i NVU går i för låg takt för många av dessa elever. Vidare finns ingen utvecklad webbaserad utbildning inom ramen för NVU, varför det vore bra om de elever som önskar detta kunde delta i annan kommuns utbildning.

I NVU är man däremot bra på alfabetisering pga. mycket kompetent och erfaren personal och skulle därför kunna ta emot elever från andra länsdelar för deltagande i dessa utbildningar.

Vidare har man goda förutsättningar för att göra något bra inom verkstadsspåret med praktikplatser och arbetsplatsförlagd utbildning m.m. Detta är dock konjunkturberoende. Försök med verkstadsinriktning har gjorts, men det stupade p.g.a. krisen. Förnyade försök ska göras. Möte ska hållas med företrädare för industribranschen under våren 2010. Idag är det oklart när de första studenterna kan tänkas börja. Det handlar om gymnasiekurser och gymnasiekompetens. Också i detta fall kan elever från andra kommuner tas emot.

I NVU finns dessutom tankar om fortsatt utveckling av vårdspåret inom ramen för VOC (Vård- och omsorgscollege) och att utveckla detta till att också omfatta sfi.

Uppfattningen är att inga formella hinder finns för att ”byta” elever med andra kommuner. Genom interkommunala ersättningar kan de ekonomiska frågorna lösas. Den struktur för samverkan som fungerat mellan NVU och Kolbäcksådalens gymnasieförbund (KGF), där samverkansavtal reglerar byte av elever för endast marginalkostnad, skulle kunna fungera för SFI. För detta krävs dock en prisindikator (se riksprislista för interkommunala ersättningar).

Värt att poängtera är att en alltför ensidig elevström, exempelvis från norra länet till Västerås, uppfattas kunna utgöra ett problem.

3.2 Kungsör/Arboga/Köping (KAK)¹⁸

3.2.1 Sfi-organisationen i KAK

I Köping, Arboga och Kungsör bedrivs sfi i kommunal regi genom komvux. Utöver reguljär sfi finns sedan år 2009 tre yrkesspår: intensivsvenska (akademikerspåret), vårdsvenska och lärlingsspåret. Lärlingsspåret har dock upphört till följd av konjunkturen, och ersatts med ett handelsspår. Varje kommun har ett spår med ca. 15 platser, och varje kommun skickar fem elever till varje spår. Det faktum att kommunerna har ett spår vardera och utbyter samma antal elever (fem per kommun och spår) gör att man undvikit ”krångliga” ekonomiska

¹⁸ Möte med Anna-Klara Sjölund (Rektor Köping), Carina Bolmefalk (IT-pedagog Arboga, ersättare för Anne Sonnefeldt) och Karin Westin (Kungsör) 2010-03-22

transaktioner kommunerna emellan. Interkommunal ersättning de tre kommunerna emellan uppges inte ha diskuterats.

Köping har under 2009 erhållit medel enligt § 26 i Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. för att utveckla yrkesinriktad sfi. Pendlingskostnader för att skicka elever mellan de tre kommunerna har finansierats med dessa medel.

3.2.2 SfX i Kungsör

I Kungsör är flera olika verksamheter samlokaliserade under Mötesplats Kunskapsporten. Där finns Vuxenutbildningen, Arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Via Kunskapsporten finns tillgång till utbildning på olika nivåer och möjlighet till kompetensutveckling, allt från grundläggande vuxenutbildning till högskolestudier (distansutbildningar genom samarbete med olika högskolor och universitet) samt uppdragsutbildningar till företag. Sfi ligger under vuxenutbildningen.

I Kungsör finns intensivspåret inom sfi för personer med högre utbildning som vill studera vidare i Sverige, även kallat akademikerspåret. Kursen ger 15 timmar sfi per vecka, plus andra ämnen på grundvux för att lära sig facktermer, studiebesök på universitet samt information om studiemedel. Studietakten är individuell och studierna kan ta från ca. 4-5 månader upp till ett år. Spåret erbjuder möjlighet att läsa gymnasiekursen parallellt och studierna pågår tills individen är redo att gå vidare till gymnasiet.

Kursen har totalt 15 elever från de tre kommunerna och två lärare.

3.2.3 SfX i Arboga

Under Arboga Högskolecentrum ligger vuxenutbildningen, uppdragsutbildningar för företag samt vägledning. Inom vuxenutbildningen finns sfi, grundvux och gymnasieskolan.

I Arboga finns sfi med inriktning mot vård och omsorg. Kursen ger 11,5 timme vård- och omsorgsutbildning och åtta timmar svenska i veckan. Samhällskunskap, hälsa och friskvård ingår också i undervisningen. Spåret tar i regel ca. 2,5-3 år att gå igenom. Första året läser eleverna sfi på yrkesspåret. Från och med det andra året går de in på vårdutbildningen.

Kursen har totalt 16 elever fördelat på 10 nationaliteter och två lärare (en vårdlärare och en svensklärare). Inom ramen för kursen får eleverna fältstudieveckor/praktik i sina respektive kommuner. Efter utbildningen är de studerande färdiga undersköterskor.

3.2.4 SfX i Köping

I Köping sorterar sfi under Social- och Arbetsmarknadsförvaltningen. Under Social- och Arbetsmarknadsförvaltningen ligger arbetsmarknadsfrågor, försörjningsstöd, vuxenutbildning och Integrationsenheten. Sammanslagningen av dessa olika verksamheter till en verksamhet har till syfte att få personer som står

utanför arbetsmarknaden att snabbare komma ut i egen försörjning. Avnämarna erbjuder stöd genom individuellt anpassade arbetsmarknadsinsatser, coachande samtal och utbildningsinsatser. Sfi-verksamheten är en del av Köpings Kompetenscenter. Kompetenscenter erbjuder vägledning och information, komvux, högskoleutbildning på distans och företagsutbildningar.

I Köping fanns tidigare lärlingspåret mot verkstad och industri inom sfi. Kursen uppges inte ha fungerat som det var tänkt på grund av arbetsmarknadsläget och har i dagsläget inte lett till ökade möjligheter till individuellt anpassad språk- och yrkespraktik. Istället har detta spår blivit något av en yrkessvenska utifrån de yrken deltagarna har med sig. Inom ramen för detta spår får eleverna information om lagar och rättigheter på arbetsmarknaden. Försök att få eleverna på praktik har blivit språkpraktikplatser.

Den 18 maj 2010 startade ytterligare ett yrkesspår inom sfi i Köping, handelsspåret, där elever från hela KAK-området deltar enligt principen ovan. Handelsspåret, liksom lärlingsspåret, är en 6-månadersutbildning med 2 dagar svenskundervisning och tre dagar praktik i veckan.

3.2.5 Utveckling av yrkesinriktad sfi och fördjupad samverkan i KAK

Idag samverkar Köping, Arboga och Kungsör endast med varandra när det gäller sfi, dvs. man tar inte emot och skickar inte heller elever till andra kommuner. Det råder samsyn i KAK att sfi-undervisningen i de tre kommunerna är välfungerande. Likväl finns en uttrycklig önskan om att kunna erbjuda fler yrkesspår än de som är tillgängliga idag. Lokalvård och verkstadsindustri är två exempel som nämns.

För att flera spår ska kunna erbjudas eleverna är uppfattningen att elevunderlaget måste vara större. Om de ekonomiska bitarna kan lösas ser varken företrädare för Köping, Arboga eller Kungsör några hinder för att öppna upp de befintliga sfi-spåren för elever från andra kommuner. När det gäller att skicka de egna eleverna till kommuner utanför KAK-området, t.ex. Västerås, ser man i Arboga och Kungsör pendlingsavståndet och befintliga kommunikationer som ett hinder.

Intresset för att samlokalisera alla tre spår inom yrkes-sfi i KAK i t.ex. Köping, för att möjliggöra för elever från Västerås att delta, är dock svalt. Från Köping ser man inga stora problem med detta. Från Arboga och Kungsör är man emellertid rädd att hemkommunen riskerar att utarmas om spåren flyttas till Köping.

