

Regionalt yrkesvux

UPPFÖLJNING 2017

Dokumentdatum: 2018-05-30

Diarienummer: 2017:294

Sammanfattning.....	2
Arbete framåt.....	3
Inledning.....	5
Uppdraget.....	6
Genomförande.....	6
Statistikunderlag	7
Intervjustudien	7
Regionala dialoger.....	9
Bakgrund regionalt inriktad vuxenutbildning.....	10
Kommunal vuxenutbildning	10
Yrkesutbildning på komvux	11
Utbildning inom regionalt yrkesvux.....	12
Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare	13
Elever som läser inom regionalt yrkesvux	14
Beskrivning av elevpopulationen inom regionalt yrkesvux år 2017	14
Presentation av resultaten från intervjustudien.....	19
Samverkan inom kommunkonstellationen.....	20
Medfinansiering.....	21
Urval.....	23
Söktryck.....	24
Validering.....	27
MR-perspektiv.....	28
Särskild utbildning för vuxna (särsvux)	29
Kombination av yrkesvux och lärlingsvux med sfi och sva	30
Modersmålsstöd och studiehandledning på modersmålet	32
Yrkesråd	32
Kommunernas uppfattning om etablering efter avslutad utbildning.....	33
Hur kommunerna uppfattar att utbudet matchar efterfrågan.....	34
Samverkan utifrån regionens perspektiv.....	34
Slutsatser	38
Skilda förutsättningar för kommunerna	38
Varierande samverkan mellan kommunerna.....	38
Brister i samråd om utbudet av utbildningar	39
Tecken på regionalisering	40
Stort behov av sfi i kombination med yrkesvux för nyanlända.....	40
Skillnader i möjligheterna att delta i utbildningen.....	41
Arbete framåt	41
Fortsatt uppföljning.....	42
Medfinansiering.....	43
Sfi i kombination med yrkesvux och lärlingsvux.....	43
Lokal kontra regional arbetsmarknad	43

Sammanfattning

Skolverket har i uppdrag att följa upp utvecklingen av regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning (benämns i denna rapport regionalt yrkesvux). Kommunerna får statsbidrag för utbildningen enligt förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Underlaget till rapporten baseras på statistik, en intervjustudie och synpunkter som framkommit vid de årliga regionala dialogerna som Skolverket genomför.

En förutsättning för att kunna söka statsbidraget är att minst tre kommuner samverkar om utbildningen. De samverkande kommunerna ska samråda kring utbildningsutbudet med Arbetsförmedlingen och den aktör som har ett regionalt utvecklingsansvar i länet. Kommunerna ska också medfinansiera satsningen genom att erbjuda motsvarande antal utbildningsplatser som det utgår statsbidrag för.

Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2017 och denna uppföljning avser utvecklingen under satsningens första år. Uppföljningen begränsas av att statsbidraget endast funnits under en kort tid. Vi har dessutom bara kunnat beakta de platser som direkt finansieras med statsbidraget och alltså inte de platser som kommunerna medfinansierat. Det beror på att 2017 års statistik för vuxenutbildning presenteras först under juni. För att den årliga uppföljningen av regionalt yrkesvux ska kunna samordnas med den officiella statistiken om komvux förutsätter det att Skolverket kan redovisa uppföljningen efter publiceringen av den officiella statistiken.

Skolverket avser att framöver följa hur satsningen har påverkat elevernas möjlighet till etablering på arbetsmarknaden, förändringar i volymen av utbildningsplatser samt förändringar i utbudet av utbildningsplatser.

Studien visar följande:

- 1) De samverkande kommunerna har en historik av att samverka om utbildningsfrågor i varierande grad. I de fall där de samverkande kommunerna har en lägre grad av formaliserad samverkan, har regionalt yrkesvux inneburit ett fördjupat samarbete från ett lokalt till ett regionalt perspektiv. Samverkan mellan kommunerna är mer utvecklad vad gäller vissa områden som planering av utbudet av utbildning än om exempelvis frågor som rör studiehandledning på modersmål, särvtux, uppföljning och principen för urval.
- 2) Våra intervjuer med aktörer på regional nivå (de regionalt utvecklingsansvariga och Arbetsförmedlingen) tyder på att det finns utmaningar i matchningen av utbildningsutbudet på lokal nivå och efterfrågan på arbetskraft på den regionala nivån. De regionala aktörerna upplever att de har svårt att få gehör för sina analyser av kompetensbehovet i regionen. De anser att kommunerna i första hand utbildar för den offentligt finansierade kommunala arbetsmarknaden och att stort fokus ligger på vård och omsorg. Samråd mellan de samverkande kommunerna

och den regionala nivån sker i högst varierande utsträckning. Vissa kommuner uttrycker däremot att det regionala perspektivet har påverkat utbildningsutbudet inom ramen för regionalt yrkesvux.

3) Det finns ett stort behov av sfi i kombination med yrkesvux för nyanlända. Många deltagare behöver längre tid på sig för att bli klara och respondenterna uttrycker att statsbidraget inte motsvarar det behov som den här gruppen har för att kunna genomföra en yrkesutbildning och samtidigt lära sig svenska språket. Många respondenter påpekar det stora behovet av kunskaper i det svenska språket för att kunna matchas mot den svenska arbetsmarknaden.

4) Flera av de samverkande kommunerna har en ambition att skapa kluster av utbildningar inom sin konstellation i syfte att samla den kompetens och de resurser som de behöver för att bedriva utbildning och validering. Vissa orter har till exempel bättre förutsättningar för vissa utbildningar vad gäller lärarkompetens och närheten till branschen.

5) Det råder osäkerhet bland de samverkande kommunerna om hur medfinansieringen kan hanteras. Osäkerheten bottnar främst i om det går att, via gemensam pott, bekosta utbildning för elever från andra kommuner eller om det är oförenligt med kommunallagen. Detta leder till skillnader i hur de kommuner som samverkar hanterar medfinansieringen. Vissa har någon form av gemensam pott som används för att finansiera alla elever oavsett vilken av kommunerna de kommer ifrån. Andra har valt att varje kommun medfinansierar sina egna invånare.

I förordningen anges att vid platsbrist ska företräde ges till sökande med kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden. En konsekvens som medfinansieringen kan leda till är att kommuner med små resurser, hög arbetslöshet och en befolkning med svag socioekonomisk ställning tvingas begränsa urvalet till elever som vare sig har svensk eller utländsk gymnasieutbildning. Därmed utesluts sökande med en gymnasieutbildning från hemlandet, även om den inte är omedelbart gångbar i Sverige.

Arbete framåt

I enlighet med förordningen har Skolverket i uppdrag att fortsätta följa upp hur statsbidraget för regionalt yrkesvux används. Det inkluderar även uppföljning om etablering på arbetsmarknaden efter slutfört regionalt yrkesvux. Skolverket avser att gå vidare med den årliga uppföljningen med den officiella statistiken genom att utarbeta en modell för hur fortsatt uppföljning ska utformas.

Skolverket avser att i kommande uppföljningar fördjupa kunskaperna inom några områden:

- **Medfinansiering med fokus på lika möjligheter för eleverna att ta del av regionalt yrkesvux.** Det finns ett behov av att göra en fördjupad studie om medfinansiering och hur kommunerna tolkar förordningstexterna.
- **Hur kommunerna organiserar sin SFI-undervisning i kombination med regionalt yrkesvux.** Flera respondenter konstaterar att statsbidraget inte är

dimensionerat för de behov eleven har. Det framkommer flera utmaningar avseende studiegrupper, stödfunktioner, lärarresurser och lokalisering av SFI och yrkesutbildning.

- **Hur utbildningsutbudet på den lokala nivån matchar regionens behov av arbetskraft.** I studien finns exempel på hur företrädare för den regionala nivån inte anser att de samverkande kommunerna tar hänsyn till den regionala arbetsmarknaden i deras dimensionering av utbildningsplatser.

Inledning

Regionalt yrkesvux är en del av regeringens satsning inom Kunskapslyftet, som lanserades 2015. Kunskapslyftet innehåller flera olika delar som tillsammans syftar till att skapa fler möjligheter för människor att utbilda sig, omskola sig eller få behörighet för högre studier. Regionalt yrkesvux, där även lärlingsvux och yrkesförarutbildning ingår är ett statsbidrag som regleras i Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Förordningen trädde i kraft 2017-01-01 och reglerar bland annat att kommunerna, för att vara berättigade till statsbidrag ska samverka i konstellationer om minst tre. Vidare ska de samverkande kommunerna samråda kring utbildningsutbudet med regionalt utvecklingsansvarige och Arbetsförmedlingen. De ska också finansiera motsvarande antal utbildningsplatser som det utgår statsbidrag för dvs. medfinansieringen.

Denna rapport är en redovisning av det uppdrag enligt regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk där Skolverket ska följa upp och redovisa utvecklingen ifråga om statsbidrag för regionalt yrkesvux. Uppföljningen avser år 2017 då förordningen varit i kraft ett år.

