

Arbetsmarknadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till arbetsmarknadsnämnden

Datum:
2020-11-17

Diarienummer:
AMN-2020-00359

Handläggare:
Eva Hellstrand

Uppdrag att utreda och kartlägga genomströmning, effektivitet och kvalitet inom sfi i Uppsala kommun

Förslag till beslut

Arbetsmarknadsnämnden beslutar

1. **att** sända utredningen till kommunstyrelsen för kännedom samt
2. **att** i övrigt lägga informationen till handlingarna.

Sammanfattning

Arbetsmarknadsförvaltningen fick i uppdrag av arbetsmarknadsnämnden vid nämndens sammanträde den 7 oktober att utreda och kartlägga genomströmning, effektivitet och kvalitet inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).

Utredningen bifogas ärendet.

Ärendet

I utredningen beskrivs Uppsalas förutsättningar med en stor andel elever som läser sfi på studieväg 3. Uppgifter som tagits fram gällande genomströmning visar att flera elever finns kvar i sfi-studier på studieväg 1 och 2 efter perioden med etableringsersättning. Det pågår dock flera satsningar för att öka genomströmning och effektivitet där samtliga sfi-anordnare nu också arbetar med ramtider för elevers sfi-studier.

Räknat i kronor per invånare var Uppsalas sfi-verksamhet dyrare jämfört med resultatnätverket R9 och riket åren 2017–2019. Samtidigt finns i Uppsala ett stort utbud och riktade satsningar, bland annat för kortutbildade, Sfi-Bas, som visar bra resultat. I årets kvalitetsrapporter från skolorna ges goda exempel på kvalitet i undervisning utifrån elevers erfarenheter och behov.

Förvaltningen bedömer sammantaget att sfi-verksamheten i Uppsala håller god kvalitet. Det görs bland annat mot bakgrund av det som redovisats gällande kvalitet i undervisning, den bredd i utbildningsformer som erbjuds eleverna och de satsningar som förvaltningen deltar i för att utveckla sfi i Uppsala.

Fortsatt finns behov av att uppmärksamma utvecklingen vad gäller genomströmning och effektivitet i studierna. Åtgärder som gjorts för att förbättra förutsättningarna för ökad progression behöver nogra följas och utvärderas vad gäller effekterna för individers väg mot etablering på arbetsmarknaden. Uppföljningen behöver utvecklas och anpassas för olika målgrupper inom sfi, inte minst för gruppen nyanlända.

Beredning

Ärendet har beretts inom arbetsmarknadsförvaltningen och kommunledningskontoret.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende.

Beslutsunderlag

Uppdrag att utreda och kartlägga genomströmning, effektivitet och kvalitet inom sfi i Uppsala kommun, tjänsteskrivelse till arbetsmarknadsnämnden, 2020-11-17

Sfi i Uppsala – genomströmning, effektivitet och kvalitet, 2020-11-17

Arbetsmarknadsförvaltningen

Lena Winterbom
Direktör

Arbetsmarknadsförvaltningen

Handläggare:
Eva Hellstrand

Sfi i Uppsala – genomströmning, effektivitet och kvalitet

Sammanfattning

I utredningen beskrivs Uppsalas förutsättningar med en stor andel elever som läser sfi på studieväg 3. Uppgifter som tagits fram gällande genomströmning visar att flera elever finns kvar i sfi-studier på studieväg 1 och 2 efter perioden med etableringsersättning. Det pågår dock flera satsningar för att öka genomströmning och effektivitet där samtliga sfi-anordnare nu också arbetar med ramtider för elevers sfi-studier. Räknet i kronor per invånare var Uppsalas sfi-verksamhet dyrare jämfört med resultatnätverket R9 och riket åren 2017–2019. Samtidigt finns i Uppsala ett stort utbud och riktade satsningar, bland annat för kortutbildade, Sfi-Bas, som visar bra resultat. I årets kvalitetsrapporter från skolorna ges goda exempel på kvalitet i undervisning utifrån elevers erfarenheter och behov.

Förvaltningen bedömer sammantaget att sfi-verksamheten i Uppsala håller god kvalitet. Det görs bland annat mot bakgrund av det som redovisats gällande kvalitet i undervisning, den bredd i utbildningsformer som erbjuds eleverna och de satsningar som förvaltningen deltar i för att utveckla sfi i Uppsala.

Fortsatt finns behov av att uppmärksamma utvecklingen vad gäller genomströmning och effektivitet i studierna. Åtgärder som gjorts för att förbättra förutsättningarna för ökad progression behöver noga följas och utvärderas vad gäller effekterna för individers väg mot etablering på arbetsmarknaden. Uppföljningen behöver utvecklas och anpassas för olika målgrupper inom sfi, inte minst för gruppen nyanlända.

Inledning

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sammanträde den 7 oktober 2020 att uppdra till förvaltningen att utreda genomströmning, effektivitet och kvalitet inom sfi i Uppsala. Denna rapport utgör förvaltningens utredning på området.

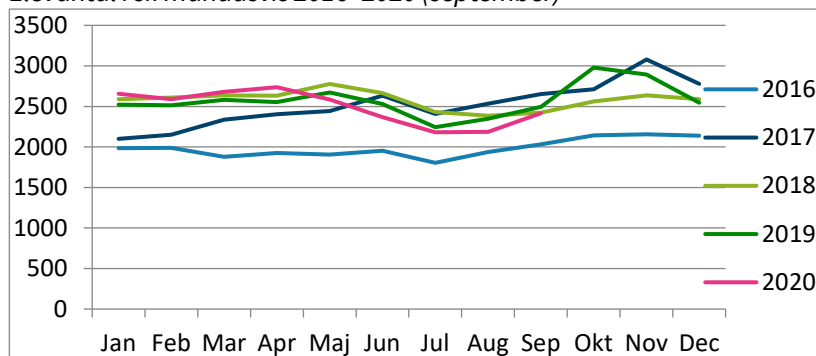
Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) är en del av det allmänna skolväsendet och styrs av skollagen (2010:800) och förordning om vuxenutbildning (2011:1108). Det är en rättighetsbaserad kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna personer med annat modersmål än svenska grundläggande kunskaper i svenska språket. Deltagarna i sfi kan därmed ha mycket olika utbildningsbakgrund och även skilda mål gällande fortsättning i studier och arbetsliv. Utifrån studiebakgrund och förkunskaper i svenska språket placeras elever på tre olika studievägar. På studieväg 1 med kurserna A, B, C och D har eleverna kort utbildningsbakgrund och ibland ingen alls. Studieväg 2 vänder sig till elever med mindre omfattande utbildning än svensk gymnasieskola och innehåller kurserna B, C och D. På studieväg 3 läser elever med motsvarande gymnasieskola eller högre utbildning kurserna C och D.

Elevantalets utveckling inom sfi i Uppsala

Elevantalet inom sfi har varit högt på senare år. Det är en naturlig följd av de många nyanlända som tagits emot i Sverige och Uppsala från hösten 2015. Under hela 2019 läste sammanlagt 4 817 elever sfi i Uppsala. Det kan jämföras med att inom grundläggande vuxenutbildning fanns 2 212 elever registrerade och inom gymnasial vuxenutbildning läste 6 213 personer. Den 1 juli 2016 upphörde sfi som egen skolform för att ingå i den kommunala vuxenutbildningen.