Enligt sfi-rekor i Köping finns emellertid inga ekonomiska hinder för utvidgad/ny samverkan med andra kommuner i länet, dvs. uppbundna ekonomiska resurser utgör inget problem. Från Arboga och Kungsör är man mer noga med att understryka att personal- och lokalkostnader är kopplade till de befintliga spåren.

Uppfattningen är den att det skulle vara smidigt att samverka med Eskilstuna och Örebro. För detta skulle det finnas mycket bättre kommunikationer än till övriga kommuner i Västmanlands län.

3.3 Surahammar/Hallstahammar¹⁹

3.3.1 SFI-organisationen i Surahammar och Hallstahammar

I Surahammar och Hallstahammar finns f.n. Kolbäcksådalens gymnasieförbund, KGF, som är ett kommunförbund för att bedriva gymnasieverksamhet och eftergymnasial verksamhet för invånare i Hallstahammar och Surahammar. Förbundet kommer enligt uppgift att avvecklas under 2010.

Verksamheten i förbundet omfattar förutom gymnasieskolan även vuxenutbildningar och sfi. Utbildningarna är förlagda både till Surahammar och Hallstahammar. Utförare av verksamheten är Kantzowska Gymnasiet och Kunskapscenter i Hallstahammar och Surahammar. NVU och KGF har ett samverkansavtal som reglerar att skolorna kan ”byta elever” med varandra för endast de marginalkostnader det medför.

I Hallstahammar har man yrkessvenska sedan några år tillbaka. Där samlas elever med olika yrkesbakgrund i samma klass för att få arbetslivsorienterad svenskundervisning. Samarbete sker med gymnasieskolan, där en orienteringskurs mot arbetslivet på 200 poäng ges och som eleverna får betyg i. Samarbete sker också med komvux (som kommunens personal håller i).

Avtal finns om sfi. Yrkessvenskan ska vara mot c och d nivån, där det finns böcker om arbetslivet. Yrkessvenskan anpassas utifrån elevunderlaget. Önskan finns om att få tillgång till Västerås sfi-utbildningar för att få in eleverna i deras olika spår.

Inga yrkesspår mot särskilda yrken finns. Tre veckors praktik som baseras på den enskildes yrke bakas dock in inom ramen för reguljär sfi.

3.4 Sala²⁰

3.4.1 Sfi-organisationen i Sala

I Sala ges sfi i kommunal regi genom komvux. I dagsläget finns inget yrkesspår i kommunen och sfi-eleverna i Sala erbjuds inte deltagande i annan kommuns verksamhet. Det finns en uttalad vilja i Sala att kunna erbjuda yrkesinriktad sfi. Uppfattningen är dock att de ca 80 elever som läser sfi idag inte utgör ett tillräckligt underlag för mer differentierad sfi.

Initiativ till att starta en yrkesinriktad sfi mot de gröna näringarna, s.k. grön sfi mot jord- och skogsbruk samt djurhållning, i samverkan med Ösbygymnasiet har tagits. För detta har Sala erhållit medel, 300 000 kronor under 2009, enligt § 26 i Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

¹⁹ Baserat på tidigare kartläggning (inget möte med ansvarig för sfi kom till stånd)

²⁰ Möte med Lennart Wallin (Rektor Sala), Senada Trstena (Integrationshandläggare Sala), Ylva Axelsson (sfi-lärare) och Tanja Ring (sfi-lärare) 2010-03-23

De 300 000 kronor som beviljats i § 26-medel har inte använts. Det har heller inte diskuterats i nämnvärd omfattning hur dessa pengar kan nyttjas. Ett exempel som nämnts är ett pilotprojekt, ett annat är handledarlöner.

Idén till grön sfi kom för cirka ett år sedan. Möte har hållits med lärare och personal på Ösbygymnasiet, som då var försiktigt positiva. En enkät har nyligen gått ut till potentiella handledare/yrkeslärare för att stämna av intresset att ta emot sfi-elever i skolan. Det visade sig att inget intresse för detta finns, varför man idag funderar på andra upplägg. En tanke har varit att organisera det hela mer som praktik, för att sedan förlägga språkutbildningen till sfi – att helt enkelt varva teori och praktik.

Det gröna sfi-spåret var tänkt att vara länsövergripande, dvs. med intag från hela länet, även om en första pilotomgång skulle begränsas till elever från Sala kommun.

3.4.2 Utveckling av yrkesinriktad sfi och fördjupad samverkan i Sala

I Sala har man ambitionen att kunna erbjuda grön sfi till elever från hela länet. Man vill dessutom kunna skicka elever till andra kommuner. En central tanke i resonemanget är specialinriktningar, att man måste kunna erbjuda något för att behålla och dra till sig elever. Här passar grön sfi bra in i Sala kommuns profil.

En viktig aspekt i diskussioner kring yrkesspår i Sala är målgruppen. Grön sfi i Sala var tänkt att vända sig till lågutbildade, dvs. inga krav på förkunskaper annat än godkänt i sfi b (nivå 2). Detta innebär också att underlaget för spåret skulle vara större. Dessutom skulle fokus då ligga på språkutbildning, snarare än yrkesutbildning.

Också i Sala menar man att det krävs ett större elevunderlag, men också mer enhetlig undervisning i länet och gemensam kompetensutveckling av personalen. Om flera kommuner samverkar inom sfi ges möjlighet till större mångfald och flexibilitet i undervisningen samt kompetensutveckling av personalen.

Från Sala är uppfattningen att samverkan och samordning inte underlättas när Västerås upphandlar sin sfi, dvs att det finns sex aktörer i Västerås att samverka med istället för en. Samverkan mellan Sala och Västerås har dock kommit långt när det gäller yrkesvux, där också avtal finns. Denna struktur bör också kunna appliceras på sfi.

Ytterligare en faktor som hämmar flexibiliteten i sfi-organisationen är sfi-lärarnas utbildning. Det faktum att lärarna är för dåligt utbildade, i bemärkelsen endast sfi-lärare, medför att sfi-organisationen i kommunen inte är så flexibel som den skulle kunna vara om lärarna kunde gå mellan olika uppdrag inom utbildningsförvaltningen.

Samverkan på en mer övergripande nivå, fortbildning och löpande samtal/träffar bland lärare saknas idag. Om dylik samverkan och samordning skulle finnas skulle det vara lättare att ta ytterligare steg mot gemensamma utbildningar/öppna

upp kurser för hela länet, eftersom samsyn och samförstånd lättare skulle kunna skapas och grundläggande samordningsstrukturer etableras.

Det faktum att kommunen är både köpare och utförare utgör ytterligare problem ur samverkanssynpunkt. Kommunen binder upp resurser för att uppnå högre kvalité på bekostnad av flexibiliteten.

3.5 Västerås stad²¹

3.5.1 Sfi-organisationen i Västerås

I Västerås ligger sfi under Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, där gymnasieskolan, vuxenutbildning och arbetsmarknadsåtgärder ingår. Vuxenutbildningscentrum, VUC, ligger under vuxenutbildningen och samordnar utbildningarna. När anmälan kommer in till VUC, bokas ett möte för kartläggning och placering av den nyanlände i något av spåren.

Sfi-undervisningen bedrivs dels av komvux, dels av fem privata utbildningsföretag samt ABF. Komvux bedriver sfi för akademiker och för personer som har en tydlig yrkesbakgrund. Dock inga yrkesspecifika spår. Hermods driver fem av de sex upphandlade spåren. De fem spåren är:

- (1) Alfabetisering för personer som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter samt för personer med annat alfabet,
- (2) Yrkesorienterande sfi – orientering om svensk arbetsmarknad för personer med inga eller begränsade erfarenheter från något yrkesområde,
- (3) Yrkesförberedande sfi – förbereder de studerande på inträde på arbetsmarknaden eller gymnasiala yrkesutbildningar,
- (4) Akademikerspåret – för personer med erfarenhet av akademiskt arbete och/eller akademisk utbildning från sitt hemland,
- (5) Rehabiliteringsspåret – för personer som är sjukskrivna eller befinner sig i rehabiliteringsåtgärder.