Uppföljningen baseras på inhämtade uppgifter från huvudsökande kommun avseende individdata för de elever som statsbidrag lämnats för, interjuver med ett urval av företrädare för de samverkande kommunerna som erhållit statsbidrag samt underlag från de regionala dialoger Skolverket genomfört med ansvariga aktörer på lokal och regional nivå under 2018.

Uppdraget

Uppdraget till Skolverket avseende uppföljningen av regionalt yrkesvux återfinns på två ställen; dels i förordningen om regionalt yrkesvux¹ och dels i regleringsbrevet för 2017².

I förordningen framgår det av §35 att

Statens skolverk ska följa upp vilka utbildningar statsbidraget har använts till och hur bidraget har använts uppdelat på kön, ålder, tidigare utbildningsnivå, andel utrikes och inrikesfödda och, för utrikesfödda, vistelsetid i Sverige. Av uppföljningen ska det även framgå i vilken utsträckning elever som slutfört regionalt yrkesvux är sysselsatta i arbete.

Kommuner som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska medverka i den uppföljning av utbildningsverksamheten som bestäms av Skolverket och lämna de uppgifter som verket begär.

I regleringsbrevet för 2017 konstateras i s punkt 11 att Skolverket ska

Följa upp och redovisa utvecklingen ifråga om statsbidrag för regionalt yrkesvux (förordning 2016:937) samt resultatet av den uppföljningen som gjorts enligt §35 samma förordning

Genomförande

Syftet med denna studie är att skapa en lägesbeskrivning över regionalt yrkesvux och vilka utmaningar berörda aktörer hittills identifierat mot bakgrund av förordning (2016: 937).

Rapporten omfattar utvecklingen av regionalt yrkesvux bidragsåret 2017. Vid tidpunkten för denna studies genomförande har regionalt yrkesvux pågått i ett år. Studien baseras i huvudsak på tre olika empiriunderlag; statistikunderlag, intervjustudie samt regionala dialoger. I avsnittet nedan presenteras dessa underlag och de metoder som har använts i arbetet. I rapporten framgår från vilket underlag vi hämtar informationen.

Utgångspunkt för studien är samverkande kommuner avseende yrkesutbildningar dvs. samverkanspart kan skifta något vad gäller lärlingsvux men framför allt vad gäller yrkesförarutbildningen. Vad gäller yrkesförare är dock dessa inkluderade i den statistik som redovisas.

¹ Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

² Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens Skolverk.

Statistikunderlag

I enlighet med förordningen ska Statens skolverk följa upp vilka utbildningar statsbidraget har använts till och hur bidraget har använts uppdelat på kön, ålder, tidigare utbildningsnivå, andelen utrikes födda och, för utrikesfödda, vistelsetid i Sverige. Statistiken över elevpopulationen som presenteras i rapporten är inhämtad från kommunernas redovisning till Skolverket av de statsbidragsberättigade kurser som producerats under 2017. Skolverkets enhet för statsbidrag begärde in personnummer tillsammans med de redovisade kurserna, inom vilken yrkesinriktning eleven läst samt om kurserna avslutats eller var planerade att avslutas under 2017. Statistiska centralbyrån (SCB) kopplade sedan information om kön, födelse-land, invandringsår, tidigare utbildningsnivå³ samt ålder till de elever som rapporterats in. Populationen i statistikredovisningen grundar sig på cirka 37 700 individer.

Avgränsningar och begränsningar

Enligt förordningen har Skolverket i uppdrag att följa upp vilka utbildningar statsbidraget använts till och hur statsbidraget används fördelat på kön, ålder, tidigare utbildningsnivå, andelen utrikes födda och, för utrikesfödda, vistelsetid i Sverige. Kommunerna ska även medfinansiera motsvarande volym kurser som de kurser de fått statsbidrag för och de elever som läser dessa kurser ligger utanför kommunernas redovisning av statsbidraget. Samtliga elever som läser inom regionalt yrkesvux ingår därför inte i underlaget över de statsbidragsberättigade eleverna. Detta innebär att redovisningen av eleverna kan vara snedfördelad då elever som medfinansierats inte finns med i redovisningen.

Skolverket har inga möjligheter att samla in personnummer för de individer som läst särskild utbildning för vuxna inom regionalt yrkesvux. Uppgifterna klassificeras som känsliga enligt personuppgiftslagstiftningen (PuL).

Data om etableringsstatus för elever inom regionalt yrkesvux som studerade under år 2017 är inte möjligt att få fram i dagsläget. Klassificering som bygger på information om en individs sysselsättning och arbetsinkomst kan redovisas ungefär två år efter det år som redovisningen avser. I denna rapport finns därför ingen redovisning om etablering efter regionalt yrkesvux för de som studerade under 2017.

Intervjustudien

Upplägg och urval

I arbetet med studien har fyra respondentkategorier identifierats: Arbetsförmedlingen, regionalt utvecklingsansvarige samt kontaktkommunen och en av de medsökande kommunerna. Urvalet av kontaktkommun och medsökande

³ Avser individens utbildningsnivå i juli 2016.

kommun genomfördes som ett strategiskt urval där följande komponenter togs med i processen: geografi, antal samverkande kommuner i konstellationen, SKL:s kommungruppering, bakomliggande faktorer såsom arbetslöshetsstatistik och befolkningsstruktur. Detta för att få en spridning mellan kommunerna vad gäller geografisk lokalisering, kommunstorlek och socioekonomiska förutsättningar. Till varje konstellation av samverkande kommuner hör en regionalt utvecklingsansvarig och en arbetsförmedling.

Intervjuguides och semistrukturella intervjuer

I arbetet med att ta fram intervjuguides togs beslutet att använda samma intervjuguide till kontaktkommun och medsökande kommun. Däremot har separata intervjuguides upprättats för respondentkategorierna regionalt utvecklingsansvarige och arbetsförmedlingen.

Alla intervjuerna genomfördes som så kallade semistrukturella intervjuer. Det innebär att ett antal frågeområden har identifierats mot bakgrund av uppdragsbeskrivningen och förordning.⁴ Inom varje frågeområde har sedan ett antal underfrågor eller uppföljningsfrågor tagits fram. Den semistrukturella intervjuformen innebär dock att det finns beredskap för att ställa följdfrågor till respondenternas svar om det bedöms intressant för studien.

Intervjuguiderna för respondentkategorierna regionalt utvecklingsansvarige och Arbetsförmedlingen innehöll frågor som var öppnare till sin karaktär, vilket fick till följd att fler spontana uppföljningsfrågor ställdes under dessa intervjuer. Dessa intervjuguides var betydligt kortare i omfattningen och begränsade till ett fåtal förhållandevis övergripande frågeställningar.

Genomförande av intervjustudien

En inbjudan till intervju skickades ut till kontaktpersoner i alla fyra respondentkategorierna den 22 december 2017. Totalt innebar det att 28 inbjudningar till intervju skickades ut.⁵ Kontaktpersonerna till respondentkategorierna hämtades från de listor som Skolverkets enheter för statsbidrag har över sökande kommuner. I texten nedan benämns huvudsökande kommun som kontaktkommun. I de fall där kontaktuppgifter saknades kontaktades kontaktkommunen med en förfrågan om kontaktuppgifter för regionalt utvecklingsansvarig och arbetsförmedling. I inbjudan till intervjuerna framhölls att intervjuerna skulle genomföras via telefon och tar ca 60 minuter i anspråk.

I några fall återkom kommunerna med en förfrågan om det var möjligt att fler än en respondent deltog under intervjun. I tre fall (en medsökande kommun och två kontaktkommuner) handlade det om ytterligare deltagare från samma kommun. I

⁴ Förordning (2016: 937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁵ Av 28 inbjudningar till intervjuer genomfördes 27.

ett fall önskade kontaktkommunen medverka tillsammans med arbetsutskottet (AU) för de samverkande kommunerna. En annan kontaktkommun önskade medverka med ett större antal deltagare eftersom storleken på kommunen innebar att arbetet var spritt till flera olika anställda.

De allra flesta respondenterna återkom efter det första utskicket och datum och tid för intervjuer kunde direkt identifieras. Efter tre veckor skickades en påminnelse ut via mail till de respondenter som inte svarat på det första mailet.

I likhet med vad som beskrevs i inbjudan genomfördes de flesta intervjuerna via telefon, men i några fall via Skype. Vid de flesta intervjuerna har det varit två medverkande från Skolverket. Den ena personen har varit ansvarig för att ställa frågor enligt intervjuguiden samt ansvarig för eventuella uppföljningsfrågor, medan den andra personen har fört anteckningar.