Förvaltningen följer också utvecklingen av antalet sfi-elever som är aktiva vid slutet av varje månad. I diagrammet nedan syns den månadsvisa utvecklingen från 2016. I slutet av september 2020 fanns 2 417 sfi-elever registrerade. I diagrammet framgår att antalet elever från sommaren 2020 har varit lägre än vid motsvarande mätpunkter 2017–2019, men att denna utveckling bryts i september då elevantalet hamnar mer i nivå med siffrorna för september 2018 och 2019.

Elevantal i sfi månadsvis 2016–2020 (september)



Källa: AMF statistik från elevhanteringssystemet Extens

Sfi i flera olika former

Sfi kan läsas i Uppsala i kommunens egen regi på Utbildnings- och jobbcenter Boländerna och Gottsunda. I extern upphandlad verksamhet erbjuds sfi-undervisning hos Hermods och Bergstrands Utbildningar¹. Dessutom kan sfi läsas i kombination med yrkesämnen, så kallade kombinationsutbildningar som finns förutom hos de tre större sfi-utbildarna ovan också hos utbildningsanordnarna Movant och MoA Lärcentrum. Utöver detta finns i Uppsala ett mycket brett utbud av sfi anpassat efter olika målgrupper. I Gottsunda bedrivs i kommunens regi ”Sfi Bas” för personer med mycket kort utbildningsbakgrund och behov av fler sfi-timmar i veckan. I Gottsunda finns även ett samarbete med öppna förskolan Kristallen där mammor med små barn kan läsa sfi och även grundläggande svenska. (Se närmare beskrivning av dessa två utbildningar under avsnittet Sfi parallellt med andra insatser.) I mars 2020 startade även sfi för personer med synsvårigheter i Gottsunda. För personer med en yrkesbakgrund inom medicin eller pedagogik från hemlandet finns de så kallade SFX-utbildningarna SFM eller SFP. I november startar även Svenska för företagare, SFF, i Gottsunda. Personer läser på dessa utbildningar sfi med infärgning av yrkesspråk med målet att förkorta vägen till anställning i Sverige utifrån sin yrkesbakgrund.

Sfi erbjuds flexibelt

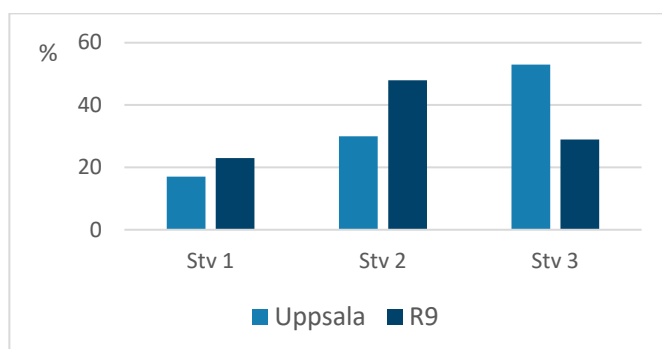
Inom sfi kan man välja mellan olika studieformer. Elever kan läsa med fast schema i grupp, så kallad klassrumsundervisning. I övrigt kan elever läsa på distans eller i så kallad flexibel form där eleverna själva väljer vilka lektionspass de deltar i. I de olika studieformerna väljer också eleven mellan att läsa kvällstid eller dagtid. Eleven kan också välja mellan olika studietakter, från heltidsstudier (100 %) till deltidsstudier på 25 %.

Ett krav på alla anordnare är att de ska kunna möjliggöra för elever att kombinera sfi med arbete, arbetsmarknadsinsatser eller arbetsmarknadsutbildning. Elever ska också kunna kombinera sfi med utbildning på andra nivåer såsom grundläggande och gymnasial nivå.

Uppsala har ovanligt många elever på studieväg 3

Uppsala avviker från genomsnittet i R9-nätverket när det gäller andel elever fördelat på studieväg, särskilt gällande studieväg 3. I Uppsala studerade 53 % av eleverna på studieväg 3 2019 jämfört med 29 % i genomsnitt för R9-nätverket.

Kursdeltagare i sfi per studieväg, andel i procent för Uppsala och R9, 2019

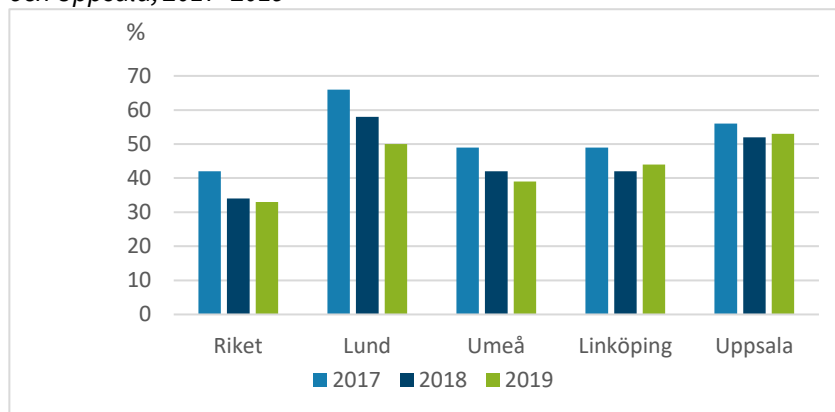


¹ För samtliga dessa utbildningar är Uppsala kommun huvudman. Utöver detta bedrivs sfi-utbildning med ersättning från Uppsala kommun i en fristående form på folkhögskolan Biskops Arnö.

Källa: Kolada

En stor andel elever på studieväg 3 är ett mönster som återfinns i några andra typiska universitetsstäder. Här kan till exempel utbytesstudenter och forskare med anhöriga läsa sfi, en grupp som oftast har en hög studiebakgrund.

Kursdeltagare i sfi på studieväg 3, andel i procent för riket samt Lund, Umeå, Linköping och Uppsala, 2017–2019



Källa: Kolada

Sfi och nationell statistik

Att Uppsala har en så stor andel elever på studieväg 3 inom sfi gör att jämförelser med R9-nätverket och nationella jämförelser behöver göras med det i åtanke. Uppsalas stora andel av elever på studieväg 3 innebär att kommunen har ett stort antal elever med längre studiebakgrund. På studieväg 3 finns också som tidigare nämnts enbart två kurser. Som akademiker/masterstudenter, medföljande, arbetskraftsinvandrare etc finns eventuellt inte samma incitament att läsa och ta betyg på bägge dessa två kurser på studievägen som för personer på studieväg 1 och 2 som kan behöva en mer fullständig sfi-utbildning för fortsatta studier.

Ett annat exempel som speglar Uppsalas särskilda förhållanden utifrån ovanligt många sfi- elever på studieväg 3 gäller begrepp som lärartäthet.

I den upphandlade sfi-verksamheten och i egenregi har arbetsmarknadsförvaltningen bestämt maxstorlek för olika grupper enligt nedan.

15 elever för studieväg 1

25 elever för studieväg 2

30 elever för studieväg 3

Maxgränserna ovan gäller klassrumsundervisning och flexibel utbildning. Flexibel utbildning innebär en kombination av klassrums- och/eller distansundervisning med handledning på plats och via lärplattform samt egna studier på distans. När det gäller ren distansutbildning finns det inte elevgrupper i egentlig mening utan upplägget är helt individuellt för eleverna. Inte heller står läraren i klassrum vilket inte hindrar en lärare att ha till exempel 50 elever samtidigt. Då fler än hälften av sfi-eleverna i Uppsala kommun läser på studieväg 3 och flera dessutom på distans bör dessa förutsättningar finnas med vid jämförelse med R9-nätverket och riket i stort. Sedan kan det förstås vara så att kvaliteten kan höjas även vid distansstudier med färre elever per lärare.