Vid sidan av sfi-spåren bedriver Lernia kompletterande yrkesutbildning med inriktning mot industri och CNC. Dessa utbildningar löper dock parallellt med sfi, och inte som en del av sfi-utbildningen. Antagningen görs efter studievägledarens bedömning av lämplighet som baseras på språknivå (sfi), yrkeserfarenhet och utbildningsbakgrund.

Nuvarande upphandling gäller till 2010-12-31 med möjlighet till förlängning ytterligare 1 år. Förhoppningen med upphandlingen var större kreativitet och mer utveckling. Önskad förändring uppges dock i stor utsträckning ha uteblivit och undervisningen som bedrivs är fortfarande av det traditionella slaget, dvs. att språkutbildningen inte är individualiserad och att utbildnings- och yrkesbakgrund

²¹ Möte med Bengt Larsson (rektor VUC) 2010-03-24

inte tas tillvara i en från kommunen önskvärd ömfattning. Detta trots att man upplever att man i förfrågningsunderlaget öppnade upp för just detta.

Idag förekommer ingen samverkan över kommungränserna mellan Västerås och övriga länet när det gäller SFI. Samverkan har diskuterats med Sala, detta har dock inte lett till något konkret. Avtal finns mellan Västerås och Sala när det gäller vuxenutbildning. Samma struktur skulle kunna tillämpas på sfi. Ett problem uppges vara att resurser är knutna till sfi-utbildningen i Sala (lokaler och lärare). För Västerås uppges det inte finnas några ekonomiska hinder att vare sig ta emot eller skicka elever till andra kommuner.

Hängavtal har diskuterats med Sala och Hallstahammar som en möjlig samordningsåtgärd, dock utan att något konkret kommit ur diskussionerna. Enköping köper idag platser av Västerås stad.

3.5.2 Utveckling av yrkesinriktad sfi och fördjupad samverkan i Västerås
Också från Västerås finns en uttalad önskad om en mer differentierad sfi. Ett större elevunderlag skulle underlätta detta, även om uppfattningen är den att underlaget i Västerås är stort nog för fler spår än vad som erbjuds i dagsläget. Också gemensamma kompetensutvecklingsinsatser efterfrågas och vikten av att personalen som arbetar med dessa frågor träffas regelbundet understryks.

Lernia uppges vara på gång med mer yrkesfokusering i utbildningen, men detta är något som skulle kunna främjas ytterligare genom ett mer anpassat förfrågningsunderlag. Det är dessutom något som man från VUC i Västerås tittar närmare på inför ny upphandling, där intryck tas av hur man gjort i andra delar av landet. Klart står att avtalen kan, och bör gynna samverkan i länet på ett bättre sätt än vad som är fallet idag.

För samverkan med andra kommuner finns varken ekonomiska eller organisatoriska hinder. VUC kan således vända sig till t.ex. Köping, om de skulle ha en passande utbildning och vilja ta emot elever, lika väl som att köpa utbildningen från t.ex. Academedia.

Strikt juridiskt är VUC inte tvungna att först gå via de upphandlade utbildningsanordnarna, även om det är god affärssed att göra så. Upphandlingen i Västerås utgör således inget hinder mot att elever från Västerås studerar i annan kommun, även om utbildningsanordnaren då är en annan än den upphandlade.

Vidare är övriga kommuner fria att köpa platser av VUC om önskemål om detta skulle finnas. För detta tar man från VUC betalt motsvarande egenkostnad + 1 krona i administrationsavgift per elev. Prislista för detta finns.

3.6 Nuvarande utbud otillräckligt – mer differentiering krävs

3.6.1 Referensgrupp av nyanlända tycker till om sfi i länet

Inom ramen för projektet Flyktingsamverkan Västmanland har en referensgrupp bestående av fem nyanlända personer som samtliga är i slutet av sin introduktion

sammankallats vid tre tillfällen. Ett av de områden som diskuterats är yrkesinriktad sfi.

Samtliga deltagare i referensgruppen tycker att kursutbudet inom sfi i länet är för litet. Det är ett problem att sfi inte kan individanpassas mer och att studierna ofta går för långsamt. En tydligare väg efterfrågas, t.ex. genom ett tydligare akademikerspår inom SFI. "Det är ju inte samma väg till allt för alla."

Det skulle vidare vara bra om studier kunde bedrivas mer på heltid också under den första sfi-tiden, samt att man kunde läsa svenska och yrkesinriktning samtidigt och dessutom få möjlighet att praktisera. Det uppfattas dock som viktigt att klara sfi till en viss nivå, kanske b- eller c-nivå, först för att få en stabil grund inför vidare studier/yrkesstudier. Sfi-undervisning med hjälp av modersmål skulle dessutom kunna vara till hjälp för vissa grupper.

I referensgruppen är man överens om att elever i regel är villiga att pendla upp till ca. 1 timme enkel väg för att läsa yrkesinriktad eller annan anpassad sfi. Om elever ska pendla måste de dock få pendlingen betald.

4 Förutsättningar för samverkan kring yrkesinriktad sfi i Västmanlands län

4.1 Interkommunal och regional samverkan för SfX i Västmanlands län

Att söka och hitta passande former för en interkommunal samverkan är ingen enkel uppgift. I de fall två eller flera grannkommuner tycker sig ha elevunderlag för lika delar av en grupp kanske problemet löser sig av sig självt, som är fallet i t.ex. KAK. I många andra fall kan kompletterande elevunderlag finnas i kommuner som man vanligtvis inte har kontakt med. I de fall man ändå får till stånd samverkan med sådana kommuner, kan problem uppstå för deltagarna eftersom åtminstone några kommer att bli tvungna att studera utanför den egna hemkommunen. Trots dessa svårigheter kvarstår uppfattningen att det är viktigt att så långt som möjligt ta tillvara sfi-deltagarnas tidigare yrkeserfarenheter och ambitioner om framtida arbete.

Uppfattningen i länet är genomgående att möjlighet till deltagande i yrkesinriktad sfi bör underlättas. Ett första steg kan i detta skede vara att behovet av och intresset bland kommunerna av att samverka för att få till stånd olika yrkesinriktade utbildningar undersöks. Detta har gjorts och det kan med fog hävdas att både intresse och behov finns i Västmanlands län. Vad som återstår är nu att tillse att goda förutsättningar för deltagarna att gå yrkesinriktade sfi-utbildningar utanför den egna hemkommunen skapas. Kommunerna kan, genom samverkan, komplettera varandra i utbildningsverksamheten. Kunskaper och erfarenheter kan utbytas och kommunerna kan bättre dra nytta av varandras verksamheter.

4.2 Tre aktiva yrkesspår i länet, men inget med länsintag

De nu aktiva yrkesspår i länet återfinns i KAK. Eleverna i de tre spårerna kommer från Köping, Arboga och Kungsör. Det finns ingen struktur och inga rutiner för antagning av elever från övriga länet. Intresse för detta finns dock. Från både NVU, Sala och Västerås är man dessutom intresserade av att dels kunna erbjuda mer yrkesinriktad sfi, dels kunna skicka elever till andra kommuner för deltagande i yrkesinriktad sfi.

4.3 Uppfattning om vissa hinder för SfX finns

Genomgående uppfattas elevunderlaget i den egna kommun inte som tillräcklig för egna yrkesspår, varför samverkan är nödvändig. Endast Västerås stad menar att underlaget i kommunen kan vara tillräckligt, även om man också är av uppfattningen att ett större elevunderlag alltid underlättar en mer differentierad sfi.

Trots god vilja och ett tydligt behov tycks det vara svårt att få i gång samverkan kring sfi i länet. Även om det finns mer eller mindre uppenbara fördelar eller ett tydligt behov av kommunsamverkan, så har den inte kommit till stånd. Avsaknad

av tydlig politisk vilja att samverka och ett i vissa avseenden bristande engagemang är exempel på hinder för samverkan i länet.