Avgränsningar och begränsningar

Intervjuerna avser att ge fördjupad bild inom ett antal tematiska områden mot bakgrund av förordningen. Intervjuguiden är begränsad till de områden som framkommer av förordningen. Det enda tillägg till intervjuguiden som gjorts avser ett mänskliga rättighetsperspektiv vad gäller jämställdhet och tillgänglighet. Enligt Skolverkets instruktion ska mänskliga rättigheter genomsyra all verksamhet.⁶

I de intervjuer som gjorts med företrädare för kommunkonstellationerna och den regionala nivån ger vi respondenterna tillfälle att fördjupa sina resonemang kring specifika frågor. Detta ger möjlighet att fånga upp signaler om de utmaningar och de specifika förutsättningar som varje aktör har att arbeta med inom ramen för regionalt yrkesvux.

Regionala dialoger

Skolverket genomför årligen regionala dialoger om vuxenutbildning. Dialogerna är en del av Skolverkets referensverksamhet. Syftet med dialogerna är bland annat att följa hur vuxenutbildningen och dess skolformer utvecklas, följa hur förändringar av regelverk, riktade satsningar från staten med mera påverkar vuxenutbildningen, samt samla in underlag inför rapportering av olika regeringsuppdrag.

Målgrupperna för dialogerna är ansvariga chefer/rektorer/skolledare och politiker för kommunernas vuxenutbildning samt Arbetsförmedlingen, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och andra aktörer med utvecklings- och/eller samordningsansvar för vuxenutbildning. Rektorer är den målgrupp som varit representerad i störst utsträckning, men även lokala politiker, förvaltningschefer, representanter från Arbetsförmedlingen och regionala aktörer har deltagit i stor utsträckning. Under perioden januari–mars 2018 har 26 stycken dialoger som täcker landets samtliga regioner genomförts, med ca 800 deltagare totalt.

⁶ 13§ förordning (2015:1047) med instruktion för statens Skolverket.

Regionalt yrkesvux har varit en av flera punkter på dagordningen under de regionala dialoger som genomförts under 2018. Inom ramen för regionalt yrkesvux har dialogerna styrts av vilka frågeställningar som deltagarna har önskat lyfta fram.⁷

Avgränsningar och begränsningar

Dialogerna har styrts av deltagarnas frågeställningar. Det innebär att olika frågeställningar har uppkommit på olika orter. Det innebär i sin tur att det är svårt att uttala sig om i vilken omfattning ett eventuellt problem eller fenomen förekommer. I denna rapport använder vi de regionala dialogerna som ett underlag för att komplettera framför allt intervjustudien.

Bakgrund regionalt inriktad vuxenutbildning

Nedan görs en kort beskrivning om bakgrunden till regionalt inriktad vuxenutbildning.

Kommunal vuxenutbildning

Utbildning för vuxna har kommunerna som huvudmän. Vuxenutbildningen initierades 1968 med målet att överbrygga de växande utbildningsklyftorna i samhället samt att öppna möjligheter för individen att i efterhand komplettera ungdomsutbildningen och förse arbetsmarknaden med väl utbildad arbetskraft.

Inom komvux ska kommunerna tillhandhålla utbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt utbildning i svenska för invandrare (sfi). Komvux på grundläggande och gymnasial nivå ska utformas så att den enskildes studier inom någon av dessa skolformer kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer. Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå eller inom sfi och motivera dem att delta i sådan utbildning. Varje kommun ska även informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.⁸

Utbildningen inom komvux ska bedrivas kontinuerligt under hela året⁹ men det saknas reglering av hur snabbt en elev efter ansökan ska få påbörja studier i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.¹⁰

⁷ Som exempel kan nämnas att lärlingsutbildning och förarutbildning inte har varit en återkommande punkt för detaljerade diskussioner under dialogerna 2018 och behandlas därför inte specifikt i texten, även om dessa är centrala delar av regionalt yrkesvux.

⁸ 20 kap. 10, 17 och 29 §§ skollagen (2010:800)

⁹ Skolinspektionen har i sin tillsyn som regel beslutat om föreläggande när huvudmän har haft uppehåll på fyra veckor eller mer, se Skolverket (2017) *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux*.

¹⁰ 2 kap. 17a och 25 §§ förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Yrkesutbildning på komvux

Yrkesutbildningens huvudsakliga uppgift är att erbjuda vuxna som inte avslutat sina gymnasiestudier möjligheten att slutföra eller komplettera sina studier för etablering på arbetsmarknaden eller för behörighet till utbildningar på yrkeshögskolan. Därtill ska även yrkesutbildning på komvux fungera som en väg framåt för de som slutfört högskoleförberedande studier men vill ställa om för att få en starkare och mer varaktig etablering på arbetsmarknaden.

I läroplanen för vuxenutbildningen finns flera övergripande mål formulerade. Av målformuleringarna framgår bland annat att i den utsträckning som framgår av elevens individuella studieplan ska eleven ges möjlighet att uppnå kraven för en yrkesexamen för att vara väl förberedd för yrkeslivet.¹¹

Tidigare statsbidrag för yrkesvux

2009 införde dåvarande regeringen möjligheten att söka statsbidrag för att utöka omfattningen av yrkesutbildningsinsatser för vuxna på gymnasial nivå. Syftet med satsningen, som presenterades i samband med budgetpropositionen för 2009, var att motverka brist på arbetskraft med yrkesutbildning och att nå de grupper som saknade gymnasieutbildning eller hade en gymnasial yrkesutbildning som behövde kompletteras.

I förordningen (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå framgår villkoren för att en kommun skulle få statsbidrag.¹²

Kommunen kunde ansöka om statsbidrag som enskild kommun eller i samverkan med andra kommuner. Därutöver gäller bland annat följande för att vara berättigad till statsbidrag¹³:

- Utbildningen planeras i samråd med Arbetsförmedlingen och med företag, organisationer eller andra sammanslutningar som är verksamma inom de branscher som utbildningen är avsedd för,
- Kommunen kan visa på ett behov av utbildningen,
- Kommunen erbjuder en möjlighet till strukturerad bedömning, värdering och dokumentation av en deltagares tidigare förvärvade kunskaper och kompetens,
- Kommunen erbjuder studie- och yrkesvägledning samt vid planeringen och genomförandet av utbildningen tar till vara deltagarnas tidigare förvärvade kunskaper och kompetens,
- Urvalsregeln i 3 § tillämpas på utbildningen.

¹¹ Läroplan för vuxenutbildning, reviderad 2017 s. 9.

¹² Förordning (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå.

¹³ ibid

Utbildning inom regionalt yrkesvux

Regionalt yrkesvux är en satsning inom ramen för Kunskapslyftet som regeringen lanserade 2015. Det innebar en ny förordning med ett reviderat statsbidrag för en modell med en regionaliserad yrkesutbildning för vuxna.¹⁴

Under 2016 omfattade Kunskapslyftet cirka 44 000 statligt finansierade utbildningsplatser, men planeras att byggas ut successivt till 2019.

Statsbidragen inom regionalt yrkesvux uppgick 2017 totalt till 1 396 531 000 kr. I redovisningen av statsbidragen redovisade kommunerna att de nyttjat bidrag motsvarande 1 053 478 116 kr. Det betyder att 75 procent av anslaget 2017 nyttjades. Statsbidraget för yrkesvux i kombination med sfi och sva omfattade 100 000 000 kr och av det redovisade kommunerna att de använt bidrag för 41 970 000 kr eller 42 procent av anslaget. Lärlingsvux i kombination med sfi och sva är den del av bidragen inom regionalt yrkesvux som kommunerna nyttjat i minst utsträckning. Av anslaget på 50 000 000 kr genomförde kommunerna bidragsfinansierad utbildning för motsvarande 4 794 531 kr eller 10 procent av anslaget.

Satsningarna på yrkesvux och lärlingsvux syftar till att motverka brist på yrkesutbildad arbetskraft, ge människor möjlighet att utbilda sig till ett yrke eller omskola sig till ett nytt yrke och nå de grupper som saknar gymnasieutbildning eller har en gymnasial yrkesutbildning som behöver kompletteras.

Regionalt yrkesvux ska erbjuda ett brett utbud av utbildningar som motsvarar de behov som finns i olika regioner. Syftet är en stärkt regional samverkan vid planering och genomförande av utbildningarna som grundar sig på flera kommuner i samverkan.

Det innebär att de krav som tillkommit är för det första att statsbidraget för yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå villkoras med att minst tre kommuner samverkar och ansöker gemensamt. För det andra ska de samverkande kommunerna finansiera utbildning som motsvarar utbildning i samma omfattning i årsstudieplatser som bidraget lämnas för. För det tredje ställs krav på samråd om utbud av utbildning med regionalt utvecklingsansvarig¹⁵ och Arbetsförmedlingen.

Förordningen reglerar tre statsbidrag: yrkesvux, lärlingsvux och yrkesförarutbildning. Inom ramen för de två förstnämnda finns det särskilda potter för att kombinera platser med Svenska för invandrare (sfi) och Svenska som andraspråk (sva). Dessa ger inte någon högre ersättning. Kommunerna som ingår i ansökningarna kan variera något i ansökningar till yrkesvux, lärlingsvux och yrkesförarutbildningen. Statsbidraget började betalas ut 2017 och yrkesvux söktes av 50 samverkande konstellationer av kommuner.