Det finns mot bakgrund av diskussionen ovan ett stort behov för Uppsala kommun att använda statistik som bättre kan spegla behoven hos olika målgrupper inom sfi. Helst skulle statistik finnas både utifrån studieväg, men också att det gick att särskilja resultat och effekter av sfi för gruppen nyanlända. Denna grupp behöver belysas särskilt utifrån vikten att få en god språkundervisning för att snabbt kunna etableras på arbetsmarknaden eller gå vidare till fortsatta studier. Den statistik som finns i databasen Kolada är begränsad och den nationella statistiken som Skolverket redovisar finns ofta inte på kommunnivå och är inte alltid helt ändamålsenlig för verksamheterna. För närvarande pågår en nationell översyn av statistiken för vuxenutbildning i Kolada, men det är i dagsläget osäkert om detta kommer att bidra till mer målgruppsanpassad statistik för sfi.

Genomströmning

Begrepp som genomströmning används ofta i samband med att försöka ge ett mått på kvalitet eller effektivitet inom sfi. Tanken är att det finns ett värde för eleverna i att snabbt klara de grundläggande kraven för svenska för att kunna ta sig vidare på vägen mot etablering i samhälle och på arbetsmarknaden. Ett annat sätt att uttrycka genomströmningen är att tala om progression hos elever. En elev som antagits till sfi har rätt att fortsätta utbildningen så länge eleven gör framsteg/progression i sitt lärande. Det är rektor som fattar beslut om en elev ska avsluta utbildningen på grund av bristande progression.

Frågor kring arbete och insatser gällande elevers progression inom sfi har varit särskilt uppmärksammade i Uppsala under senare år. Arbetsmarknadsnämnden beslutade under hösten 2019 om en så kallad 26-punktsplan för att minska andelen Uppsalabor med försörjningsstöd (*Plan för fler Uppsalabor i jobb 2019–2022, AMN-2019-0294*). I planen ingår bland annat punkter som berör insatser inom sfi med syfte att öka genomströmning och förkorta vägen till etablering. Planen följs upp regelbundet med nyckeltal som bland annat handlar om tid för elev från kursstart till betyg.

Ramtider för sfi har införts i Uppsala

En av punkterna i 26-punktsplanen handlar om att alla elever på sfi har ett bortre datum för slutförd sfi. Avstämningssamtal genomförs löpande och stöd ges efter en ramtid för vad som är normalt att läsa på sfi. Vid nämndens sammanträde i maj 2020 lämnades information om arbetet med att införa ramtider för sfi-elever i Uppsala. Arbets sättet innebär att varje kurs inom sfi tilldelas ett antal veckor beroende på studieväg och kurs. Det preliminära antalet veckor som kursen omfattar ska kommuniceras med eleven vid ingången till studier och följs upp i särskilda progressionsmöten. Syftet med ramtider är bland annat att skapa en tydlighet för eleven gällande rätten till sfi i förhållande till progression och en bättre genomströmning inom sfi samt ge ett stöd till lärare vid bedömning av progression och planerat kurslut.

Till en början gäller ramtider för elever som läser i klassrum och som startar utbildning från och med augusti 2020. Elever som går i alfabetiseringsgrupper ingår inte i arbetet med ramtider. Nu har skolorna börjat sätta ramtider även på de elever som är i utbildning och de som återvänder efter uppehåll. Tyvärr har den pågående pandemin försämrat möjligheterna för skolorna och elever att tillämpa de nya ramtiderna fullt ut. Förutsättningarna att följa elever som inte kunnat studera i klassrum i samma utsträckning har påverkats, men förvaltningen arbetar vidare utifrån plan och tar hänsyn till rådande situation. Samtliga anordnare inom sfi, även den sfi-utbildning som bedrivs fristående på Biskops Arnö folkhögskola, arbetar tillsammans med rutiner för ramtider och följer dessa.

Progressionsteam - sfi

En annan insats som genomförts i Uppsala och som berör progression hos sfi-elever är en satsning som finansierats av Samordningsförbundet med arbetsmarknadsnämnden som projektägare. Projektet - ”Progressionsteam sfi” – har haft som mål att underlätta etableringen i samhället genom att stödja språkinläringen för utrikes födda med låg/ingen progression inom sfi.

Projektet pågick under perioden november 2018 t o m juni 2020. I slutrapporten (*Slutrapport Progressionsteam sfi, Samordningsförbundet 20200616*) framgår att vissa insatser har kunnat genomföras, men att pandemin mot slutet av projekttiden begränsade möjligheterna till åtgärder i klassrumsmiljö. I rapporten är en slutsats att mycket återstår att göra för målgruppen med mycket svag progression och framhåller att andra sätt att arbeta behövs:

- Mer mot praktisk yrkessvenska på A och B-nivå
- B-nivå borde vara kopplad till en praktikplats och jobb
- Mer mot målgruppens faktiska behov
- Insatsen bör kompletteras med undervisning av en kvalificerad sfi-lärare

Med kvalificerad sfi-lärare avses en utbildad lärare som har fördjupad kompetens och rätt kunskap inom särskild didaktik riktat mot inläring av korttidsutbildade.

Riktade satsningar för nyanlända i samverkan med Skolverket

I anslutning till satsningar för förbättrad genomströmning hos sfi-elever bör de särskilda åtgärderna nämnas som ryms inom överenskommelsen med Skolverket angående riktat stöd för verksamhetsutveckling för nyanlända elever. I maj och december 2019 (AMN 2019:0185) beslutade arbetsmarknadsnämnden att teckna en första och andra överenskommelse om samverkan med Skolverket med syfte att öka målluppfyllelsen för nyanlända elever. Det handlar om åtgärder inom områdena styrning och verksamhetsutveckling, undervisning och lärande samt betyg och bedömning. Som exempel på resultat gällande området styrning och verksamhetsutveckling har ett förslag till mall tagits fram. Mallen ska förbättra övergången i studier mellan gymnasiet och vuxenutbildningen och avsikten är att den kommer att användas av alla gymnasieskolor samt hos antagningsenheten hos vuxenutbildningen. Genom en gemensam mall systematiseras informationen för eleven så att viktig kunskap från gymnasiet till exempel avseende stödinsatser inte förloras inför vidare studier inom vuxenutbildningen. Planen är att förankra och testa mallen till antagningen i augusti 2021.

Inom området undervisning och lärande kan samarbetet med Nationellt centrum för svenska som andraspråk nämnas där lärare och ledning på skolorna samverkat i utbildningssatsningar för att förbättra språkutvecklande metoder i undervisningen. Utbildningsansvariga i egen och extern regi har som resultat av denna satsning på kompetensutveckling även fått stöd genom rektorsträffar där man har kunnat diskutera och tänka tillsammans kring gemensamma strategier för språkutveckling. Ett annat resultat inom detta område är att lärledare kommer att utbildas med start i januari 2021. Lärledarna ska stödja rektor i metoder för språkutveckling, men även leda det kollegiala lärandet.

Utöver dessa resultat kan även nämnas att inom ramen för satsningen med Skolverket kommer nätverk att etableras för lärare i svenska som andraspråk i en samverkan mellan gymnasiet och vuxenutbildningen. Sammantaget har arbetet med de riktade insatserna för nyanlända även på mer organisatorisk nivå förbättrat samverkan mellan utbildningsförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen på området.

