

2022-03-11

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Tobias Fannkvist
Sara Frank
Jenny Kallstenius

Skrivelse avseende behov av att skyndsamt se över statsbidraget för regionalt yrkesvux samt insatser för individer på sfi

SKR ser med oro på att en stor grupp individer inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) har svårt att förflytta sig hela vägen genom utbildningskedjan, och därmed får försämrad etablering på arbetsmarknaden. Detta har förstärkts under Covid-19-pandemin då fjärr- och distansundervisning missgynnade denna grupp särskilt. Utbildningspolitiken har blivit en viktig del av arbetsmarknadspolitiken och komvux är central för att kunna minska långtidsarbetslösheten och bidra till kompetensförsörjningen. SKR ser att en översyn av statsbidrag för hela yrkesvux är nödvändig för att kommunerna också på bredare front ska kunna arbeta långsiktigt, anpassat till de lokala förutsättningarna, för att på bästa sätt bidra till kompetensförsörjningen.

Sammanfattningsvis föreslår SKR följande:

- Förordningen för statsbidrag gällande kombinationsutbildningar behöver göras mer flexibel i utformningen då många elever på sfi inte har förutsättningar att klara kombinationsutbildning med gymnasial yrkesutbildning. Istället kan sfi kombineras med stöd och yrkesinriktade insatser i form av orienteringskurser med yrkessvenska och kunskaper om arbetslivet, yrkespraktik och språkstöd. Denna förändring bör kunna vara på plats senast 2023. Genom en mer flexibel förordning kan kommunerna planera för och rigga utbildningar så att hela statsbidraget för gymnasial yrkesvux kan komma till användning.
- Statsbidragen inom komvux bör, på liknande sätt som inom förskolan, slås samman i kluster med mindre detaljstyrning så att kommunerna friare kan använda dessa och därigenom får förutsättningar för långsiktig planering, lokal anpassning och möjlighet att ge elever stöd i sina studier. Redovisning av bidraget måste vara förutsägbart och inte skapa strukturella hinder. Dagens system med redovisning av genomförda helårsplatser skapar en osäkerhet i kommunerna gällande hur stor del av beviljat statsbidrag som måste återbetalas. På detta sätt kommer en stor del av statsbidragen aldrig till användning idag.

Det kan finnas behov av anpassningar av storleken på statsbidraget beroende på kompetensförsörjning, konjunkturläget etc. och därmed ökade behov av yrkesutbildningsplatser på komvux.

- En yrkesutgång från grundläggande vuxenutbildning bör utredas för att vuxna ska kunna förberedas för arbetsmarknaden och inte alltid direkt till gymnasiestudier.

Om riktade statsbidrag till skolområdet

SKR har länge drivit frågan om att de riktade statsbidragen till skolområdet kan göras färre och mer utvecklingsinriktade. Nedan följer en sammanfattning av tidigare skrivelser och översyner på området.

SKR:s tidigare skrivelse till Finansdepartementet 2016

I en tidigare [skrivelse](#) till Finansdepartementet från 2016 redovisade SKR (dåvarande SKL) hur de riktade statsbidragen till kommuner och landsting ökat kraftigt till antalet. SKR konstaterade att detta medfört en ökad detaljstyrning och administration, och även försämrade förutsättningar för kommuner och regioner att planera och effektivisera sin verksamhet och ekonomi. Det föreslogs att ett antal befintliga riktade statsbidrag, särskilt sådana som avser ökad bemanning och löneökningar, borde avvecklas och att motsvarande medel istället skulle föras över till de generella bidragen. SKR lämnade också rekommendationer för utformningen av riktade statsbidrag för att öka förutsättningarna för att de ska kunna ge avsedda effekter.

Riksrevisionens granskning och regeringens översyn

År 2017 granskade Riksrevisionen om systemet med riktade statsbidrag till skolans huvudmän är ändamålsenligt. I granskningsrapporten ([RiR 2017:39](#)) görs den samlade bedömningen att systemet inte fungerar väl för att stödja huvudmännen och att medlen skulle kunna användas på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen på sikt bör avveckla alla enskilda riktade stimulansbidrag och istället samla bidragen och tilldela varje huvudman en bidragsram för att bedriva skolutveckling utifrån lokala behov och förutsättningar. Med anledning av Riksrevisionens rapport medgav regeringen i en skrivelse till riksdagen ([Skr 2017/18:2017](#)) att det fanns brister i det rådande systemet.

I budgetpropositionen för 2018 gjorde regeringen bedömningen att användningen av riktade statsbidrag kunde göras mer strategisk ([prop. 2017/18:2017, utgiftsområde 25, s. 26](#)). SKR välkomnade den översyn av de riktade statsbidragen till skolområdet som påbörjades inom regeringskansliet, som syftade till en mer strategisk och ändamålsenlig användning genom färre och bättre anpassade riktade bidrag.