¹⁴ Regeringen, Kunskapslyftet via <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/kunskapslyftet/> 2018-05-16.

¹⁵ 20 § förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

Rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare (sfi) har den som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Rättigheten gäller för den som är bosatt i landet, från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år. Ingen övre åldersgräns definieras i skollagen. Vidare kan studiehandledning på ett språk som eleven behärskar erbjudas eleverna.

Huvudmannen ska i samverkan med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att utbildningen i sfi kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Sfi ska också kunna kombineras med förvärvsarbete. Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov. Vidare är hemkommunen skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning i sfi erbjuds studie- och yrkesvägledning.¹⁶

¹⁶ 20 kap. 24–25 och 30 §§ skollagen (2010:800).

Elever som läser inom regionalt yrkesvux

Redovisningen nedan gäller för 37 700¹⁷ elever som rapporterats in till Skolverket i samband med 2017 års redovisning av de statsbidragsfinansierade kurserna inom regionalt yrkesvux.

Beskrivning av elevpopulationen inom regionalt yrkesvux år 2017

Majoriteten av eleverna som läser inom regionalt yrkesvux är kvinnor och utgör 65 procent av den inrapporterade populationen. Den genomsnittliga åldern bland eleverna är 33 år där kvinnor har en genomsnittsålder på 34 och män har en genomsnittsålder på 31 år. En majoritet av männen är yngre än 30 år och en majoritet av kvinnorna är 30 år eller äldre.

Andelen utrikesfödda elever utgör 45 procent av populationen. Drygt 30 procent av de utrikesfödda eleverna är nyinvandrade till Sverige, dvs de har varit folkbokförda i Sverige högst fyra år.¹⁸ Genomsnittsåldern för kvinnor födda utomlands är 36 år, motsvarande för männen är 33 år.

Mer än hälften av eleverna hade redan en gymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå när de påbörjade studierna inom regionalt yrkesvux.¹⁹ Var femte elev hade även en eftergymnasial utbildning och drygt var femte hade endast förgymnasial utbildning. Det var något vanligare att kvinnor hade eftergymnasial utbildning än män när de påbörjade sina studier inom regionalt yrkesvux, 21 respektive 18 procent. Män hade förgymnasial utbildning i något högre utsträckning än kvinnor, 24 respektive 21 procent.

¹⁷ Med elev menar vi här en enskild individ till skillnad från deltagare inom en yrkesinriktning där en individ kan vara registrerad inom flera yrkesinriktningar. Individer som läst särskild utbildning för vuxna inom regionalt yrkesvux redovisas inte då Skolverket inte har möjlighet att samla in personuppgifter för dessa elever. Uppgifterna klassificeras som känsliga enligt personuppgiftslagstiftningen (PUL). 5 av 50 kommuner i samverkan inom yrkesvux har sökt statsbidrag för särskild utbildning för vuxna 2017. Inom lärlingsvux är motsvarande 11 kommuner i samverkan.

¹⁸ Vistelsetiden är beräknad från första folkbokföringsdatum.

¹⁹ Senast högsta utbildningsnivå avser juli 2016.

Tabell 1. Inrapporterad elevpopulation inom regionalt yrkesvux 2017 fördelat på kön, ålder, födelseland, vistelsetid och tidigare utbildningsnivå. Andelar (%)

Bakgrund	Andel (%) N=37 693
Samtliga	100,0
Kön	
Kvinnor	65,0
Män	35,0
Ålder	
-24	23,5
25–29	21,8
30–34	16,9
35–44	22,6
45–	15,2
Födelseland	
Född i Sverige	55,0
Född utomlands	45,0
<i>Därav vistelsetid i Sverige</i>	
0–4 år	30,8
5–8 år	28,2
9 år eller mer	40,0
Uppgift saknas	1,1
Tidigare utbildningsnivå	
Förgymnasial	22,0
Gymnasial	55,6
Eftergymnasial	20,1
Uppgift saknas	2,3

Vanligare med eftergymnasial utbildning bland utrikes födda

Ungefär tre gånger så hög andel utrikes födda elever hade en eftergymnasial utbildning innan de påbörjade studier jämfört med elever födda i Sverige, 31 respektive 11 procent.

Bland utrikes födda elever har nyinvandrade elever en eftergymnasial utbildning i högre utsträckning än utlandsfödda elever som vistats längre tid i Sverige. Av de elever som vistats högst fyra år i Sverige hade 39 procent en eftergymnasial utbildning när de påbörjade sina studier jämfört med elever som vistats i Sverige nio år eller längre tid, där 25 procent har en eftergymnasial utbildning. Samtidigt finns det en viss osäkerhet genom att nästan var tionde elev som nyinvandrat till Sverige har okänd utbildningsbakgrund.

Tabell 2. Tidigare utbildningsnivå innan studier i regionalt yrkesvux fördelat på elever födda i Sverige och elever födda utomlands samt vistelsetid i Sverige. Andelar (%)

Födelseland och vistelsetid	Förgymn(%)	Gymnasial(%)	Eftergymn(%)	Okänd(%)	Total(%) N=37 693
Samtliga	22,0	55,6	20,1	2,3	100,0
Född i Sverige	20,2	69,7	10,7	0,4	100,0
Född utomlands	24,2	39,8	31,4	4,6	100,0
Därav tid i Sverige					
0-4 år	23,8	29,1	39,4	7,6	100,0
5-8 år	27,8	36,3	32,6	3,2	100,0
9 år eller längre	22,5	51,3	25,2	1,0	100,0

Yrkesinriktningar inom regionalt yrkesvux

Den dominerande yrkesinriktningen inom regionalt yrkesvux är vård och omsorg. Nästan 45 procent av de inrapporterade deltagarna²⁰ läser denna inriktning. Vård och omsorg är nästan fyra gånger så vanligt som den näst största yrkesinriktningen, barn och fritid, som knappt 13 procent av eleverna läser. Kvinnor utgör 80 procent av deltagarna på dessa två yrkesinriktningar.

De yrkesinriktningar där män är i majoritet, 77 procent, är industriteknik, bygg och anläggning, el och energi, fordon och transport samt VVS och fastighet. Deltagare inom dessa yrkesinriktningar utgör cirka 20 procent av samtliga deltagare.

Knappt 8 procent av de inrapporterade deltagarna läser inom inriktningen lärling. Den vanligaste yrkesinriktningen inom lärling är restaurang och livsmedel där 21 procent av deltagarna studerar. Nästan tre av fyra deltagare inom lärling studerar inom restaurang och fritid, bygg och anläggning, barn och fritid samt vård och omsorg. Även inom lärlingsutbildningarna utgör kvinnor majoriteten av deltagarna.

Knappt tre procent av deltagarna studerar inriktningen förare där persontransport är den dominerande yrkesinriktningen. Majoriteten som läser förarutbildningar är män, 84 procent.

Persontransport är den yrkesinriktning som har högsta andelen eftergymnasialt utbildade, 31 procent samt hösta andelen utlandsfödda, 80 procent. Deltagarnas tidigare utbildningsnivå varierar mellan de olika yrkesinriktningarna. Inriktningarna godstransport, inom förarutbildningen, och inriktningen fordon och transport har den högsta andelen elever med endast förgymnasial utbildning, 31 respektive 29

²⁰ En elev (individ) räknas som flera deltagare om han/hon inrapporterats på fler yrkesinriktningar under kalenderåret.

procent. Inriktningen naturbruk är den inriktning som har lägst andel deltagare med förgymnasial utbildning, 14 procent.

Tabell 3. Yrkesinriktningar fördelade på yrkesvux, lärling och förare samt andel män och kvinnor. Andelar(%).

Yrkesinriktning	Samtliga(%) N=38 193 ²¹	Kvinnor (%)	Män (%)
Samtliga	100,0	65,0	35,0
Yrkesvux	89,7	67,3	32,7
<i>Därav</i>			
Vård och omsorg	48,6	78,5	21,5
Barn och fritid	12,5	86,7	13,3
Handel och administration	9,2	74,1	25,9
Restaurang och livsmedel	5,6	68,7	31,3
Industriteknik	5,0	31,1	68,9
Bygg och anläggning	4,6	24,1	75,9
El och energi	4,5	20,4	79,6
Fordon och transport	3,4	18,2	81,8
VVS och fastighet	2,4	18,7	81,3
Hantverk	1,9	71,4	28,6
Naturbruk	1,5	67,5	32,5
Hotell och turism	0,9	76,8	23,2
Lärling	7,6	55,2	44,8
<i>Därav</i>			
Restaurang och livsmedel	21,0	62,8	37,2
Bygg och anläggning	19,6	16,0	84,0
Barn och fritid	18,8	88,8	11,2
Vård och omsorg	14,2	74,1	25,9
Fordon och transport	6,2	22,8	77,2
Handel och administration	5,3	73,9	26,1
Hotell och turism	3,3	71,6	28,4
Hantverk	3,1	67,8	32,2
VVS och fastighet	2,8	11,3	88,8
Industriteknik	2,6	27,6	72,4
El och energi	2,2	10,9	89,1
Naturbruk	0,9	65,4	34,6
Förare	2,7	15,8	84,2
<i>Därav</i>			
Persontransport 500 vp	54,2	10,4	89,6
Godstransport 800 vp	39,4	21,9	78,1
Godstransport 600 vp	6,4	23,9	76,1

²¹ Avser deltagare och inte individer då en individ kan ingå i flera yrkesinriktningar.