Exempel på genomströmning - etableringselever

Ett sätt att utreda hur genomströmningen inom sfi ser ut i Uppsala och kunna följa utvecklingen framåt är att studera elever som studerar sfi inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag med etableringsersättning. Etableringsersättning ges normalt under två år. Om personen inte har egen försörjning efter två år kan personen komma att behöva ekonomiskt bistånd. En stor andel behöver ekonomiskt bistånd också under tiden de ingår i etableringsuppdraget då etableringsersättningen för många inte är tillräcklig för att uppnå en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen.

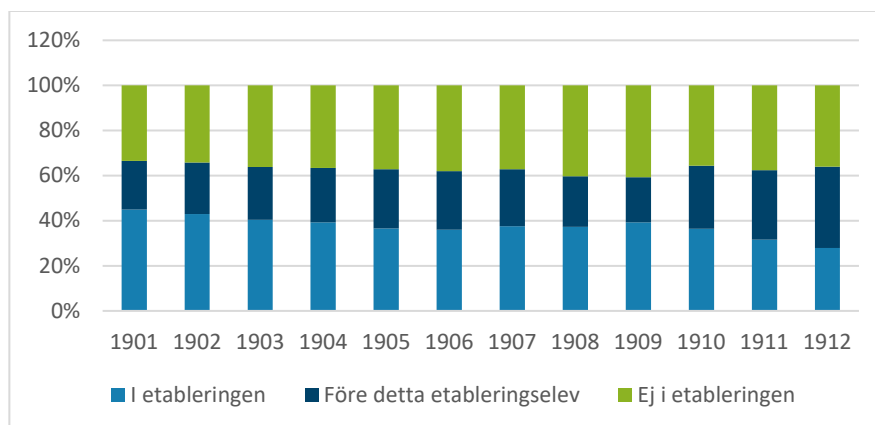
För individerna själva och för samhället är det förstås önskvärt att elever har en effektiv tid i etableringen som gynnar en snabb väg till arbetsmarknad eller vidare studier. Förvaltningen har därför valt att i denna utredning redovisa genomströmning för elever inom etablering, efter etablering och övriga sfi-elever fördelat på studieväg.

För att finna de elever som är i etableringen har antagandet gjorts att elever som Uppsala kommun får schablonersättning från Migrationsverket för, förkortat MIV-schablon, också är i etableringen. Personerna är i etableringen så länge som Uppsala kommun erhåller ersättningen. Efter etableringsperioden på två år får eleverna statusen "före detta etableringselev". För att få fram vilka personer som har MIV-schablon och som läser på sfi har en kombination gjorts mellan databasen för MIV-schabloner med data över elever som läst på sfi från kommunens eget elevhanteringssystem Extens.

I sammanställning av databasen har avgränsningar och vissa förenklingar gjorts så att den inte skulle bli för omfattande och därmed riskera att bli svårhanterlig. Resultatet av avgränsningarna är att det går att göra urval för eleverna till exempel avseende deras studieväg, om de är i etablering eller ej samt om de är före detta etableringselever. År 2018 påbörjades en förändrad registrering av sfi-elever i Extens vilket underlättar uppföljning per studieväg. En bedömning är att detta slog igenom fullt ut från år 2019, varför den aktuella analysen utgår från data år 2019.

Utifrån ovanstående metoddiskussion och avgränsningar redovisas på följande sidor några uppgifter om etableringselever och före detta etableringselever inom sfi fördelat efter studieväg.

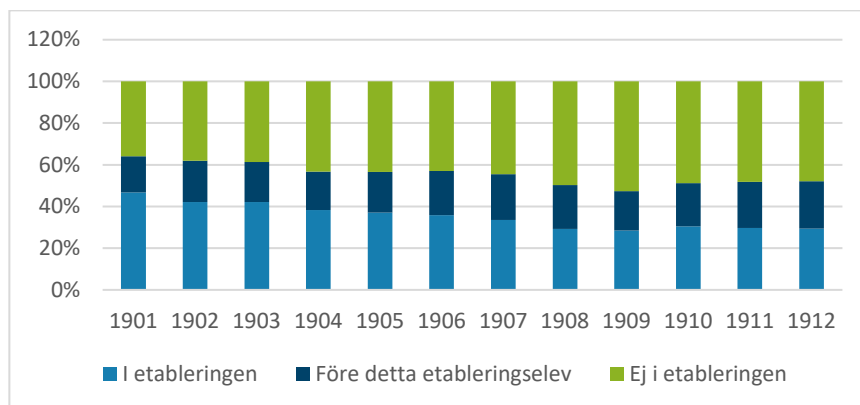
Kursdeltagare studieväg 1, andel i procent fördelat efter "I etableringen", "Före detta etableringselever" och "Ej i etableringen", per månad 2019



På studieväg 1 ser det ut som att i genomsnitt så är 60-70 % av eleverna i etableringen eller före detta elever i etableringen. Det finns dock sannolikt ett visst mörkertal angående "före detta elever" i etableringen beroende på att personer kan ha flyttat till Uppsala efter sin etableringsperiod.

Av detta skulle kunna utläsas att relativt många elever på studieväg 1 har en längre studietid än de två år för vilka kommun får ersättning för dem.

Kursdeltagare studieväg 2, andel i procent fördelat efter "I etableringen", "Före detta etableringselever" och "Ej i etableringen", per månad 2019



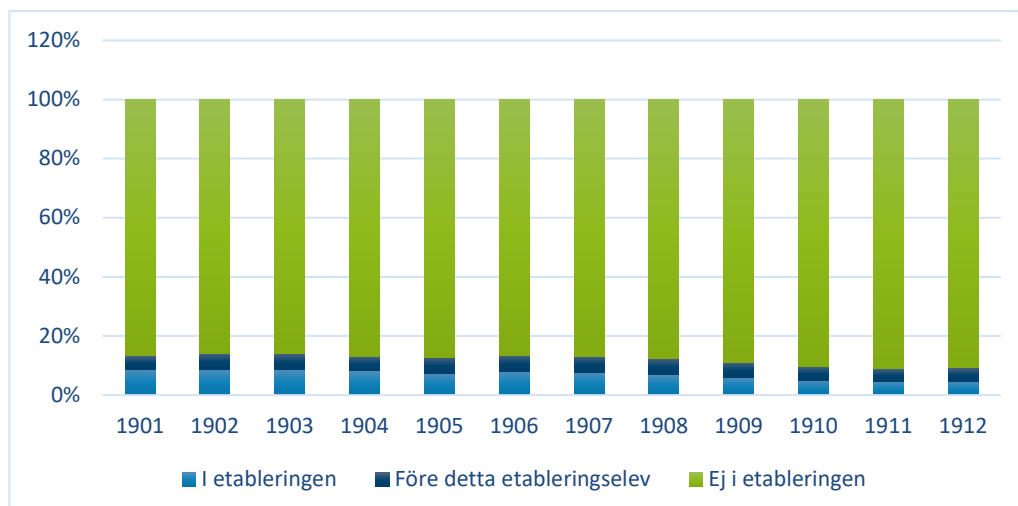
Källa: Migrationsverket och Extens

På studieväg 2 är i genomsnitt 55–60 % av eleverna i etableringen eller före detta elever i etableringen, enligt vad diagrammet visar.

I jämförelse med studieväg 1 så ser det ut som att andelen före detta etableringselever är färre på studieväg 2. På denna studieväg har eleverna en högre utbildning jämfört med studieväg 1. Den högre utbildningsnivån hos eleverna på denna studieväg gör förhoppningsvis att de snabbare kan komma i arbete och därmed inte är kvar i lika stor utsträckning på sfi efter etableringen.