SKR:s inspel 2018-2020 till den översynen av statsbidragen till skolområdet

Under 2018-2020 gjorde SKR ett flertal inspel till regeringskansliets översyn. Utgångspunkten för SKR var att antalet riktade statsbidrag till skolområdet kraftigt bör minskas och medlen istället bör föras över till det generella bidraget, men att det dock kan finnas situationer där riktade bidrag kan vara ett viktigt stöd för verksamhetsutveckling. Dessa bidrag behöver dock utformas på ett mer ändamålsenligt sätt.

SKR presenterade en modell genom vilken befintliga riktade statsbidrag skulle kunna klassificeras i tre huvudgrupper:

- 1) Riktade bidrag som kan och bör läggas in i det generella statsbidraget.
- 2) Riktade bidrag som kan sammanföras till kluster.
- 3) Riktade bidrag som kan och bör vara riktade.

Denna modell presenterades också i [Ekonomirapporten 2018 \(s. 63f.\)](#)

Den första kategorin bidrag avser exempelvis medel som syftar till att förstärka eller förbättra verksamheten i alla kommuner. Med ett generellt bidrag kan förbättringen/förstärkningen göras utifrån den enskilda kommunens behov och förutsättningar.

Den andra kategorin medel avser exempelvis stöd för utveckling inom en specifik skolform. Istället för att ha ett antal olika riktade bidrag med detaljerade regler konstrueras ett samlat bidrag där olika insatser kan inrymmas, och som kan anpassas efter behov och förutsättningar i den enskilda kommunen.

Den tredje kategorin avser bidrag som riktas till kommuner med utpekade specifika situationer som föranleder att de under en avgränsad tid har särskilt behov av stöd. Detta kan t.ex. handla om kommuner som tagit emot många nyanlända elever.

SKR har tidigare framfört att befintliga riktade statsbidrag som avser vuxenutbildningen med fördel i enlighet med denna modell skulle kunna slås samman till ett kluster. Genom att dessa riktade bidrag sammanförs till ett kluster ges kommunen bättre förutsättningar att anpassa verksamheten inom vuxenutbildningen efter lokala och regionala behov.

Statsbidrag för vuxenutbildning

Skolverket administrerar en rad olika statsbidrag som riktar sig till vuxenutbildningen. Dessa bidrag har olika inriktning och kan bl.a. avse

- kompetensutveckling för lärare exv. statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för yrkeslärare, för högskolestudier i sva och sfi, samt för specialpedagogik för lärande;
- verksamhetsutveckling exv. statsbidrag för digitalisering av nationella prov, samt utveckling av lärcentrum;
- statsbidrag kopplade till yrkesutbildning inom komvux exv. yrkesvux och yrkesvux kombination, lärlingsvux och lärlingsvux kombination, samt yrkesförarutbildning.

Därutöver finns flertalet mindre statsbidrag, t.ex. statsbidrag för att ge elever från andra nordiska länder (som inte är folkbokförda i Sverige) möjlighet att läsa vuxenutbildning på gymnasial nivå i Sverige.

Om statsbidragen för regionalt yrkesvux

Elevplatser inom regionalt yrkesvux omfattas av fem statsbidrag:

- *Yrkesvux*: Syftet med statsbidraget är att öka utbildningsutbudet för vuxna elever inom yrkesutbildning och tillgodose behoven på arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Bidraget ska gå till att finansiera yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå.
- *Yrkesvux kombination*: Syftet med statsbidraget är att öka utbildningsutbudet för vuxna elever inom yrkesutbildning kombination med sfi och sva och tillgodose behoven på arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Bidraget ska gå till att finansiera yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå som kombineras med sfi/sva och stödjande insatser.

- *Lärlingsvux*: Syftet med statsbidraget är att öka utbildningsutbudet för vuxna elever inom lärlingsutbildning och tillgodose behoven på arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Bidraget ska gå till att finansiera lärlingsutbildning på gymnasial nivå.
- *Lärlingsvux kombination*: Syftet med statsbidraget är att öka utbildningsutbudet för vuxna elever inom lärlingsutbildning och tillgodose behoven på arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Bidraget ska gå till att finansiera lärlingsutbildning på gymnasial nivå som kombineras med sfi/sva och stödjande insatser.
- *Yrkesförare*: Bidraget ska gå till att finansiera yrkesförarutbildning inom gymnasial vuxenutbildning. Syftet är att det ska bli fler utbildningsplatser inom yrkesförarutbildning och att tillgodose behoven på arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

För bidragsåret 2022 har Skolverket 3 656 422 000 att fördela för bidragen inom regionalt yrkesvux, och anslaget kommer att fördelas proportionerligt utifrån söktryck. I budgeten för 2022 har Skolverket tilldelats ytterligare medel för regionalt yrkesvux. Det totala anslaget för regionalt yrkesvux är 5 193 422 000 kronor.