Sfi och sva i kombination med Yrkesvux

Ungefär 12 procent av deltagarna födda utomlands eller drygt 2 100 deltagare läser någon av yrkesinriktningarna i kombination med sfi och svenska som andraspråk (sva). En av tio som studerar i kombination med sfi och sva gör det inom lärling. Kvinnor utgör en majoritet av samtliga deltagare, 53 procent. Däremot är män i majoritet inom lärlingsutbildning i kombination med sfi och sva. Hälften av deltagarna som studerar i kombination med sfi och sva studerar inom inriktningen vård och omsorg.

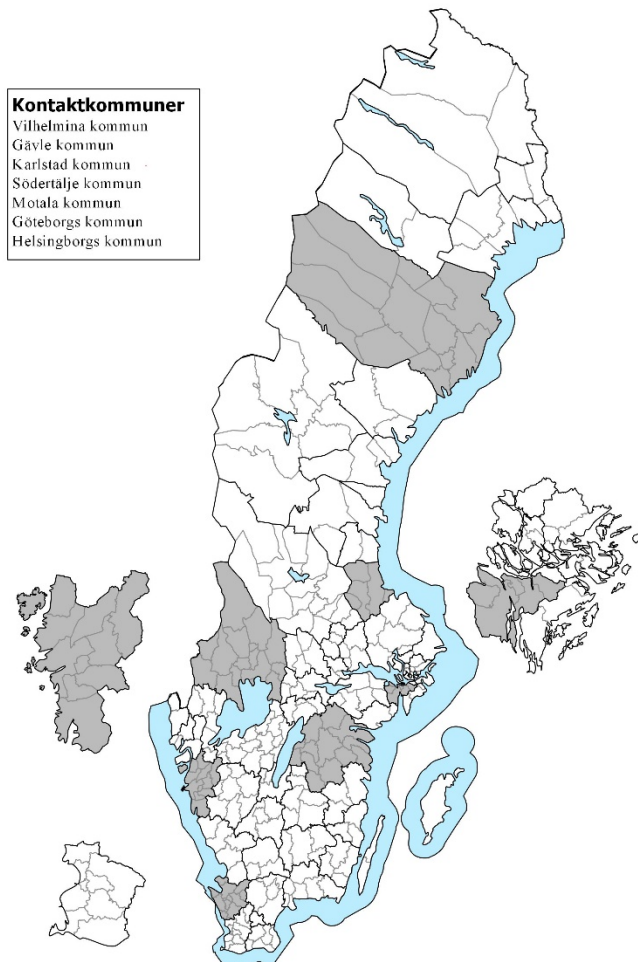
Tabell 4. Andel elever som läser yrkesvux i kombination med sfi och sva. Andelar(%)

Yrkesinriktning	Samtliga(%) N=2 123	Kvinnor (%)	Män (%)
Samtliga	100,0	53,0	47,0
Yrkesvux	89,8	54,3	45,7
Lärling	10,2	42,1	57,9

Presentation av resultaten från intervjustudien

Resultaten för de medverkande kommunerna och kontaktkommunerna presenteras tillsammans medan resultaten för regionalt utvecklingsansvarige och Arbetsförmedlingen presenteras var för sig. I fråga om kommunerna i resultatpresentationen är utgångspunkten intervjuguidens temaområden. I några fall där det bedöms vara relevant har olika frågeområden slagits samman. Givet den öppna karaktären på intervjuerna med regionalt utvecklingsansvarig och representant för Arbetsförmedlingen har ett antal huvudlinjer identifierats i respondenternas svar kring det regionala perspektivet. Först presenteras resultaten från kontaktkommunen och den medsökande kommunen. Därefter presenteras resultaten från intervjuerna med den regionala nivån.

Karta 1. Samverkande kommuner i intervjustudien. Huvudsökande kommun benämns i kartan.



Samverkan inom kommunkonstellationen

Inom ramen för detta frågeområde ställdes dels frågor om hur samverkan inom kommunkonstellationen är organiserad, dels om det är en fortsättning på ett tidigare etablerat samarbete och dels ställdes uppföljningsfrågan vilken betydelse som regionalt yrkesvux har haft för samverkan.

Historik

Alla de intervjuade samverkande kommunerna anger att samverkan inom regionalt yrkesvux bygger på tidigare etablerat samarbete. Det är med andra ord ingen av de intervjuade kommunerna som med anledning av regionalt yrkesvux har etablerat en ny samverkanskonstellation. Däremot anger ett fåtal respondenter att möjligheten att söka statsbidrag i form av regionalt yrkesvux har gjort att den befintliga konstellationen justerats genom att enskilda kommuner tillkommit. De flesta av de intervjuade konstellationerna anger att samarbetet kring yrkesutbildningar sträcker sig mellan fem och tio år tillbaka i tiden.

Grad och innehåll av samverkan

Graden av samverkan inom de intervjuade konstellationerna varierar. Den varierar mellan att ha en tydlig struktur med anställd koordinator som arbetar med att hålla ihop statsbidragsansökningar till att helt sakna den typen av gemensamma funktioner. Gemensamt för alla intervjuade kommuner är att de framhåller regelbundna möten i grupper av rektorer respektive verksamhetschefer (skolchefer) som en grundläggande del för samarbetet. I vissa samverkande kommuner tillkommer även separata mötesgrupper för studie -och yrkesvägledare. I några av konstellationerna finns det även arbetsgrupper som arbetar med tematiska områden såsom validering och studiestartsstöd. En av respondenterna anger att samarbetet började som en teknisk och praktisk möjlighet att söka pengar, vid tidigare statsbidragsomgångar men att samarbete med tiden också kommit att fördjupas till att gälla erfarenhetsutbyte kring pedagogik.

Det förefaller som om graden av samverkan också är avhängigt av om det finns ett gemensamt ansökningsförfarande, frisök, vilket flera av de intervjuade respondenterna anger att det finns. Hos andra samverkande kommuner tillämpas fortfarande separata sök -och antagningsprocesser där det också krävs godkännande av hemkommunen för att en elev ska läsa på i en annan kommun.

En annan typ av samverkan som framträder i flera intervjuer är att samla kompetens kring specifika utbildningsområden till en ort samtidigt som kommunerna har kvar vissa utbildningar lokalt inom kommunen, främst utbildningar inom vård och omsorg och barn och fritid.

”De senaste åren har kommunen haft möjligheten att genomföra elutbildning eftersom de har både lärarkompetens och stor efterfrågan. Vi i kommunen som ligger fem mil bort tycker det är jättebra eftersom då har våra elever åkt dit /.../ vi har ju en gemensam arbetsmarknad i regionen så det verkar dumt att inte ha en gemensam utbildningsmarknad.”

Respondenter som företräder mindre kommuner uttalar ibland en farhåga att en elev som läser ett yrkesprogram i en annan samverkande kommun sedan inte återvänder till hemkommunen.

Betydelse av regionalt yrkesvux för samverkan

Flera respondenter anger att samarbetet fördjupats och utvecklats genom de incitament som finns inom ramen för förordningen. En respondent uttrycker det i termer av att kommunerna blivit mer ”sampratade” och talar mer i termer av ett gemensamt vi (dvs. de samverkande kommunerna) snarare än enskilda kommuner. Regionalt yrkesvux innebär att kommunerna därmed hjälps åt mer att få till stånd ett utbildningsutbud i hela regionen. Samtidigt finns det respondenter som anger att regionalt yrkesvux inte utgjort någon skillnad i samverkan utan att de nya krav som ställdes via förordningen fanns redan tidigare på plats inom kommunsamverkan. Detta kommer exempelvis till uttryck i följande citat:

”Ett helt naturligt samarbete – inget påtvingat eller påhittat eller för att få statsbidrag.”

”När det blev ett krav att det skulle vara tre kommuner så har det inte något konstigt för oss utan vi har egentligen bara fortsatt den konstellation som vi har haft.”

”Egentligen har vi bara fått det bekräftat att vi gör rätt.”

Detta förstärks av vad som framkommit under de regionala dialogerna där det konstaterats att ett fördjupat och mer fokuserat samtal om behov och utbildningsutbud varit en följd av regionalt yrkesvux.