Även på denna studieväg kan konstateras att det finns elever som kan ha flyttat till Uppsala kommun efter deras etableringsperiod varför de betraktas som ej i etableringen.

Kursdeltagare studieväg 3, andel i procent fördelat efter "I etableringen", "Före detta etableringselever" och "Ej i etableringen", per månad 2019



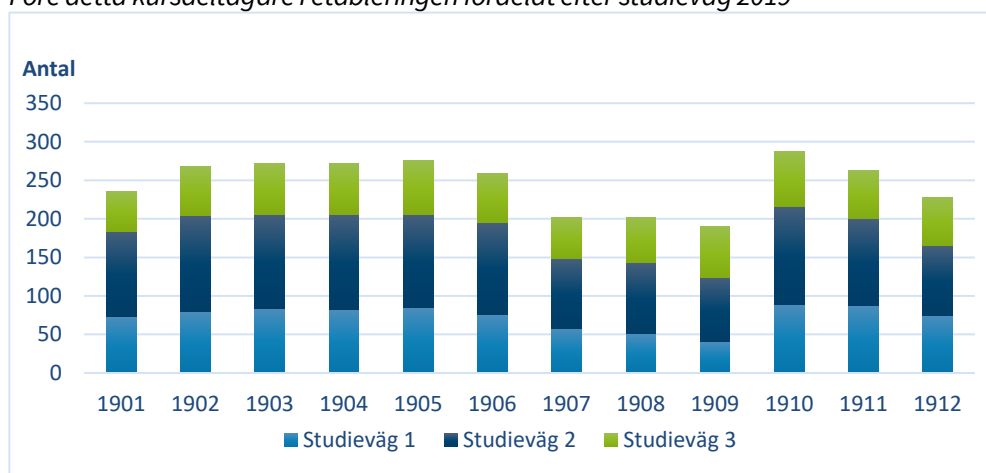
Källa: Migrationsverket och Extens

Studieväg 3 domineras av elever som inte är i etableringen. Endast ca 10% av eleverna på denna studieväg är i etableringen eller är före detta elever i etableringen.

Eleverna på denna studieväg har en högre utbildning sedan tidigare. Det kan vara personer med en fullföljd gymnasieutbildning från hemlandet, en del kan vara universitetsstudenter som vill lära sig svenska, andra kan vara medföljande som läser svenska. Noterbart och som man kan fundera över är att elever på denna studieväg har en högre utbildning sedan tidigare men ändå är det en grupp, i genomsnitt ca 60 elever per månad, som fortfarande läser sfi efter etableringsperioden (mörkblå färg i staplarna). Det är en relativt liten grupp, men kan finnas skäl att undersöka vidare för att kunna möta upp med rätt insatser.

En viktig grupp för förvaltningen att bevaka är just gruppen före detta etableringselever. Om storleken på gruppen beskrivs i antal i stället för andelar så var under 2019 antalet före detta etableringselever mellan 200 och 250 per månad fördelat på de tre studievägarna. De flesta av dessa studerade på studieväg 2 inom sfi, se diagram nedan.

Före detta kursdeltagare i etableringen fördelat efter studieväg 2019



Källa: Migrationsverket och Extens

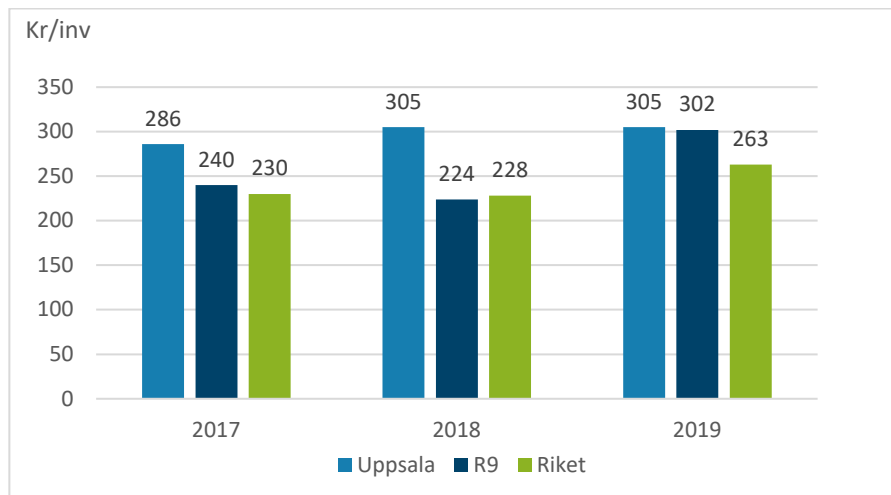
Som tidigare nämnts kan det av olika orsaker vara så att elever bland annat på grund av sen inflyttning till Uppsala kommun inte betraktas som etableringselever. Med andra ord är det möjligt att antalet före detta elever i etableringen är högre än diagrammet visar. Om man kan och hur man fångar upp dem behöver undersökas vidare.

Arbetsmarknadsförvaltningen har ambitionen att fortsätta följa och utveckla statistik om gruppen etableringselever som en särskilt viktig målgrupp för sfi och frågor kring genomströmning. Det är också viktigt för att kunna utvärdera de insatser som följer av de åtgärder som förvaltningen gör till exempel avseende ramtider eller projekt heltid-sfi (beskrivs närmare i senare avsnitt).

Effektivitet

Effektivitet i en verksamhet som sfi kan uttryckas i att befintliga resurser som till exempel personal och lokaler används på rätt sätt i förhållande till utbildningens resultat. Om jämförelse görs med resultatnätverket R9 är nettokostnaden för sfi per invånare högre i Uppsala under perioden 2017–2019 än genomsnittet för nätverket och för riket.

Nettokostnad för sfi, kronor/invånare, 2017–2019



Källa: Kolada, med nettokostnad avses bruttokostnad minus bruttointäkt.

Förklaringar till Uppsalas högre kostnader kan vara flera. I oktober 2019 trädde nya mer kostsamma avtal för sfi i kraft. Delar av sfi erbjuds med 20 timmar undervisning per vecka (mot lagkravet 15 timmar). Ett stort elevunderlag har kunnat ge underlag till mer riktad sfi såsom Sfi-Bas, kombinationsutbildningar yrke plus sfi, Sfx – sfi med yrkespråk samt Sfi för mamma-barn. Detta är insatser som kräver mer resurser men som också bedöms öka förutsättningar för genomströmning. En stor del av sfi-eleverna går också som tidigare nämnts på studieväg 3 i en flexform som har en förhållandevis hög ersättning.

Under våren 2020 pågick ett arbete i förvaltningen med att redovisa kostnader inom vuxenutbildningen i samverkan med företaget Ensolution. I juni 2020 presenterade Ensolution en skriftlig rapport, *Kostnad per brukare/elev/deltagare. Arbetsmarknadsförvaltningen – SFI, vuxenutbildning, ekonomiskt bistånd*. I rapporten redovisas siffror gällande bland annat avbrott från studier, kostnadsutveckling, genomströmning och koppling mellan sfi och ekonomiskt bistånd.