Ett annat hinder utgörs av det regelverk som omgärdar de mer reglerade formerna för samverkan, som ibland verkar avskräckande och dessutom kräver politisk godkännande. Dessutom tycks regler om t.ex. upphandling, som i sig inte nödvändigtvis inverkar negativt på möjligheterna till samverkan, ändå ha en negativ inverkan på densamma.

4.4 Förutsättningar för samverkan kring yrkesspår finns

Det finns kunskap om och erfarenhet av interkommunal samverkan i länet, både från sfi men också andra områden. Kunskapen, erfarenheterna och de befintliga strukturerna måste bättre tas tillvara i arbetet för att regional samverkan kring yrkesinriktad sfi ska bli en realitet. Kartläggningen tyder på att det inte finns stora ekonomiska eller organisatoriska hinder för detta.

Västerås och Sala har redan idag avtal gällande yrkesvux som skulle kunna överföras till sfi. Också inom NVU och KGF finns strukturer för detta. Inom KAK har man sedan 2009 haft interkommunal samverkan kring yrkesinriktad sfi, dock utan att några interkommunala ersättningar betalats ut mellan kommunerna. Också denna struktur skulle kunna överföras till ett större antal kommuner i länet.

Det finns idag inget fungerande forum där frågor om yrkesinriktad sfi ges det utrymme som frågorna kräver för att komma vidare när det gäller samsyn och samordning. Detta måste upprättas. Hur en ”normal” förändringsprocess kan se ut har inte identifierats, varför det svårigen kan diskuteras former för forcering av förändringsprocessen i dagsläget. Det finns emellertid flera lovande utvecklingsinitiativ inom yrkesinriktad sfi i länet (se kap. 5).

4.5 Elevunderlag

Samtliga sfi-rektorer i länet har ombetts inkomma med uppgifter om elevunderlag i respektive kommun. Västerås, Sala och Kungsör har skickat in underlag om elevsammansättningen fördelat på yrkesbakgrund.²² Mycket grovt räknat kan sammanställningen av underlaget från de tre kommunerna sammanfattas i att underlag för följande inriktningar tycks finnas.

- *handelsinriktning* (div. butik/försäljningsyrken: ca 55 personer)
- *grön sfi* (div. jordbruk/skogsbruk och djurvårdsyrken: ca 15 personer)
- *fordonsinriktning/chaufför* (div. chaufförsyrken: ca 30 personer)

²² I sammanställningen har ingen hänsyn tagits till godkänd sfi-nivå. För Västerås avser sammanställningen personer som uppbär introduktionersättning från Integrationsenheten. För att mer precist kunna uppskatta elevunderlaget måste antagningskriterier/förkunskapskrav fastställas. Värt att notera är att klassificering av yrkeserfarenhet kan skilja både inom och mellan kommunerna. För mer precisa uppskattningar av elevunderlaget bör Arbetsförmedlingen involveras i framtida framtagande av elevunderlag för yrkesinriktad sfi.

- *fordonsinriktning/mechaniker* (div. mekanikeryrken: ca 25 personer)
- *lärarinriktning* (div. läraryrken: ca 27 personer)

5 Konkreta utvecklingsinitiativ och projekt på gång

5.1 Utvidga Sfi-spåren inom KAK

Intresse finns för att öppna upp utbildningarna som ges inom KAK (Köping, Arboga och Kungsör) för att ta emot elever från övriga länet. Köpings kommun kan dessutom tänka sig att skicka elever till annan kommun i länet. Yrkesspåren i KAK kompletterades dessutom med ytterligare ett spår, *handelsspåret*, i mitten av maj 2010.

5.2 Starta Grön sfi i Sala

I Sala har man inventerat vad man kan erbjuda och kommit fram till att kommunens sfi som bedrivs i Komvux regi skulle kunna samverka med naturbruksgymnasiet i Ösby kring ett grönt sfi-spår. Det skulle innebära svenska för invandrare med inriktning mot de gröna näringarna; jordbruk, skogsbruk samt djur- och trädgårdshållning.

För start av grön sfi har Sala erhållit medel, 300 000 kronor under 2009, enligt § 26 i Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Dessa medel har ännu inte använts. Den uttalade förhoppningen i Sala är att grön sfi ska kunna startas till hösten 2010.

5.3 Pilotprojekt för att utveckla Arosdöttrarnas svenskundervisning för lågutbildade kvinnor

En projektansökan för att utveckla Arosdöttrarnas svenskundervisning för lågutbildade kvinnor har skickats in till Migrationsverket för medfinansiering från Europeiska flyktingfonden. 8 av länets 10 kommuner har beslutat att vara med som projektpartners i projektet och därmed att bidra med medfinansiering för de elever från den egna kommunen som blir aktuella för deltagande. Beslut från Migrationsverket fattas i slutet av september eller början av oktober 2010.

Arosdöttrarna drivs av invandrarkvinnor i Västerås, genom ABF. Deras arbete syftar till att bryta invandrarkvinnors utanförskap och hitta vägar som leder till integration, arbete och egenförsörjning. Föreningen bedriver bland annat svenska för invandrarkvinnor inom ABF:s regi. Arosdöttrarna ger vårdutbildningar riktade till språksvaga kvinnor som har begränsad eller ingen utbildning från hemlandet och som har små förutsättningar att genomgå reguljära utbildningar.

I ansökan till projektet framgår att avsikten är att tillämpa Arosdöttrarnas arbetssätt för att starta sfi-utbildningar med yrkesinriktning riktad till analfabeter och lågutbildade nyanlända kvinnor. Eleverna ska inte som det är idag behöva gå omvägen att läsa sfi i flera år och misslyckas utan de ska direkt kunna påbörja sina sfi-studier med yrkesinriktning. Utbildningarna ska dessutom vara tillgängliga för elever från andra kommuner än Västerås. Arosdöttrarnas metod ska renodlas och utvecklas samt följas upp noggrant inom projektet. Förutsättningarna att tillämpa modellen för lågutbildade män ska också undersökas.

Projektet har två övergripande mål. Det ena målet är att ta fram en modell för samarbete och samordning av sfi med yrkesinriktning över kommungränserna. Det andra målet är att i samverkan mellan kommunerna i länet och andra relevanta parter utveckla sfi-utbildningar med yrkesinriktning som är anpassade till målgruppen nyanlända analfabeter och lågutbildade. Utgångspunkten är Arosdöttrarnas arbetssätt.

Projektet förväntas erbjuda en alternativ sfi med yrkesinriktning för analfabeter och lågutbildade kvinnor som står längst ifrån arbetsmarknaden. Dessa utbildningar ska kunna användas som ett verktyg för Arbetsförmedlingen för att lotsa nyanlända analfabeter och lågutbildade kvinnor till snabbare till egenförsörjning.

En målsättning är även att undersöka förutsättningarna för att starta liknande initiativ och samarbeten inom flera länsdelar, framför allt där pendlingsavståndet utgör ett hinder för att anmäla eleverna till utbildningar i Västerås.

5.4 Pilotprojekt för att utveckla sfi för akademiker i högskolemiljö

En projektansökan för att utveckla sfi för akademiker i högskolemiljö håller för närvarande på att utarbetas. I arbetsprocessen deltar arbetsgruppen Sfi/Yrke. Arbetsgruppen individplanering och VKL:s Lärande och Arbetsmarknadsberedning kommer också att involveras i projektansökan. Detta för att projektansökan i möjligaste mån ska vara förankrat i länet. Ansökan sker till våren 2011.

Ansökan avser ett delprojekt som syftar till att starta en målinriktad sfi för akademiker i högskolemiljö. Avsikten är dessutom att undersöka möjligheterna till att starta kompletterande högskoleutbildningar inom bristyrken tillgänglig för nyanlända akademiker i Mälardalsregionen oavsett bosättningskommun.