Medfinansiering

Inom ramen för intervjuerna har kommentarer kring medfinansiering och dess konsekvenser uppkommit inom flera frågeområden. Det har även ställts specifika frågor kring hur kommunerna hanterat kravet på medfinansiering. Svaren på frågeställningen och övriga kommentarer är samlade i ett kapitel för att tydliggöra de utmaningar som finns.

Sättet att hantera fördelningen av platser och medfinansiering av dessa kan skilja sig mellan de olika konstellationerna. Det är viktigt att poängtera att detta även kan skilja sig inom samma konstellation dvs. en medsökande kommun anger ett system för omfördelning av platser medan den andra kontaktkommunen indikerar ett delvis annat system.

Osäkerheten kring hur medfinansieringen ska hanteras inom konstellationen har gett upphov till många diskussioner. Flera respondenter ger uttryck för att de inte tolkar förordningen såsom att en kommun i samverkan kan erbjudas en annan kommuns platser såvida den andra kommunen inte klarar av att medfinansiera ytterligare platser.

I de regionala dialogerna har kravet på medfinansiering varit en återkommande diskussionspunkt sedan statsbidraget för regionalt yrkesvux infördes. Flera kommuner beskriver att de har svårt att leva upp till medfinansieringskravet, och ger exempel på hur en eller flera kommuner får täcka upp för andra inom samverkanskonstellationen. Under dialogerna har det framkommit att det är just hanteringen av medfinansieringen kommunerna emellan som är en utmaning. Denna fråga kan vara avgörande för framtida samverkan då en del kommuner lyfter en osäkerhet på om det strider mot kommunallagen.

Synpunkterna från intervjuerna kan delas in i tre kategorier. Den första kategorin företräds i allmänhet av respondenter från mindre kommuner som har stora svårigheter att medfinansiera platser. En av respondenterna konstaterar att i en mindre kommun kan ibland medfinansieringsdelen överstiga hela den kommunala budgeten för vuxenutbildning. Det förekommer att framför allt mindre kommuner inom en kommunsamverkan tackar nej till platser på grund av att det saknas medel för medfinansiering. En konsekvens av detta är att det kan påverka elevernas möjligheter att få tillgång till utbildningsplatser. Det förekommer att elever i en mindre kommun har fått nej när de sökt en utbildning i en större kommun inom samma konstellation på grund av medfinansieringskravet. Det finns även respondenter som anger att större kommuner kan ha svårt att täcka upp för medfinansieringen när det finns mycket pengar i systemet, vilket var fallet under 2017. En representant för en kontaktkommun uttrycker det så här:

”På det sätt som det styrs idag så har de som bor i småkommuner inte samma möjligheter som de som bor i en större kommun”

Den andra kategorin utgörs av mellanstora kommuner som har en stor andel av befolkningen som befinner sig i arbetslöshet och har kort tidigare utbildningsbakgrund tillsammans med en stor del med utländsk bakgrund. Respondenterna från en medsökande kommun konstaterar att medfinansieringskravet inneburit att det är färre från den kommunen som kan läsa på yrkesvux. Det är en kommun med låg utbildningsnivå och hög arbetslöshet där respondenterna konstaterar att kommunen tidigare fick mer i statsbidrag jämfört med vad som blir utfallet efter införandet av regionalt yrkesvux. På grund av kommunens ekonomi och sättet på vilket kommunen tolkar medfinansieringskravet finns det inte utrymme för kommunen att ta över icke utnyttjade platser hos en annan kommun. Sammantaget innebär det att representanter för kommunen upplever att situationen blivit sämre jämfört med tidigare.

”Statsbidraget har bara gjort det värre för oss.”

Den tredje kategorin består av samverkande kommuner som sedan tidigare har ett etablerat och långtgående samarbete med en egen modell för finansiering. Representanter från kontaktkommunen anser att medfinansieringskravet, såsom det varit formulerat, fått konsekvensen att den större kommunen i konstellationen har fått skjuta till mer resurser och därmed fått ökade egna kostnader för kommunen.

Dessa tveksamheter kring medfinansieringen som presenterats ovan är inte uttömmande. Det finns till exempel mindre kommuner som framhåller att det finns ett politiskt beslut att minska arbetslösheten och med det politiska beslutet i ryggen har det varit naturligt att prioritera regionalt yrkesvux även i förhållande till medfinansieringskravet. En av respondenterna för kontaktkommunerna anger att medfinansiering inte är ett problem även om budgeten är ansträngd. Det är snarare att budget och antagningsprocesserna är sådana att kravet på medfinansiering skapar problem i det kommunala årshjulet, dvs. att kommunerna behöver ofta använda den sista antagningen som en budgetregulator för att kompensera eller komplettera för tidigare intag.

Urval

I händelse av kö ska kommunerna enligt förordningen ge företräde till sökande med kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden.²² Inom ramen för intervjuguiden ställdes frågan vilka principer finns för att urvalet sker enligt principen ovan samt om de samverkande kommunerna arbetat fram gemensamma rutiner för urvalet.

Principer för urval

Det finns tre inriktningar i svaren på frågan hur urvalet sker enligt principen om kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden. Den första gruppen av respondenter är de som anger att de har så många platser att de inte behöver göra något urval utan beviljar i stort sett alla sökande. Detta är i allmänhet större kommuner.

Den andra inriktningen representeras i denna studie av en kommun som på grund av ekonomiska begränsningar tvingats till ett politiskt beslut för att definiera vad kort tidigare utbildning innebär i kommunen. Detta avser en kommun med hög arbetslöshet och låg utbildning bland befolkningen. Det politiska beslutet har inneburit att kort utbildning ska definieras som genomförd grundskola till och med årskurs 9. Beslutet innebär med andra ord att för att få möjlighet att studera till en yrkesutbildning i den aktuella kommunen krävs att den sökande inte har tidigare gymnasial utbildning. Detta, poängterar respondenten, får konsekvenser för den stora andel av befolkningen som är invandrare då beslutet innebär att tidigare utbildning i hemlandet räknas och medför då att personen inte kan antas till en yrkesutbildning. Respondenten poängterar vidare att invandrare som har en tidigare utbildning från hemlandet då hamnar i en extra svår situation eftersom de inte kan prioriteras samtidigt som de har en utbildning från hemlandet som inte är gångbar i Sverige.

²² 10 § förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Den tredje kategorin av respondenter är de som anger att urvalet sker utifrån principen om kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden men inte specificerar sättet som detta görs närmare.

Urval till lärlingsplatser innehåller ofta någon form av kompletterande moment till exempel intervjuer och/eller pröva på yrket. Respondenter anger att det är viktigt att lyssna till vad branschen tycker och inte enbart utgå från hur förordningstexten lyder. Även vad gäller utbildningar med språkstöd, dvs. utbildningar med sfi eller sva, anger en av de samverkande kommunerna att det genomförs kompletterade intervjuer vid antagningarna.

En kommun hade tillfogat ytterligare moment i urvalet till två nystartade utbildningar. Inom ramen för antagningen till den ena utbildningen fick de sökande vara med i yrkesverksamheten under en tiodagarsperiod för att dels se om det fanns intresse från eleven och dels om det fanns förutsättningar för eleven att klara utbildningen. Ett annat exempel på ytterligare moment i urvalsprocessen är en kommun i en konstellation som använt sig av lottning för att avgöra vem som ska få gå på utbildningen. Detta har skett i relation till en utbildning med högt söktryck och där då kommunen ansett att det varit svårt att hantera urvalskriterier ”kort tidigare utbildning”.

Gemensamma rutiner för urval

Avslutningsvis, gemensamma rutiner i arbetet med att närmare definiera kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden förekommer i mindre utsträckning bland de medverkande kommunerna. En av respondenterna från en mindre kommun konstaterar att en försvårande omständighet vad gäller regionalt yrkesvux är att det ska ske ett kontinuerligt intag över året men eleverna söker vid olika tidpunkter, vilket gör det svårare med prioriteringar i fråga om urval.

Söktryck

Frågor kring söktryck är nära sammankopplade med frågor om urval. I intervjuguiden ställdes frågan i vilken uträkning respondenterna uppfattar att de lyckats fylla platserna. Dessutom ställdes uppföljningsfrågor kring vilka rekryteringsstrategier som finns för att öka antalet sökande. Respondenterna ombads att resonera kring vilken eventuell betydelse regionalt yrkesvux haft för volym och utbud inom yrkesutbildningen.

Skillnader i söktryck

Det är stor skillnad mellan men också inom de samverkande kommunerna vad gäller söktryck. Det är avhängigt av utbildningarnas attraktionskraft och den lokala arbetsmarknaden i kommunen och till viss del regionen. Det innebär att samma utbildning kan ha ett högt söktryck i en kommun och inget söktryck alls i en annan kommun. Gemensamt för alla intervjuade är att söktrycket till motsvarande vård- och omsorgsprogrammen är högt.

Vad gäller orsaker till ett lågt söktryck för vissa utbildningar anger flera respondenter högkonjunkturen samt att det inte går att fylla alla platser i relation till statsbidragets storlek.