En form av fortsättning av detta första kartläggningsarbete är ett projekt under fortsatt ledning av Ensolution som pågår hösten 2020 och ska möjliggöra jämförelser mellan Uppsala och fem andra kommuner - Helsingborg, Kristianstad, Kungsbacka, Växjö och Östersund. Avsikten är bland annat att kunna studera genomströmning, effektivitet och produktivitet i insatser. Det ska till exempel kunna gå att få reda på vad olika insatser kostar i jämförelse med andra kommuner. Sfi är en viktig del i projektet som även omfattar övrig vuxenutbildning, arbetsmarknadsinsatser och ekonomiskt bistånd. Ett mål med projektet är att kunna få ett underlag till strategiska beslut gällande hur resurser fördelas på ett effektivt sätt.

Sfi parallellt med andra insatser

Ett sätt att se på effektivitet inom sfi kan vara hur tiden i sfi kan kombineras med andra aktiviteter för eleverna för att i bästa fall både påskynda språkinläringen och på sikt förkorta vägen till arbetsmarknaden. I nämndens 26-punktsplan finns en särskild punkt om heltidslösningar för sfi-elever: *"Inrätta heltidsplanering, 30-40 h per vecka, för elever inom sfi som behöver kompletterande arbetsmarknadsinsats"*. Målet är att 300 personer under planperioden ska få en heltidsplanering med arbetsmarknadsinsatser från arbetsmarknadsförvaltningen kombinerat med sfi. Utöver detta pågående arbete

med heltidsplanering beskrivs nedan ytterligare fyra satsningar avseende att kombinera sfi med andra aktiviteter.

Heltidsplan sfi

I september 2020 fick arbetsmarknadsförvaltningen besked om att projekt Heltidsplan sfi beviljats som har syfte att förkorta och effektivisera vägen till egen försörjning genom att erbjuda individuellt anpassade insatser som komplement till ordinarie sfi-undervisning. Projektet medfinansieras genom medel från Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) och ska pågå till och med december 2022.

Exempel på kompletterande insatser som projektet kommer att erbjuda är sfi+ praktik/jobbspår, sfi +arbetsträning samt sfi + utredande insatser. Tanken är att språkinläring med en tydlig koppling till arbetsmarknaden och en möjlig yrkesidentitet är en motiverande faktor. I projektansökan sägs vidare: *”Genom att vägleda mot redan befintliga språk- och yrkesintegrerade utbildningar inom kommunens vuxenutbildning samt att bredda utbudet av sfi med olika inriktningar främjas individens val och individuell anpassning. Genom ett större utbud främjas genomströmningen i sfi-undervisning och därmed snabbare inträde på arbetsmarknaden. De olika inriktningarna förväntas kunna bidra till en bättre matchning mot individens förutsättningar, intresse och därmed främja en snabbare språkinläring och progression inom sfi”*. Målgruppen är tredjelandsmedborgare och målet är att 500 elever ska få ta del av satsningen under projekt-tiden. För närvarande diskuteras med Uppsala universitet som samverkanspartner vilka frågor som ska belysas i utvärderingen av projektet.

Sfi Bas i Uppsala och Sfi mamma/barn

Sfi Bas i Uppsala och Sfi mamma/barn har båda sina verksamheter förlagda till Gottsunda. Valet att göra särskilda satsningar i just denna stadsdel beror på att många invånare i Gottsunda har kort utbildningsbakgrund, arbetslösheten är hög och det räknas som ett särskilt utsatt område.

Ursprungligen startade Sfi Bas som ett projekt mellan kommunerna Botkyrka, Haninge, Tyresö och Södertälje. Målet var att ta fram en utbildning för målgruppen vuxna analfabeter och kortutbildade och pågick 2013 - 2014. Utgångspunkten var att åstadkomma en relevant utbildning för elever som har behov av kunskap på långt fler områden än svenska för invandrare, såsom hälsokunskap, samhällskunskap och matematik.

Efter att det ursprungliga projektet avslutades har Sfi Bas spridits. En utvärdering gjordes av Sweco, efter att Sfi Bas hade fått spridning i Stockholm och övriga landet. Utvärderingen genomfördes på beställning från Länsstyrelsen i Stockholm (*Sfi Bas En grundutbildning för kortutbildade Utvärdering 2018, rapport 2018:16*) och några citat från utvärderingen ger här ytterligare bakgrundsinformation:

”Modersmålsstödjarna, som är ett tydligt kostnadsdrivande inslag jämfört med ordinarie Sfi, har en viktig roll för elevernas inläring och helhetssituation i skolan. Modersmålsstödjarna är i många sammanhang en brygga mellan eleverna, lärarna, språket, kulturen, myndigheterna och arbetsmarknaden.”

”Det har varken varit meningsfullt eller möjligt att bedöma elevers resultat i form av uppnådda betyg eller övergång till arbete. Det huvudsakliga syftet med Sfi Bas har varit att ge ett utökat stöd till individer som behöver det och i den sortens verksamhet är det i

allmänhet inte snabbaste vägen ut till vidare studier eller arbete som är mest prioriterat. Detta trots att en övergång i arbete eller andra studier är önskvärd. I ett senare skede kan det vara möjligt att göra en statistisk studie för att mäta resultat längre ut i effektkedjan.”

”Utbildningen ligger även nära det som rekommenderas i forskningen gällande inläring hos vuxna med kort skolbakgrund och inom pedagogiken används flera sinnen, variation och praktiska problemlösande inslag. Eleverna vittnar om att pedagogiken har fungerat mycket bra och att de har lärt sig mycket om hälsa och jämställdhet samt fått kunskap som hjälper dem både i skolan och i vardagslivet.”

Uppsalas verksamhet med Sfi Bas startade i februari 2019 och fram till 7 september 2020 har totalt 71 elever varit inskrivna i undervisning på kurs A och B-nivå. Utbildningen vänder sig till elever med kort utbildningsbakgrund (0–6 år) på A- och B-nivå med utbildningsplikt. (Utbildningsplikt är en nationell satsning i samverkan med Arbetsförmedlingen där nyanlända som bedöms ha särskilda utbildningsbehov för att kunna nå arbetsmarknaden anvisas till utbildning.) Från och med 7 september 2020 finns även sfi Bas på kurs C-nivå. Personalbemanningen från den 7 september ser ut så här:

- 1 arbetslagsledare/samordnare/Sfi-lärare, 100% tjänst
- 3 Sfi-lärare (varav 1 föräldraledig, ej ersatt i dagläget pga pandemin, de övriga hanterar eleverna), 275% tjänster
- 1 studiehandledare 60% (fungerar även som lärare i bas-ämnen), modersmålsstödjare 40%
- 3 modersmålsstödjare (varav 1 timanställd), 80 % + timmar

Eleverna blir omhändertagna och sedda, vilket ger en känsla av sammanhang. Lärarna synliggör progressionen för eleverna och individualiserar uppföljningen. Närvaron bland eleverna är hög och eleverna uttrycker att de vill vara i skolan och vill lära sig.

Ett av målen som beskrivs i information om utbildningen är att förkorta vägen till praktik, vidare utbildning och arbete. Ett annat mål är att ge kortutbildade bättre möjligheter att ta del av det svenska samhället. Några framgångsfaktorer som identifierats är bland annat att modersmålsläraerna /språkstödjarna fungerar som brygga och genvägar in i språk och samhälle. Elevernas tidigare erfarenheter blir tydliga när de också har undervisning i andra ämnen än svenska, till exempel i arbetsliv och omvärldskunskap.