Projektets övergripande mål kan t.ex. vara att Mälardalens Högskola (Mdh) i samarbete med Arbetsförmedlingen, kommunerna i regionen, VKL (Västmanlands kommuner och landsting), Västmanlands Läns Landsting, Länsstyrelsen och företag ska ge nyanlända akademiker en snabbare och mer målinriktad undervisning i svenska jämfört med traditionell sfi-utbildning. Också detta projekt kan, i likhet med Arosdöttrarna – SfX Västmanland, förväntas ta fram en modell för samarbete och samordning av sfi, här för akademiker i högskolemiljö, och då leverera lösningar för elevantagning, ekonomiöverföring av medel mellan kommuner samt elevernas pendlingskostnader.

Delmål i projektet kan innefatta t.ex. framtagande av valideringsmöjligheter, kompletteringsutbildningar och finansiering av försörjningskostnader under studietiden.

6 Risker

6.1 Risker som potentiella möjligheter och hinder

Eftersom migrationsområdet i så hög grad styrs av händelser och krafter som är svåra att både förutse och påverka är behoven av omvärldsbevakning stora. För att snabbt kunna ställa om olika verksamheter för att möta nya situationer behövs även tillförlitlig löpande rapportering, utvärdering och tillgång till säkra prognoser. Också dessa omständigheter understryker behovet av en flexibel organisation i alla delar av mottagandet, så också sfi-organisationen.

6.2 Migrationsverkets prognos för 2010 och framåt

Under 2009 tog Sveriges kommuner emot cirka 18 000 nyanlända flyktingar. I år beräknas 23 700 personer behöva en introduktionsplats i landets kommuner. Detta är en betydande ökning av antalet nyanlända mot vad som tidigare beräknades få uppehållstillstånd under 2010. Antalet nyanlända beräknas öka ytterligare under 2011.²³

De främsta anledningarna till det ökade mottagandet är den uppskrivna prognosen över antalet asylsökande och det faktum att en växande andel väntas utgöras av personer från Somalia och Afghanistan. Till följd av detta beräknas andelen bifall öka till 43 procent. Den största gruppen som får tillstånd kommer att vara somalier, vilket även förväntas medföra en ökad anhöriginvandring.²⁴ Följder av detta bör diskuteras i samband med planering av bl.a. utbildningsutbudet i länet.

6.3 Ett föränderligt elevunderlag

Ett ökat flyktningmottagande på nationell nivå påverkar mottagandet i länet. Elevunderlaget för sfi förändras också i och med detta. Likaledes påverkas elevunderlaget av övrig invandring till landet. Prognoser för både flyktningmottagande och övrig invandring kan med fördel lyftas in i planeringen av framtida utbildningsinsatser.

6.4 En föränderlig efterfrågan på arbetskraft - Var finns jobben 2010 och framåt?

Den yrkesinriktade sfi-utbildningen ska inte bara ses ur ett individperspektiv. Också ett nationalekonomiskt och arbetskraftsförsörjningsperspektiv måste inkluderas i formandet av utbildningsutbudet. Arbetsmarknadsläget och framtidsutsikterna per yrke finns sammanställt i Arbetsförmedlingens prognos för arbetskraftsbehovet på nationell nivå 2010 och framåt.²⁵

Enligt Arbetsförmedlingens prognoser kommer störst antal lediga jobb finnas inom yrken tillhörande tjänstesektorn, t.ex. handeln och i ökande grad även

²³ *Integration – Länsstyrelsernas nyhetsbrev* Nummer 1, april 2010

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Var finns jobben? Bedömning för 2010 och en långsiktig utblick*, Arbetsförmedlingen

transport, restauranger och service. Också andra yrken inom det privata näringslivet kommer att efterfråga mer arbetskraft, t.ex. IT-yrken, tekniska yrken, vissa byggnadsyrken och vissa industriyrken.²⁶

Utvecklingen inom industrin, främst gällande jobb med högre kompetenskrav, förväntas bli bättre och läget inom jord- och skogsbruk väntas bli stabilt. Däremot är rekryteringssituationen inom offentlig sektor svagare än den tidigare varit, och det förväntas bli något färre anställda inom både skola och sjukvård/omsorg.²⁷ Den demografiska utvecklingen kommer dock att medföra ett visst arbetskraftsbehov också inom dessa sektorer under den närmsta framtiden. Generellt sett har kompetenskraven höjts efter den senaste lågkonjunkturen.²⁸

Arbetsförmedlingens prognos för arbetsmarknadsläget och framtidsutsikterna i Västmanlands län 2010 och framåt ser i det stora hela likadant ut som för övriga landet. Undantaget är att det i Västmanlands län finns ett större industribehov än i landet i stort.²⁹

6.5 Möjligt att läsa SFI på folkhögskola?

I propositionen Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola, m.m. (prop. 2009/10:68), som regeringen överlämnade till riksdagen den 8 december 2009, föreslås att en folkhögskola ska kunna vara huvudman för utbildning som motsvarar sfi. En folkhögskola som har fått betygsrätt kan välja att ta emot en sökande som har rätt att delta i kommunens sfi. Folkhögskolan ska då få ersättning från kommunen motsvarande de resurser som kommunen ger till sin egen sfi. På så sätt ökar valfriheten för nyanlända invandrare och sfi kan erbjudas i fler pedagogiska former.³⁰

Ett annat förslag i propositionen är att myndighetsutövning som hör till rektors uppgifter ska kunna överlämnas till en anordnare av komvux, särvtux eller sfi när utbildningen bedrivs på entreprenad. En förutsättning, menar man, bör vara att anordnaren har fått betygsrätt. Det betyder att utbildningsanordnarens rektor bör kunna utfärda betygshandlingar i form av till exempel ett samlat betygsdokument och få större befogenheter i disciplinära frågor. På så sätt minskar de formella hindren för enskilda utbildningsanordnare och processen kring utbildningen effektiviseras.³¹

Riksdagen beslutade den 24 mars 2010 att bifalla utbildningsutskottets förslag om bifall till propositionen. Diskussion om hur föreslagna förändringar påverkar möjligheterna till yrkesinriktad sfi i länet bör föras löpande. Förändringarna i skollagen träder i kraft den 28 juni 2010.³²

²⁶ *Var finns jobben? Bedömning för 2010 och en långsiktig utblick*, Arbetsförmedlingen

²⁷ Ibid.

²⁸ P-O Söderqvist, Arbetsförmedlingen Västerås

²⁹ Ibid.

³⁰ Proposition 2009/10:68

³¹ Ibid.

³² Riksdagens beslutsprotokoll 2009/10:94 (2010-03-24)

6.6 Reform om nyanländas arbetsmarknadsetablering den 1 december 2010

Den idag pågående diskussionen om reformens påverkan på arbetet i länet måste fortgå. Reformens slutgiltiga form är idag inte beslutad i och med att alla förordningar ännu inte är klara. Reformens påverkan på arbetet i länet måste således fortsatt vara ämne för diskussion. Se bakgrund, 1.1 – en reformerad flyktingintroduktion.

6.7 Beslut på ansökan om pilotprojekt

Hur påverkar beslut på inlämnade och planerade ansökningar om pilotprojekt för yrkesinriktad det framtida arbetet? En ständigt pågående diskussion om detta och angränsande frågor bör föras i forum som är bestående över tid (se konkreta utvecklingsinitiativ och projekt på gång, 5.3 och 5.4 ovan – ansökan om pilotprojekt *Arosdöttrarna – SfX Västmanland* och *Sfi för akademiker i högskolemiljö* för mer information).

7 Förslag på förbättringar och åtgärder i fortsatt arbete

Denna kartläggning har vuxit fram delvis genom dialog och samspel mellan Länsstyrelsen och företrädare för sfi- och vuxenutbildningen i länet. En sammanställning av förslag på förbättringar och åtgärder i det fortsatta arbetet, framtagna med utgångspunkt i kartläggningen, finns och kommer att användas i den arbetsgrupp för sfi/yrke som kommer att tillsättas då avsiktsförklaringen godkänts av kommunerna i länet. Sammanställningen utgår från de behov som framkommit under kartläggningen och ska om nödvändigt kompletteras efter samråd med berörda parter i länet och därefter löpande vartefter arbetet fortskrider.