I en samlad redovisning och analys redogör Skolverket dock för att anslagna medel inte fullt ut kunnat nyttjas av kommunerna ([Rapport 2021:4](#)). Den låga nyttjandegraden är mest iögonfallande är det gäller kombinationsutbildningar där cirka hälften av medlen betalas tillbaka, men problematiken finns också för övriga utbildningar. Till de bidrag som inte är kombinationsutbildningar, lärling eller yrkesförare tillkommer en medfinansiering för kommunerna.

Förutom statsbidragen för platser inom regionalt yrkesvux finns även följande statsbidrag som kommuner kan söka i samverkan med andra:

- *Lärcentrum*: Syftet är att stödja insatser för att utveckla ett nytt eller befintligt lärcentrum. Med lärcentrum avses en verksamhet som organiseras av en eller flera kommuner och där den studerande erbjuds stöd i sitt lärande från lärare och annan personal samt ges möjlighet att möta andra studerande

2022 ansökte kommunerna sammanlagt 151 284 898 kr varav 90 000 000 beviljades. Det finns ingen bidragsram för kommuner och bidragen är ettåriga.

Behoven av en översyn har åter aktualiserats

I dialog med våra medlemmar framkommer att det finns ett glapp i utbildningskedjan inom komvux. Kommuner beskriver svårigheter för eleverna att göra förflyttningar mellan nivåer inom vuxenutbildningen, från sfi till gymnasial yrkesutbildning. Individer som kommit till Sverige i vuxen ålder och med kort tidigare utbildningsbakgrund har i många fall svårt att ta sig hela vägen från den inledande sfi till en färdig utbildning. 2020 fanns mer än 40 000 individer inom sfi som under de två tidigare åren klarat mindre än två kurser. För dessa elever är vägen lång i nuvarande system. Samtidigt är kompetensbristen stor i de flesta branscher. Att täppa till glappet i utbildningskedjan för dessa individer är avgörande för att kompetensbehovet ska kunna mötas.

Det har framkommit i SKR:s medlemsnätverk såväl som i undersökningar som SKR låtit göra att kommunerna, för att kunna öka utbildningsvolymen, behöver extra resurser då målgruppen är i behov av mycket vägledning, stöd och motiverande insatser för att påbörja och fullfölja en yrkesutbildning ([SKR 2021](#)). Yrkesutbildningar är krävande utbildningar för individen. De är intensiva med heltidsstudier som bedrivs i högt tempo med höga krav på aktivt deltagande i skolan och på arbetsplatsen under det arbetsplatsförlagda lärandet, APL.

Att behovet av stödjande insatser har ökat är ingen ny trend. Denna utveckling har under de senaste åren lyfts av statliga utredningar och myndigheter, såväl som av kommuner. Antalet elever som t.ex. har kort utbildningsbakgrund, problem med psykisk ohälsa, eller tidigare skolmisslyckanden bakom sig har ökat inom komvux vilket ställer krav på stora anpassningar för att eleverna ska kunna fullfölja utbildningen. I genomförda intervjuer lyfts även att den berörda målgruppen kan ha svårigheter att hantera digital teknik, samt en bristande förståelse gällande hur utbildningssystemet är uppbyggt och vilka villkor som gäller för studiefinansiering. Denna problematik har fördjupats under pandemin.

SKR ser att det går att skapa hållbara utbildningskedjor. Konstruktionen av statsbidraget för kombinationsutbildningar är dock ett hinder. Syftet med statsbidraget är att ge fler vuxna en möjlighet att gå en yrkesutbildning inom komvux som kombineras med svenska för invandrare och eller svenska som andraspråk. Utbildningarna ska även kombineras med stödjande insatser. Kommunerna vittnar dock om att det finns stora svårigheter att kombinera yrkeskurser, som ofta innehåller många teoretiska moment, med sfi för individer med kort utbildningsbakgrund och svaga svenskkunskaper.