Här redovisas mer detaljerat resultatet från Uppsala Sfi Bas 1 och 2 2019–29 oktober 2020:

- Totalt 71 st elever har varit inskrivna och deltagit i undervisningen (närvaro i systemet Dexter).
- 21 elever har fått betyg på A-kursen och börjat på B-kursen.
- 25 elever har klarat B-kursen och gått vidare till 1C (Skrivit och klarat NP B).
- 10 elever har gjort ett avbrott p g a flytt, arbete, mammaledighet, sjukskrivning.
- 4 elever har bytt skola
- 11 elever har fått betyg i både A-och B-kursen och gått vidare till C.

En reflektion från arbetslagsledaren är att den största andelen av eleverna på Sfi Bas är kvinnor. Det hör till vanligheten att män får någon utbildning i hemlandet, om än kort, medan kvinnorna sköter om hemmet. Sfi Bas blir därför i många fall kvinnornas första skolgång i livet.

Verksamheten Sfi mamma/barn har funnits i många år i Uppsala och har vid olika tillfällen uppmärksammats som ett mycket gott integrationsexempel och en lyckad satsning på kvinnor i utanförskap. Sfi mamma/barn uppkom som ett samverkansprojekt med Öppna förskolan och de finns i angränsande lokaler. Personalen har sett att kvinnor i utanförskap kan komma in i en gemenskap och utvecklas under sin tid som småbarnsföräldrar, om de erbjuds sfi-studier mer lättillgängligt. Så länge en kvinna som befinner sig på sfi-nivå har små barn att ta hand om erbjuds möjligheten att studera och ha med sitt/sina barn i klassrummet. När det blir dags för barnen att börja på förskola avslutas studierna i denna verksamhet och kvinnorna lotsas till ordinarie sfi-undervisning.

I nuläget studerar 45 kvinnor med 20 olika nationaliteter på Sfi mamma/barn. De flesta har icke-europeiskt ursprung men sättet de har kommit till Sverige varierar, en del är flyktingar, andra anhöriginvandrare och några har kommit för att studera på universitetet. Nya elever tillkommer i stort sett varje vecka och andra slutar. Det förekommer avbrott p g a hälsoskäl, byte av studieform om barnet får förskoleplats eller på grund av att eleven flyttar. Under året har det funnits fem grupper, bestående av allt från alfabetisering till den högsta D-nivån. I alla grupper är det blandade studievägar med individualiserad undervisning.

På sfi-undervisningen arbetar man med teman om arbete, skola och utbildning på kurserna B-D. Eleverna får berätta om tidigare yrkeserfarenheter och om de rekommenderar andra att utbilda sig inom samma yrke. Elever kan få i uppgift att ta reda på vad som krävs för att nå sitt drömjobb. Under året har lärarna samarbetat med jobb och utbildningscoacher vid Utbildnings- och Jobbcenter i Gottsunda. Informationsträffar har integrerats i undervisningen och alla elever har erbjudits individuella samtal för att de ska kunna matcha sin kompetens mot möjliga framtida yrken.

Intensivår för nyanlända

Slutligen kan nämnas en kommande nationell satsning som förväntas ge snabbare etablering för nyanlända. Arbetsförmedlingen avser från den 15 april 2021 att erbjuda ett ”intensivår för nyanlända”. Bakgrunden är ett regeringsuppdrag och deltagarna ska under ett år erbjudas intensiv språkträning och arbetsplatsnära aktiviteter med syfte att inom ett år kunna få jobb inom det yrkesområde som insatserna kopplar till. Deltagarna ska identifieras utifrån faktorer som egen motivation och förutsättningar att delta på heltid och förutsättningar att slutföra intensivåret. Samverkan med kommunerna är en central del.

Kvalitet

Skolinspektionens kvalitetsgranskning av sfi

Skolinspektionen publicerade 2018 en kvalitetsgranskning av undervisningen inom sfi, *Undervisning i svenska för invandrare, Kvalitetsgranskning 2018, Skolinspektionen*. Granskningen gjordes ”med inriktning mot hur vuxenutbildningen i svenska för invandrare främjar elevers möjligheter att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk”. De slutsatser som dras i rapporten omfattar de 12 huvudmän och 15 verksamheter som granskades, däribland större kommuner som Umeå och Linköping men även mindre kommuner som Härryda med ca 40 000 invånare. Uppsala kommun ingick inte i granskningen. Utbildningsanordnare i kommunerna fanns både inom extern och egen

regi. Några centrala kriterier för kvalitet identifierades av Skolinspektionen. Undervisningen ska innehålla ”flera och varierande arbetssätt och arbetsformer”. Arbetssätt och arbetsformer ska *individpassas*. I rapporten konstaterar Skolinspektionen att flertalet av de granskade verksamheterna behöver bli bättre på att anpassa undervisningen så att de enskilda elevernas behov tillgodoses: *”Individpassning handlar om att läraren utgår från den enskilde eleven i undervisningen. Det innebär exempelvis att läraren under lektionerna fortlöpande inhämtar information om var eleverna står, vad eleverna behärskar och behöver utveckla samt att eleverna ges möjligheter till inflytande på innehåll och arbetsformer”*. Innehållet i undervisningen ska vara *engagerande och stimulerande och relevant för elevernas vardags- och samhällsliv*, men även för *vidare studier och arbetsliv*. Som framgångsrika strategier nämns bland annat att innehållet ska vara anpassat till vuxenstuderande och ha anknytning till vardagssituationer. Skolinspektionen framhåller vidare att det många gånger saknas förmåga hos lärarna att kritiskt förhålla sig till läromedel och andra informationskällor som används i undervisningen. Andra iakttagelser som görs i rapporten är att elevernas inflytande över undervisningen ofta är begränsad och att deras upplevelser och egna erfarenheter inte så ofta tas tillvara. Däremot sägs i granskningen att undervisningens koppling till elevernas vidare studier och arbetsliv är i stort sett god, men varierande.

Kvalitetsrapporter

Hur förhåller sig då Uppsalas sfi-undervisning till de kvalitetsbegrepp som Skolinspektionen lyfter fram? Ett svar kan finnas i skolornas kvalitetsrapporter för året. Sedan 2014 har samtliga utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen i Uppsala ett uppdrag att varje år skriva en kvalitetsrapport som beskriver hur de inom olika områden arbetar för att öka elevernas målpuppfyllelse. I årets rapport för 2020 ingår frågor som bland annat handlar om de delar av undervisning som tas upp av Skolinspektionen. Förvaltningens bedömning är att det här ges exempel på mycket gott arbete och tankar om utveckling av kommunens sfi-undervisning som väl svarar mot de kännetecken på kvalitet som Skolinspektionen tar upp. Till exempel beskrivs från en sfi-anordnare hur skolan kartlägger elever som börjar på skolan där elevernas erfarenheter från arbets- och samhällsliv tas till vara i undervisningen. Ett exempel ges från en lärare som undervisar på studieväg 1 som med muntliga eller skriftliga övningar ger eleverna möjlighet att beskriva hur en familj lever i deras hemländer, med traditioner, arbete och arbetsmarknad, boende, demokrati m m. Många av övningarna görs i smågrupper så att det ges tillräckligt med talutrymme för eleverna.