Åtgärd

1. *Forum för frågor om yrkesinriktad sfi:* Länsstyrelserna får i och med reformen om nyanlända arbetsmarknadsetablering till uppdrag att främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända. Länsstyrelsen avser att, mot bakgrund av de svårigheter och hinder för samverkan kring yrkesinriktad sfi i Västmanlands län som framkommit under kartläggningen, tillsammans med berörda aktörer tillse att forum för diskussion kring och förankring av utvecklingsinsatser inom området skapas. I första hand bör befintliga forum utnyttjas bättre än vad som är fallet idag.
2. *Nystarta arbetsgruppen Sfi/Yrke:* Mot bakgrund av ovanstående bör VKL, i egenskap av sammankallande för arbetsgruppen Sfi/Yrke (Vux-rektorer), tillse att möten regelbundet äger rum i arbetsgruppen och att sfi-frågor är en stående punkt på dagordningen under dessa möten. Länsstyrelsen bör vidare ha en stående inbjudan till mötena samt vara med i distributionslista för e-post inom arbetsgruppen.
3. *Utnyttja fler forum för diskussion och förankring:* Frågor kring yrkesinriktad sfi bör också, när så är behövligt, tas upp i andra forum som t.ex. Indiviplaneringsgruppen och VKL:s LoA-beredning. Detta för att tillse att det i kartläggningen påtalade behovet av diskussion och förankring tillgodoses. För detta ändamål bör frågor om sfi vara en återkommande punkt på dagordningen under indiviplaneringsgruppen och Länsstyrelsen ha stående inbjudan till och vara med på distributionslista för e-post inom både individplaneringsgruppen och VKL:s LoA-beredning.
4. *Utvidga arbetsgruppen Sfi/Yrke:* Arbetsförmedlingen har en viktig roll i etableringen av nyanlända, inte minst när det gäller bedömning av framtida arbetskraftbehov och planering av yrkesinriktade sfi-utbildningar. Erfarenheter från yrkesinriktad sfi i andra delar av landet understryker

detta. Arbetsgruppen Sfi/Yrke bör därför om möjligt utvidgas till att också innefatta en representant från Arbetsförmedlingen. Också Arbetsförmedlingen bör ha en stående inbjudan till mötena med arbetsgruppen Sfi/Yrke samt vara med i distributionslista för e-post inom arbetsgruppen.

5. *Efterfråge- och behovsanalys av yrkesinriktad sfi i länet:* Länsstyrelsen bör, tillsammans med Arbetsförmedlingen och kommunerna i länet, inventera kompetensen hos de individer som deltar i introduktionen samt sammanställa arbetsmarknadsläget i länet från 2010 och framåt. Detta för att skapa en grund på vilken fortsatta diskussioner om utvecklingen av yrkesinriktad sfi kan bygga. Detta arbete kan med fördel utgå från den regionala kompetensplattformen.
6. *Rutiner för frisök och interkommunal ersättning (IKE):* En återkommande problembeskrivning är finansiering av studieplatser i andra kommuner är den egna. Länsstyrelsen som samordnande aktör bör, tillsammans med VKL och kommunerna i länet, kartlägga befintliga rutiner för utbetalningar av interkommunala ersättningar och möjligheter för elever att fritt söka sfi-utbildningar som finns i länet.
7. *Gemensam information om länets samlade utbud och forum för samordning:* Länets samlade utbud av sfi-utbildningar bör samlas på en plats så att den enskilde eleven, med erforderligt stöd, själv kan välja den utbildning som passar henne/honom bäst. Ett forum med samordningsansvar över SfX-utbudet i länet bör skapas. Forumet bör ha kunskap om nyanländas utbildningsbakgrund och önskemål om utbildning/yrke i Sverige för att på så sätt kunna matcha till rätt SfX-utbildning.
8. *Skapa forum för erfarenhetsutbyte mellan och kompetensutveckling av sfi-lärare:* Samverkan på en mer övergripande nivå genom gemensamma fortbildningsinsatser, löpande samtal/träffar bland lärare etc. bör etableras. Detta skulle kunna innebära ett nödvändigt första steg mot gemensamma utbildningar/öppna upp kurser för hela länet, eftersom samsyn och samförstånd lättare skulle kunna skapas och grundläggande samordningsstrukturer etableras inom ramen för och med utgångspunkt i dessa forum.
9. *Löpande uppföljning av pågående projektansökningar och initiativ till nya projekt:* Länsstyrelsen bör, i samråd med övriga berörda aktörer i länet, tillse att pågående projektansökningar följs upp samt initiera och driva nya projektansökningar inom sfi-området.

8 Källförteckning

8.1 Rapporter m.m.

Arbetsförmedlingen (2010) *Var finns jobben? Bedömning för 2010 och en långsiktig utblick*

Länsstyrelsernas nyhetsbrev Nummer 1, April 2010

Proposition 2009/10:60, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*

Proposition 2009/10:68 *Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola*

Regionala överenskommelsen om samarbete om flyktingintroduktionen i Västmanlands län 2008 – 2014 (rapport 2008:13)

Skolinspektionen, Rapport 2010:7 *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättning och mål*

Skolverket, Rapport 337:2009 *Skolverkets lägesbedömning 2009*

Skolverket, Kommentarer till kursplan för svenskundervisning för invandrare, sfi (SKOLFS 2009:2), Dnr 62-2009:242

Statskontoret 2009:2

Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen (2009) ”De är ju mina kolleger” – En metastudie av SfX

Sweco Eurofutures (2010) *Utvärdering av Flyktingsamverkan Västmanland – ett projekt med stöd från Europeiska flyktingfonden* Process – Delrapport 2009

8.2 Intervjuer

Svante Sandell, Rektor NVU, 2010-04-12

Anna-Klara Sjölund, Rektor Köping, Carina Bolmefalk, IT-pedagog Arboga och Karin Westin, rektor Kungsör, 2010-03-22

Lennart Wallin, rektor Sala, Senada Trstena, integrationshandläggare Sala, Ylva Axelsson, sfi-lärare Sala och Tanja Ring, sfi-lärare Sala, 2010-03-23

Bengt Larsson, rektor VUC, 2010-03-24

9 Bilagor

9.1 Finsam (finansiell samverkan) som struktur för samverkan – en överblick

9.1.1 Att bilda samordningsförbund

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting och kommun har sedan den 1 januari 2004 kunnat bedriva finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser för att uppnå en effektiv resursanvändning. Bestämmelser om denna samordning finns i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, förkortad FSL.³³

För att finansiell samordning ska komma tillstånd måste Försäkringskassa, Arbetsförmedling, landsting/region och kommun delta som samverkande parter. Den finansiella samordningen bedrivs genom ett fristående samordningsorgan, benämnt *samordningsförbund*, där de samverkande parterna är representerade.³⁴

Gemensamt för deltagande parter är att de direkt eller indirekt har i uppdrag att på olika sätt svara för insatser som skall leda till att personer i yrkesverksam ålder kan uppnå eller vidmakthålla en förvärvsförmåga. Ett syfte med den finansiella samordningen är således att användningen av de samordnade resurserna som slutmål skall leda att enskilda uppnår förmåga till eget förvärvsarbete.

Samordningsförbundet beslutar om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen samt finansierar insatser i enlighet med syftet för den finansiella samordningen. Samordningsförbundet stödjer dessutom samarbetet mellan samverkansparterna. Däremot beslutar inte samordningsförbundet om förmåner eller rättigheter för enskilda och vidtar inte heller i övrigt några åtgärder som innefattar myndighetsutövning.³⁵

Samordningsförbundet utgör en offentligrättslig juridisk person som har rättskapacitet. De bestämmelser som gäller för kommunalförbund med förbundsdirektion gäller i tillämpliga delar för ett samordningsförbund. För ett samordningsförbund ska det finnas en förbundsordning. I denna ska bl.a. anges de principer som ska gälla för de ekonomiska transaktionerna inom den finansiella samordningen.³⁶

Till ledamot eller ersättare i ett samordningsförbunds styrelse får den som är ledamot eller ersättare i kommun- eller landstingsfullmäktige eller anställd vid Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen utses.³⁷

³³ Prop. 2009/10:154 s. 15 ff.