Samtliga statsbidrag riktade mot regionalt yrkesvux beslutas ett år i taget och redovisning görs på individnivå (antal helårsplatser). Detta medför korta planeringstider där kommunerna inte förrän året är slut kan vara säkra på hur finansieringen ser ut. Detta har resulterat i att alltför stora andelar av avsatta medel för regionalt yrkesvux inte kunnat nyttjas utan fått återbetalas, och därmed inte kommit till användning inom komvux på så sätt som var avsett. I statsbidragen riktade till regionalt yrkesvux är fokus enbart genomförda årsstudieplatser. Statsbidragen bör möjliggöra också satsningar avseende elevstöd, exempelvis i form av Lärcentra, vilket kommer att gynna genomströmningen och kompetensförsörjningen på sikt.

Förslag på lösningar

Statsbidragen riktade mot regionalt yrkesvux och lärcentrum behöver förändras för att skapa förutsättningar för långsiktig planering och dimensionering, stödinsatser för elever och för att minska glappet i utbildningskedjan. Ansökan och uppföljning bör kunna ske på motsvarande sätt som statsbidrag i andra skolformer med klustrade bidrag, en transparent bidragsram och redovisning som inte fokuserar på antal helårsplatser utan ser till helheten i kommunernas uppdrag som också omfattar ett brett utbud, arbetet med stöd för högre genomströmning och kvalitet i utbildningarna. Kommunerna kan ta ansvar för att utveckla komvux för bättre och snabbare etablering, om rätt förutsättningar ges. Det kommer vara en vinst såväl för individer, kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden och kommunerna som också står med kostnaderna för bristande etablering.

Att öppna upp kombinationsutbildningar för fler av de individer som inte kommit längre i sfi är centralt för att stärka etableringen och möta kompetensbehovet. För 2022 har kommuner

ansökt och beviljats bidrag för 16 000 platser på kombinationsutbildningar, totalt 1,5 miljard kronor. Behovet är större än så och med dagens reglering riskerar stora delar av statsbidraget att återbetalas. Om utfallet blir liknande som tidigare år kommer en 700 miljoner att stå outnyttjade för kombinationsutbildningar. Om trenden för återbetalning av yrkesvux i övrigt fortsätter kommer ytterligare 150 miljoner att återbetalas till staten.

På kort sikt kan en upplåsning av statsbidragsförordningen underlätta genom att möjliggöra andra yrkesinsatser för elever som läser sfi eller svenska som andraspråk. Det kan handla om språkpraktik på företag och orienteringskurser med syfte att introducera ämnesområden, läsa yrkessvenska eller ge grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige. Snabba insatser måste kunna genomföras för att målgruppen ska ges möjlighet att ta steg mot arbetsmarknaden. Om orienteringskurser också kan läsas inför ett val av utbildning kan kommunerna både ge förutsättningar för väl underbyggda val men också genomföra kartläggning och vid behov validering för att tillvarata individernas erfarenhet och tidigare utbildningar.

På lång sikt ser SKR att en översyn över yrkesutgångar från komvux behöver utredas. Idag är alla yrkesutbildningar på gymnasial nivå vilket förutsätter att elever tar sig igenom såväl sfi som ämnen på grundskolenivå. Grundläggande vuxenutbildning behöver anpassas till den nya målgruppen med möjligheter att redan där inrikta sig mot både yrkesutgångar och studieutgångar. Ett viktigt perspektiv är att inte skapa inlåsningseffekter utan möjliggöra kompletteringar för de som på sikt önskar slutföra en gymnasial utbildning.

Sfi-undervisningen kan utvecklas till att bli mer praktisk och yrkesförberedande. Yrkeskontexten utgör ett stöd för inläringen. Stödet kan bestå av konkreta upplevelser från praktik och arbetsplatslärande eller genom att läraren eller någon annan visar hur något ska göras. En yrkeskontext gör sfi-undervisningen autentisk, användbar och meningsfull med ett tydligt sammanhang för lärande och språkutveckling. För att öka motivationen hos de studerande behövs tydliga kopplingar mellan skolan och arbetslivet och det ger bättre förutsättningar för eleven att förbereda sig för yrkeslivets krav. Sammantaget ger detta de studerande ökade möjligheter att tillägna sig de kunskaper och förmågor som arbetslivet kräver.

Källor

Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2021). [Att utveckla en integrerande språk- och yrkesdidaktik](#).

Regeringen (2018). [Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan](#) (skr. 2017/18:217)

Riksrevisionen (2017). [Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov](#) (RiR 2017:30)

SOU (2018:71). [En andra och en annan chans – ett komvux i tiden](#).

Skolverket (2021). [Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet](#)

Skolverket (2012). [Greppa språket! Ämnesdidaktiska perspektiv på flerspråkighet](#)

SKR (2021). [Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? Förslag till hur fler vuxna ska fullfölja en utbildning och komma i arbete](#).

SKR (2016): [Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner](#) (dnr: 16/02375)

SKR (2018): [Ekonomirapporten](#)