Hos en annan anordnare beskrivs en tydlig anpassning till en särskild målgrupp inom sfi, i detta fall också elever på studieväg 1:

”Lärarna på studieväg 1 producerar mycket eget material till sina grupper för att möta elevernas förmågor, intressen och behov. Även om det numera finns mycket bra material till studieväg 1 är det svårt att ta något rakt av till sin grupp. Lärarna läser in det egna materialet och vi använder QR-koder för att göra materialet lättillgängligt för eleverna. När vi producerar eget material väljer vi alltid ett typsnitt med ”handstils-a”. Vi försöker att inte byta typsnitt och vi har större textstorlek. Det som är ”onödigt” skalas bort så att instruktioner och uppgifter blir tydliga. Det didaktiska upplägget bygger på repetition och förutsägbarhet. Enkelhet och förutsägbarhet är mycket viktigt så att lärarens och elevernas energi inte går åt till att instruera och förstå hur uppgifterna ska lösas. Ny information upprepas många gånger både muntligt och skriftligt vid flera tillfällen.”

En tredje anordnare beskriver undervisning ur ett sfi-läraperspektiv så här:

”När jag planerar lektioner och undervisar ställer jag mig själv två centrala frågor: På

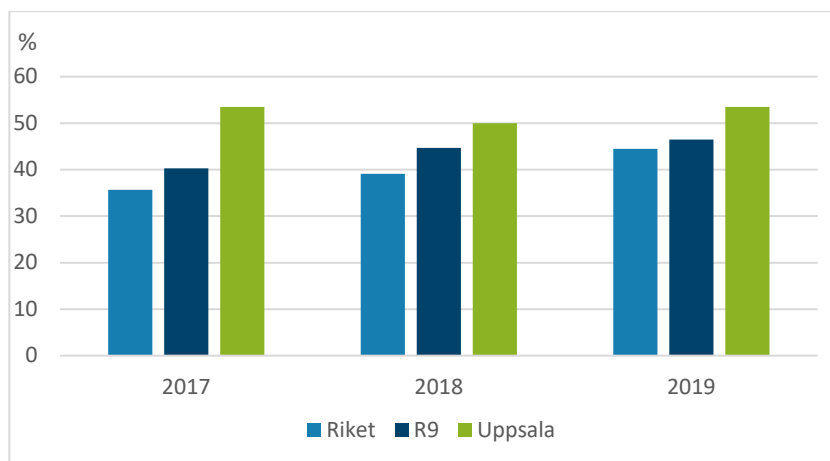
vilket sätt kan materialet som jag presenterar och arbetssättet som jag använder vara en kontinuerlig fortsättning på de språkliga, intellektuella och emotionella processer som eleven just nu befinner sig i? och På vilket sätt kan materialet som jag presenterar och arbetssättet som jag använder locka eleven att utvecklas och ta eleven vidare i dennes pågående processer? Med andra ord: Hur passar mitt bidrag in i elevens inläring och livssituation och hur är jag med och formar dessa?"

Läraryrshörighet

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning sägs att den utgångspunkt som existerar inom forskning och studier att lärarnas utbildning har betydelse styrks i granskningen. Det görs utifrån att Skolinspektionen ser att andelen lärare som är behöriga att bedriva undervisning i sfi eller har annan pedagogisk högskoleutbildning är relativt lägre i flertalet av de verksamheter där Skolinspektionen ser bristande individanpassning.

I Uppsala följs läraryrshörigheten med hjälp av enheten förvaltningservice. Kontroller görs gentemot Skolverkets uppgifter om läraryrshörighet. I diagrammet framgår att Uppsala har något högre andel lärare med läraryrshörighet inom sfi jämfört med rikssnittet och R9 för åren 2017–2019.

Lärare i sfi med läraryrshörighet, andel i procent



Källa: Kolada

Annat uppföljning av kvalitet inom sfi

Utöver kvalitetsrapporter finns andra underlag som används för att kunna bedöma kvaliteten i Uppsalas vuxenutbildning. Uppföljning sker under året med olika metoder och med olika syften, till exempel rektors tillsyn och dialog med upphandlad verksamhet eller de särskilda uppföljningsmötena med respektive skola som genomförs under vår/försommar varje år.

Ett exempel på uppföljning mer direkt riktat mot elever är den elevenkät som under flera år genomförts i Uppsala. Enkäterna har utvecklats i ett samarbete med lärare och elever och kan genomföras både på papper och på webben via dator eller mobil. Elevenkäten för sfi har haft bra svarsfrekvens på senare år, 2018 75 %, 2019 78 % och 2020 52%. Den lägre svarsfrekvensen för 2020 har troligen sin förklaring i att enkäten genomfördes delvis under perioden för pandemin med sämre möjligheter för skolorna att påminna eleverna att besvara frågorna. Förutom några bakgrundsfrågor handlar frågorna bland annat om inflytande, arbetsro och lärande. Sammantaget visar resul-

taten att eleverna till största del är nöjda med sfi-undervisningen i Uppsala. Ett särskilt mönster som kan ses från de senaste tre årens enkätsvar är att eleverna inom sfi generellt sett uppskattar sina lärare. Det handlar exempelvis om att bedöma läraren utifrån påståenden som ”Min/mina lärare förklarar så att jag förstår” eller ”Min/mina lärare respekterar mig”.

Förvaltningen planerar att ersätta enkäterna under 2021 med intervjuer av ett mindre antal elever för att få en mer fördjupad information från elevernas egna berättelser. Målet är att få en större insikt om de behov och synpunkter eleverna har utifrån sin egen situation. Det bör kunna komplettera den mer övergripande bilden som en enkät som sänds till alla elever ger.

Slutsats

Att bedöma en generell kvalitet inom sfi är en utmaning. Verksamheten har varierande målgrupper och undervisningen bedrivs på många olika sätt. Vuxna elever har också i högre utsträckning olika bakgrunder vad gäller arbetsliv, studier och förväntningar på vad studierna ska ge dem. Begreppet kvalitet kan också tolkas på olika sätt. Gäller det pedagogisk kvalitet i själva undervisningen kombinerat med frågor som genomströmning och effektivitet? Upplevd kvalitet hos elever behöver heller inte alltid vara detsamma som de krav som ställs på undervisningen i styrdokument som förordning och läroplan.

Med dessa reservationer bedömer ändå förvaltningen att det finns en god kvalitet i Uppsala kommuns sfi-undervisning. Det görs bland annat mot bakgrund av det som redovisats gällande kvalitet i undervisning, den bredd i utbildningsformer som erbjuds eleverna och de satsningar som förvaltningen deltar i för att utveckla sfi i Uppsala.

Det finns dock samtidigt behov av att uppmärksamma utvecklingen vad gäller genomströmning och effektivitet i studierna. Åtgärder som gjorts för att förbättra förutsättningarna för ökad progression och projekt som Heltidsplan sfi behöver noga följas och utvärderas vad gäller effekterna för individens väg mot etablering på arbetsmarknaden. Uppföljningen behöver utvecklas och anpassas för olika målgrupper inom sfi, inte minst för gruppen nyanlända.

I sammanhanget kan också nämnas den statliga utredning som ska presentera sina resultat den 30 november 2020, den så kallade KLIVA-utredningen, *Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (U 2018:06)*. I utredningen som förlängts i tiden utifrån flera tilläggsuppdrag ska utredaren bland annat se över hur huvudmännens styrning och ledning kan förbättras inom sfi och sfi i kombination med annan utbildning och hur det systematiska kvalitetsarbetet inom sfi kan förtydligas, utvecklas och följas upp. I uppdraget ingår även att se över hur den individuella studieplanen inom sfi kan kompletteras med tidsatta mål och tydligare krav på progression som kontinuerligt följs upp samt åtgärder då målen inte uppnås.

KLIVA-utredningens resultat och slutsatser bör kunna användas som ett stöd för förvaltningen i ett fortsatt arbete att utveckla kommunens sfi-undervisning.