³⁴ http://www.susam.se/finsam/om_finsam/

³⁵ Prop. 2009/10:154

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

Finansiering av samordningsförbundet

Det ankommer på samverkansparterna att själva bestämma hur mycket resurser som ska tillföras den finansiella samordningen. Av resurserna till den finansiella samordningen ska Försäkringskassan bidra med hälften. Försäkringskassan får disponera medel för sjukpenning till finansiell samordning. Detta utgör statens andel och ska därmed finansiera Försäkringskassans *och* Arbetsförmedlingens deltagande.

Landsting/region ska bidra med en fjärdedel och den eller de kommuner som deltar bidrar med en fjärdedel av finansieringen. Om det i ett samordningsförbund ingår flera kommuner betraktas kommunerna vad gäller resursandelarna som en part i den finansiella samordningen. I sådana fall ska kommunerna komma överens om hur mycket resurser som respektive kommun ska bidra med till den finansiella samordningen.³⁸

*Geografisk omfattning av samordningen*³⁹

Geografiskt omfattar finansiell samordning, i enlighet med vad som avtalats mellan de samverkande parterna, en eller flera kommuner som ligger i samma landsting. Den finansiella samordningen kan även begränsas till att omfatta en del av en kommun. Regeringen angav dock i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utgiftsområde 10, s. 29) att det är angeläget att göra den finansiella samordningen mer flexibel för att i större utsträckning kunna bedriva denna form av finansiell samordning utifrån lokala förutsättningar.

Den 18 mars 2010 presenterade Regeringen proposition 2009/10:154, *Utökad finansiell samordning m.m.*, där man föreslår att det ska gå att bilda samordningsförbund över länsgränserna i syfte att möjliggöra anpassningar till de naturliga geografiska samverkansområdena. Enligt Regeringens förslag ska således möjligheterna att vara medlem i ett samordningsförbund utvidgas så att kommuner och landsting i olika län kan vara medlemmar i ett och samma samordningsförbund. För att ett geografiskt delområde ska kunna ingå i ett samordningsområde krävs dock enligt förslaget att både den kommun och det landsting som delområdet tillhör är medlemmar i samordningsförbundet.

*Målgrupp för samordningen*⁴⁰

I lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser anges att insatserna i Finsam ska avse individer som behöver samordnade rehabiliteringsinsatser. Insatserna ska syfta till att deltagarna uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Utöver detta har regeringen i lagen inte definierat målgruppen ytterligare.

I förarbetena till Finsam framförs att individer som kan behöva samordnade insatser ”kan ha olika former av fysiska eller psykiska besvär samt arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem – ofta en kombination av dessa”. Man

³⁸ http://www.susam.se/finsam/om_finsam/ samt Prop. 2009/10:154 s. 15 ff.

³⁹ Prop. 2009/10:154

⁴⁰ Se bl.a. Statskontoret 2008:07 *Fyra år med Finsam*

menar också att dessa individer är långt från arbetsmarknaden och därmed är beroende av offentlig försörjning.

Vidare skrivs det i förarbetena att Finsams målgrupp ska vara ”människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna” samt bör vara i förvärvsaktiv ålder – ”vanligen 20–64 år”, men att undantag kan göras om de ”av något skäl kan hänföras till gruppen förvärvsaktiva”.

I förarbetena till Finsam pekade regeringen ut arbetslösa sjukskrivna och långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen som *exempel* på grupper som kan ha behov av samordnade insatser. Insatser och målgrupper bestäms emellertid lokalt eller regionalt.

I en promemoria från våren 2008 aviserade regeringen att målgruppen för Finsam skulle breddas.⁴¹ Kravet på att det för varje individ inom målgruppen ska finnas behov av rehabiliteringsinsatser som är samordnade borde enligt regeringen slopas. Målgruppen skulle dock även fortsättningsvis utgöras av individer i behov av rehabiliteringsinsatser, men som inte får sina behov tillgodosedda av ordinarie verksamheter.⁴² Målgruppen har inte breddats enligt förslaget.

Lokalt och regionalt frånskilt från det centrala i och med bildandet av samordningsförbundet

Det centrala i samordningsförbund enligt Finsam-lagstiftningen är att verksamheten bedrivs gemensamt av myndigheterna inom samordningsförbundets ramar. Där utformas målen av samordningsförbundet självt. Det innebär att förbundet kan formulera egna mål utifrån de lokala behoven, oberoende av de centrala mål och uppdrag som finns för de enskilda myndigheterna. Utifrån lokala villkor och lokala behov formulerar samordningsförbundet mål och uppgifter som kan vara sektorsövergripande och omfatta flera myndigheter. Dessa uppgifter ingår i ett samordningsförbunds reguljära verksamhet och är inte något som sker i projektform eller tillfälligt. Däremot kan verksamhetens innehåll och mål förändras över tid.

9.1.2 Samordningsförbund enligt Finsam-lagstiftningen för samverkan inom introduktion av nyanlända i Västmanlands län

Det finns exempel på verksamheter inom ramen för samordningsförbund som vänder sig till mer specifika målgrupper. Till exempel kan individer med komplex och långvarigt utanförskap, individer som riskerar långvarigt utanförskap samt individer med språksvårigheter eller andra integrationsproblem utgöra målgrupper för samordningsförbundets insatser.⁴³

⁴¹ *Flexiblares finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, 2008-03-19 S2008/279/SF, s. 22

⁴² Inget nytt sedan författandet av pm 2008, senaste ändring i lag om FINSAM skedde 2007.

⁴³ Försäkringskassan, *Återrapportering samverkansmedel 2009-07-31* s. 2, 13 (Dnr 60106-2009-FPSP)

Vid halvårsskiftet 2009 fanns 81 samordningsförbund, 70 av dessa hade totalt 438 olika aktiviteter/insatser. Av dessa 438 var relativt få inriktade mot integrationsfrågor, totalt 16 stycken.⁴⁴

Exempel på samordningsförbund som arbetat med integrationsåtgärder/perspektiv är Samordningsförbundet Östra Östergötland som arbetat med flyktingintroduktion ur ett hälsoperspektiv, Samordningsförbundet RAR i Sörmland som arbetat med yrkessvenska och Samordningsförbundet i Haninge som arbetat med praktik kombinerat med svenskundervisning. I samtliga samordningsförbund som haft nyanlända som målgrupp, har det rört sig om en målgrupp bland flera andra.

Huruvida gruppen nyanlända i Västmanlands län kan vara en huvudsaklig målgrupp för ett samordningsförbund är oklart, eftersom FINSAM-lagstiftningen tydliggör att de lokala behoven avgör samordningsförbundets inriktning. Ett samordningsförbund kan dock bedriva flera olika aktiviteter med inriktning på olika målgrupper. Att om möjligt verka inom redan befintliga samordningsförbund eller andra befintliga forum för samordning är därför ett alternativ som bör övervägas i första hand.⁴⁵

Av förarbetena till lagstiftningen framgår att ambitionen är att de samordnade resurserna skall användas för samordnade bedömningar och insatser i syfte att den enskilde skall kunna försörja sig genom eget förvärvsarbete. Målgruppen skall vara människor som har så sammansatta och komplicerade problem att de är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera aktörer för att uppnå förmåga att försörja sig genom eget förvärvsarbete.

Med utgångspunkt i det idag befintliga regelverket är det dock viktigt att poängtera att målgruppen bör begränsas till individer som är i behov av insatser från *flera rehabiliteringsaktörer*. Verksamheten skall alltså koncentreras till insatser för de personer som har behovet av samordnade insatser. Gruppen utgörs av människor med en komplicerad problematik i form av olika fysiska/psykiska besvär samt arbetsmarknadsproblem och sociala problem, ofta en kombination av dessa, alltså individer som befinner sig ganska långt från arbetsmarknaden. Det faktum att huvudmännen i samordningsförbundet (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och landsting) deltar i verksamhet med finansiell samordning innebär *inte* att de undgår sitt ansvar för den enskilde individen.