”Vet många branscher som har behov av arbetskraft men vi har inte den volymen av sökande som fyller de platserna”

”Tidigare har vi lyckats fylla platser genom omfördelning av platser mellan olika kommuner men 2017 var det mycket pengar i potten och lyckades inte fullt ut fylla alla platser”

Även de kommentarer som framkommit under de regionala dialogerna tyder på att det finns svårigheter att rekrytera elever till utbildningar. Bland de orsaker som deltagarna vid dialogerna lyfter fram är vid sidan om högkonjunkturen elevernas självfinansiering, bristande infrastruktur som gör att elevernas begränsas till vissa orter inom samverkan och behovet av fler studie- och yrkesvägledare.

På frågan vad som skulle behöva komma till stånd för att lyckas fylla de tilldelade platser anger flera respondenter att det är svårare att nå ut till den tänka målgruppen idag jämfört med för några år sedan, dvs. det uppfattas att de arbetssökande står längre från arbetsmarknaden än vad som var fallet tidigare.

”Steget att våga kliva in på vuxenutbildningen är längre än det var det var för kanske fyra år sedan”

En respondent konstaterar att i hens kommun är frågan om man lyckas fylla platserna nära förknippad med frågan om språkstöd. I kommunen är det många fler sökande på utbildningar med språkstöd än på mer traditionella utbildningar.

Även inom ramen för de regionala dialogerna har förändringar i förutsättningar för målgruppen tagits upp. Deltagarna framhåller att den breddade och förändrade målgruppen inneburit att fler stödinsatser behövs. Det kan dels handla om nyanlända elever med behov av språkstöd och dels om elever som står långt från arbetsmarknaden och behöver stöd från specialpedagoger, kuratorer, psykologer, vägledare, coacher, arbetsterapeuter med mera. Flera kommuner beskriver därför att de har byggt upp en organisation liknande elevhälsoteam.

Det finns respondenter från två mindre medsökande kommuner som konstaterar att det inte är statsbidragets storlek eller söktryck som utgör ett problem utan utmaningen finns i att hitta behöriga lärare.

Exempel på rekryteringsstrategier

Det låga söktrycket till vissa utbildningar har inneburit att en kommun eller kommunsamverkan arbetat med aktiv rekrytering till sina utbildningar, framför allt till utbildningar där det finns stort behov men där antalet sökande är lågt. Inte sällan har detta skett tillsammans med eller inom ramen för Arbetsförmedlingens arbete. Det förekommer även samarbete mellan branschorganisationer och kommuner. Exempel på rekryteringsaktiviteter som framkommit under

intervjustudien är medverkan vid mässor, aktivitet på sociala medier, utskick, filmer osv. Det ska dock framhållas att vissa utbildningar är svåra att rekrytera till och det handlar snarare om synen på ett visst yrke än hur väl en viss marknadsföringsinsats lyckas.

Flera kommuner inom ramen för de regionala dialogerna lyfter också fram vikten av samverkan med branscher/arbetsgivare för att kunna rekrytera elever och marknadsföra utbildningar och yrkesområden.

Konsekvenser för söktryck och utbud

Vad gäller de frågor som ställdes kring hur söktryck och utbud har förändrats efter regionalt yrkesvux finns det en skiljelinje mellan de samverkande kommuner som har ett formaliserat och strukturerat samarbete sedan långt tillbaka och de som har ett mindre formaliserat samarbete. Inom ramen för den sistnämnda gruppen ger flera av respondenterna uttryck för att regionalt yrkesvux inneburit att söktrycket ökat och utbudet breddats. En bland flera förklaringar till detta är att det i och med regionalt yrkesvux har blivit enklare att marknadsföra utbildningar i andra kommuner vilket ger ett större elevunderlag.

Vad gäller utbudet av utbildningar framhåller flera respondenter att regionalt yrkesvux haft positiva konsekvenser i form av ökat intresse från både kommuner och företag för just lärlingsutbildningar. Respondenter förutspår också att lärlingsutbildningen är något som kommer att öka givet företagets intresse för denna typ av utbildningar. Utöver detta poängterar en respondent att inflödet av statliga medel i det kommunala systemet medverkat till mer utbildning. Återigen är dock den tendensen tydligast hos de samverkande kommuner som inte hade ett så strukturerat och omfattande samarbete tidigare.

”Jag hade inte startat barn och fritidsutbildningen om jag inte hade fått mer pengar.”

På frågan om huruvida regionalt yrkesvux och den tillhörande förordningen förändrat utbud och söktryck svarar flera respondenter att det inneburit att kommuner tänker regionalt snarare än att utgå från den specifika kommunen. Samverkan sker mer i fråga om vilka utbildningar som kan genomföras tillsammans och vilka utbildningar som efterfrågas enligt arbetsmarknaden.

Flödet av elever

Hur flödena av elever ser ut inom de olika samverkande kommunerna är beroende av geografiska förutsättningar och de enskilda utbildningarna, dvs är det utbildningar som endast ges på en ort inom samverkan skapar det ett inneboende incitament till flöde. Ett gemensamt ansökningssystem kan öka flödet av elever emellan kommunerna. I dagsläget förefaller flödet av elever mellan de olika kommunerna inom en samverkan vara begränsat av aspekter som infrastruktur, kollektivtrafik samt personliga omständigheter som gör att det är viktigt att studera på hemorten. I likhet med vad statistiken visar är medelåldern på 33 år en

indikation på att det kan finnas personliga omständigheter som t ex familjebildning, vilket försvårar individernas mobilitet.

Det är även naturligt att det finns en dragningskraft till de större städerna eller tätorterna.

Validering

Validering är ett uppmärksammat område i utbildningskedjan. Inom ramen för intervjustudien ställdes följande frågor:

- Hur arbetar ni med att erbjuda validering?
- Uppskattningsvis hur många procent av kurserna valideras?

Det ska framhållas att den andra frågan inte kan besvaras. Detta på grund av att det inte var möjligt för respondenterna att göra den uppskattningen. Ett av problemen som innebär att det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning som validering faktiskt sker är svårigheten att dokumentera det i ett administrativt system. I vissa administrativa system är valideringen markerad som genomförd kurs, men att den har validerats och på så sätt är genomförd syns inte i systemet.

Målgruppen för valideringen är dels sedan tidigare yrkesverksamma som kan validera ett eller flera praktiska moment i en utbildning och dels de som är nyanlända till Sverige och behöver validera tidigare utbildning och arbetserfarenhet. Initiativen både från regeringens sida men även på lokal och regional nivå har varit många.

De tendenser som kan urskiljas inom ramen för intervjustudien och vad gäller den första frågan *Hur arbetar ni med att erbjuda validering?* är för det första att nästan alla intervjuade kommuner arbetar med att tydliggöra gemensamma kriterier för validering. Det varierar om detta arbete utförs på kommunnivå eller regionnivå. För det andra finns det flera initiativ kring validering som sker inom ramen för ESF-projekt. Ett exempel på ett sådant initiativ är ett valideringssystem där spetskommuner som har en långvarig etablerad yrkesutbildning åtar sig att validera dessa delar medan andra kommuner tar annan yrkesutbildning. En av orsakerna till att validering inte genomförs i större utsträckning är bristande kompetens att kunna genomföra en validering. Flertalet av respondenterna konstaterar att validering är ett utvecklingsområde där arbetet behöver bedrivas mer systematiskt. Flera respondenter konstaterar också att ett validerande förhållningssätt har kommit längst i förhållande till vård- och omsorgsutbildningar.

Utöver detta kan framhållas att flera av de respondenter som har en stor andel av vuxenutbildningen på upphandling anger att kravet att utbildningsanordnare ska kunna validera är en del av upphandlingen.

Vad gäller målgruppen nyanlända konstaterar en respondent att det är viktigt att bli bättre på att förklara för nyanlända vad validering är för något.

”Framför allt upplever ju eleverna det som väldigt energikrävande att validera. Många gånger när man går igenom det så tycker de att det är bättre att jag (eleven) söker utbildningen så jag (eleven) får närkontakt med läraren som kan hjälpa mig med vad jag kan och inte kan.”

MR-perspektiv

I Skolverkets instruktion står det att myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i verksamheten²³. Mänskliga rättigheter innehåller en rad olika perspektiv såsom icke diskriminering, minoriteters rättigheter osv. Inom ramen för intervjustudien lades tyngdpunkten på två perspektiv: tillgänglighet och jämställdhet. Dessa två perspektiv bedömdes ha störst bäring på uppdraget.

Under intervjuerna ställdes frågan hur kommunerna säkerställer att de regionala yrkesutbildningarna är tillgängliga för alla. Vad gäller jämställdhetsperspektivet ställdes frågan hur kommunerna arbetar med jämställdhetsintegrering inom regionalt yrkesvux. Gemensamt för svaren på dessa frågeställningarna är att dessa två perspektiv inte är

en del av de gemensamma diskussionerna inom ramen för kommunsamverkan. Arbetet med dessa perspektiv utgår med andra ord från respektive kommun och är avhängigt vilka insatser som respektive kommun fattar beslut om.