⁴⁴ Sven Envall, Försäkringskassan (se också <http://www.susam.se>)

⁴⁵ T.ex. inom ramen för Norra Västmanlands Samordningsförbund

9.2 Kommunalförbund som struktur för samverkan – en överblick

9.2.1 Att bilda kommunalförbund

Enligt kommunallagen (3 kap. 20 § KL) får kommuner och landsting bilda kommunalförbund och lämna över vårderna av kommunala angelägenheter till sådana förbund. I förarbetena fastslår regeringen att det enda krav som bör ställas på den verksamhet man vill samverka om inom ramen för ett kommunalförbund är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens. Samverkan i kommunalförbund ska alltså vara möjlig för *alla* kommunala angelägenheter.⁴⁶ Kommunstyrelsen ska dock ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i (6 kap 1 § KL).⁴⁷

Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner/landsting. Kommunalförbundet blir huvudman för de frågor som medlemmarna flyttar över till förbundet. De frågor medlemmarna överlämnar till förbundet faller efter överlämnandet utanför medlemmens egen kompetens.⁴⁸

Att organisera förbundet

Förbundet har i princip samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun eller ett landsting. Ett kommunalförbund kan organiseras med fullmäktige eller med direktion. I det förstnämnda fallet tillsätts både fullmäktige, styrelse och eventuellt nämnder. I kommunalförbund med direktion är direktionen både beslutande församling och verkställande organ. Valet av organisationsform styrs bl.a. av verksamhetens art, antal kommuner, behovet av politiskt inflytande och kravet på representativitet. För större förbund som kan ha stor strategisk betydelse i en region är oftast fullmäktigemodellen en lämpligare form.⁴⁹

Finansiering av uppgifter inom ramen för ett kommunalförbund

Samverkan i kommunalförbund är i regel budget- eller avgiftsfinansierad. Största delen av samverkan i kommunalförbund sker inom det skattefinansierade området och endast en mindre del inom de avgiftsfinansierade verksamheterna som renhållning, vatten och avlopp.

En genomgång av de områden inom vilka samverkan vanligtvis sker visar att ekonomiskt stora områden som förskola och grundskola inte omfattas alls. Samverkan sker istället vanligtvis inom räddningstjänst, gymnasieskolan och vård

⁴⁶ *Kommunal samverkan* SOU 2007:72 s. 295-298

⁴⁷ *Västerås stad - Styrning av Kommunalförbund*, Ernest & Young 2008-05-26

⁴⁸ SOU 2007:72 s. 295-296

⁴⁹ Ibid.

och omsorgsområdet, vilka också är de ekonomiskt största områdena kring vilka samverkan sker.⁵⁰

Ändamål med och reglering av kommunalförbundet

Parterna i förbundet kan själva reglera sin samverkan i förbundsordningen (3 kap. 28 § KL). Där ska exempelvis uppgifter om förbundets organisation, antal ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och förbundsmedlemmarnas representation i den beslutande församlingen framgå. Förbundsordningen fastställs genom samstämmiga beslut i medlemmarnas fullmäktige. Ändring av förbundsordningen sker i princip på samma sätt. Det gäller t.ex. om medlemmarna vill *lyfta in nya uppgifter* i förbundet.⁵¹

Ändamålet med förbundet ska beskrivas i förbundsordningen. Av denna ska det tydligt framgå vilken kompetens/vilka uppgifter som överförs från medlemmen till förbundet. Det ska inte råda någon tveksamhet om vem som ansvarar för en verksamhet, kommunen, landstinget eller kommunalförbundet. Alla senare tillförda kompetenser kräver ändring av förbundsordningen.⁵²

Avgränsningen av förbundets verksamhet sker således vid utformningen av förbundsordningen. I de fall där hela verksamheter överlämnas på förbundet har det också hela det juridiska och politiska ansvaret.⁵³

Att driva och utveckla en (inter)kommunal verksamhet inom ramen för ett kommunalförbund förutsätter en tydlighet i den politiska viljan. De förtroendevalda behöver utveckla en vision om vad som är viktigt i verksamheterna och vilka resultat som är önskvärda. En central uppgift är att sätta kvalitetskrav för verksamheten. Detta för att möjliggöra systematisk uppföljning och utvärdering och därmed åstadkomma kvalitetshöjningar i verksamheten. Också dessa frågor regleras i förbundsordningen.⁵⁴

9.2.2 Kommunalförbund för samverkan i Västmanlands län

Den vanligaste formen för samverkan mellan kommuner är lösliga nätverk, främst ägnade att höja organisationernas kompetens. Avtal och tjänsteköp är också vanligt. Mer reglerade samverkansformer som t.ex. kommunalförbund är i jämförelse inte alls vanligt.⁵⁵ Ovanstående tycks också vara fallet för samverkan i Västmanlands län., även om flertalet kommunalförbund finns, bl.a.:

- Teater Västmanland (Västerås stad och Landstinget Västmanland),
- Västmanlandsmusiken (Västerås stad och Landstinget Västmanland),

⁵⁰ *Kommunalförbund och gemensamma nämnder – Studie utförd på uppdrag av Kommunala kompetensutredningen*, SKL (Rapport 2007-03-22) s. 6-7

⁵¹ SOU 2007:72 s. 295-296

⁵² *Västerås stad - Styrning av Kommunalförbund*, Ernest & Young 2008-05-26

⁵³ SOU 2007:72 s. 297

⁵⁴ SKL (Rapport 2007-03-22) s. 21-22

⁵⁵ SOU 2007:10 s. 271

- Mälardalens Brand- och Räddningsförbund (Västerås stad, Surahammars och Hallstahammars räddningstjänster) samt
- Västmanlands Samtrafikförbund (Västerås stad och Landstinget Västmanland samt Surahammar, Hallstahammar och Sala kommun)
- Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund (Norberg, Avesta, Hedemora och Fagersta kommun)
- Norra Västmanlands Utbildningsförbund (Fagerstas, Norbergs och Skinnskatteberg kommun)
- Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund (Fagersta och Norberg kommun)
- Västra Mälardalens kommunalförbund (Köping, Arboga och Kungsörs kommun)

Lagar och regler hämmar samverkan inom ramen för kommunalförbund

En bidragande orsak till att de mer reglerade formerna för samverkan är ovanligare är lagstiftningen kring dessa. Att faktiskt bedriva verksamhet tillsammans uppfattas av många kommuner som komplicerat. Bestämmelserna om till exempel kommunalförbund bedöms skapa tungroddhet och onödig byråkrati liksom minskade möjligheter till inflytande och kontroll. Det finns också regler som i sig inte avser samverkan mellan kommuner, men som ändå anses motverka möjligheterna till en effektiv sådan. Det gäller till exempel upphandlingslagstiftningen.⁵⁶ Kartläggningen av läget för samverkan kring sfi i Västmanlands län vittnar om att samma hinder upplevs också inom integrations- och utbildningsområdet i Västmanland.

Många kommuner har därutöver flera olika organisationslösningar; man väljer olika samverkansparter och former för olika verksamheter. Detta får olika konsekvenser för bl.a. hur förutsättningarna för deltagande i mer reglerad samverkan ser olika ut i olika kommuner.

I sammanhanget bör det påpekas att det kan förekomma problem när en kommun använder alltför många olika samverkansformer och dessutom har ett stort antal samverkanspartner.⁵⁷ Detta upplevs av vissa aktörer i länet som problem redan idag, varför införande av nya samverkansformer och bildande av nya aktörer noggrant måste utredas och förankras.

⁵⁶ SOU 2007:10 s. 271-272

⁵⁷ Ibid.

Ingår i Länsstyrelsens rapportserie
ISSN 0284 - 8813

Har du frågor, önskar fler exemplar m m, kontakta
Länsstyrelsen i Västmanlands län, 721 86 Västerås

Tfn 021-19 50 00 | Fax 021-19 51 35 | E-post: vastmanland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/vastmanland