Tillgänglighet

Alla respondenter framhåller att utbildningarna ska vara tillgängliga för alla. Flera konstaterar också att arbete pågår för att ytterligare förstärka tillgängligheten. Sättet som kommunerna säkerställer detta är via likabehandlingsplaner på strategisk nivå och genom olika former av stödenheter eller elevvårdsteam på praktisk nivå. Sedan varierar det om det är läraren, studievägledare eller en specialpedagog som samlar in behoven och framför dem till stödenheten. Flera respondenter konstaterar att behovet av stödenheter och elevhälsoteam inom ramen för yrkesvux har ökat jämfört med tidigare.

”Det finns ett system för att möta målgruppen. Vi stöter på, det är fler och fler personer i verksamheten som har olika funktionsnedsättningar och som också är mycket medvetna om att de behöver stöd.”

Jämställdhetsintegrering

Vad gäller frågan om jämställdhetsintegrering var det ett flertal respondenter som fokuserade på olika strategier för att minska antalet könsstereotypa ansökningar och därmed könsuppdelade utbildningar. Flera respondenter konstaterar också att branschen efterfrågar fler kvinnor i vad som kan betecknas som mansdominerade yrken.

²³ 13 § förordning (2015:1047) med instruktion för statens Skolverket.

Det framkommer flera exempel på sätt att bryta könsstereotypa ansökningar i intervjuerna. Vissa kommuner arbetar med att visa upp icke könsstereotypa yrkesval i till exempel informationsbroschyrer och i informationsfilmer. Flera respondenter identifierar också studie- och yrkesvägledare (SYV) som en viktig aktör. En kommun återger att de arbetar strategiskt med riktad vägledning redan under sfi-tiden för att bryta könsstereotypa val. Andra respondenter framhåller att kommunen tagit fram ett nytt strategidokument till SYV för hur man ska informera om genus på arbetsmarknaden. Ett annat exempel är en respondent som kommenterar att de manliga yrkesvägledarna ansvarar för vård och omsorgsutbildningarna och den kvinnliga vägledaren för elutbildningen. Samma respondent anger också att när kommunen genomför introduktionsdagar försöker man se till att det är en kvinna som visar upp svetsarutbildningen.

Avslutningsvis pekar en respondent på de ojämsställda konsekvenser som val av utbildningar skapar. Reguljär yrkesutbildning finansierar eleverna främst genom studielån. Totalt sett är det också fler kvinnor än män som går dessa utbildningar. Det visar även statistikunderlaget till den här rapporten. Samtidigt menar samma respondent att i arbetsmarknadsutbildningarna i arbetsförmedlingens regi där eleverna inte behöver bekosta utbildning via studielån går det fler män.

Särskild utbildning för vuxna (särvox)

Särskild utbildning för vuxna omnämns specifikt i förordningen för regionalt yrkesvux vad gäller lärlingsutbildning.²⁴ Inom ramen för intervjustudien ställdes följande frågor till respondenterna:

- Hur många har ni som studerar inom den här skolformen?
- Hur arbetar ni med den här gruppen?

Det framkommer under intervjuerna att få elever studerar inom särvox inom ramen för regionalt yrkesvux. I de fall som det sker är det i form av lärlingsutbildning. Flera respondenter kommenterar i sina svar att det är en fråga som ligger på en lokal/kommunal nivå snarare än på en regional och därmed inte varit föremål för diskussionerna inom regionalt yrkesvux. En orsak som framkom är att det är en målgrupp som har behov av att studera nära hemmet. Några respondenter framhåller dock att det finns en stigmatisering som gör att föräldrar till ungdomarna som skulle vara målgrupp för särvox arbete väljer att hålla barnen hemma istället. I dessa kommuner pågår arbete med att informera om utbildning och därmed också normalisera utbildningarna.

Inom ramen för de regionala dialogerna har deltagarna lyft fram att det finns svårigheter kopplat till elevernas studiefinansiering, då elevernas ersättning (aktivitetsersättning) ibland försvinner när de påbörjar en utbildning, och det krävs mycket arbetet för att utbildningarna ska leda fram till arbete.

²⁴ 11 § förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Kombination av yrkesvux och lärlingsvux med sfi och sva

I förordningen om regionalt yrkesvux finns det reglerat att särskilt avsätta resurser till yrkesvux och lärlingsvux som genomförs i kombination med sfi eller sva.²⁵ I intervjuerna med representanter från kontakt- och medsökande kommun ställdes frågor om kommunerna genomför yrkesutbildning i kombination med sfi, vilka behov och utmaningar som finns identifierade inför kommande år samt hur urvalet av deltagare till dessa utbildningar genomförts.

Omfattning av kombiplatser

Under det första året av statsbidragsansökningar 2017 återstod medel i båda dessa särskilda potter ur vilka samverkande kommuner kunde söka medel för kombinationen av sfi/sva och yrkesutbildning alternativt lärlingsutbildning. Det avspeglas också i svaren från respondenterna. Flera respondenter framhåller att dessa utbildningar har varit under uppbyggnad och att fler platser söks inom dessa potter för 2018. Flera nämner Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) som en inspirationskälla i arbetet med att organisera den här formen av utbildningar.²⁶

Det finns även respondenter som anger att de bedriver yrkesutbildning i kombination med sfi och sva men detta sker utan att medel söks ur den särskilda potten. En av anledningarna till detta kan vara det som beskrivs mer ingående i stycket nedan: att kommunerna inte ser några ekonomiska incitament.

Behov och utmaningar

Det finns tre utmaningar i förhållande till yrkesvux och lärlingsutbildning i kombination med sfi/sva som flertalet respondenter beskriver i intervjuerna. Den första utmaningen är deltagarnas bristande kunskaper i svenska språket. Detta kan ta sig uttryck i att elever har svårigheter att börja en vård- och omsorgsutbildning eftersom de inte är redo för arbetsplatsförlagt lärande på grund av begränsningar i svenska språket. En av respondenterna förhåller sig skeptisk till att slå samman sfi och yrkesutbildning om inte utbildningen samtidigt förlängs avsevärt. En av anledningarna som anges är att det är svårt att tillgodogöra sig yrkesspecifika kunskaper om det svenska språket inte finns som grund. Samma utmaningar gäller för lärlingsutbildningarna. Respondenter uttrycker att företagen t ex inom verkstadsindustrin i en högkonjunktur har stort behov av arbetskraft och gärna tar emot lärlingar, men att språknivån i svenska utgör problem och i sin tur ställer krav på arbetsplatsen att kunna anpassa språket så att eleven i lärlingsutbildning

²⁵ Den särskilda potten av statsbidrag för sfi/sva i kombination med yrkesutbildning eller lärlingsutbildning ger 200 poäng.

²⁶ Delegationen för unga och nyanlända till arbete har regeringens uppdrag att främja statlig och kommunal samverkan och utvecklandet av nya samverkansformer i syfte att effektivisera ungas och nyanländas etablering i arbetslivet. www.dua.se

kan genomföra utbildningen.

”Då man pratar med företag med rekryteringsbehov. Har väldigt mycket verkstadsindustrier som skriker efter arbetskraft och de tar gärna emot lärlingar och vi har lite lyckade sådan med svetslärlingar som fått jobb och sådant men det största bekymret är ju språknivån på dem som kommer ut. Det säger de med en mun. Det är oerhört svårt och ställer oerhört höga krav på arbetsplatsen att kunna anpassa sitt språk så att en väldigt begränsad svenska ska kunna fullgöra sin praktikplats och förhoppningsvis också få ett jobb.”

”När man har tittat på verksamheterna barn och fritid, vård och omsorg. Den stora kritiken man får när man tittar på vuxenutbildningen är att våra elever har på tok för dålig svenska. Det är svenskan som man måste satsa mycket mer på. Det handlar om dokumentation, kommunikation med brukare och hela den biten. Vi förhåller oss lite skeptiska till att slå ihop sfi och yrkesutbildningarna av den anledningen att det är svårt att tillgodogöra dig yrkesspecifika kunskaperna om du inte ens har språket.”

Den andra utmaningen som anges är bristen på sfi- och sva lärare. Detta inte minst då flera respondenter poängterar vikten av att sfi läraren och yrkesläraren arbetar tillsammans med eleverna, vilket är en resurskrävande arbetsform.

Slutligen anger, flera respondenter att ersättningsnivåerna i statsbidraget är för låga för kombinationsplatserna. Detta eftersom sfi/sva eleverna behöver längre tid på sig för att slutföra sin utbildning. En respondent pekar också på att det är större risk för avhopp ju längre utbildningarna blir. Det är också en av anledningarna till att vissa kommuner i samverkan inte ”gjort sig besväret” att söka de extra medlen, som i sammanhanget uppfattas om marginella.

Mindre kommuner anger att kombinationen med sfi är svår eftersom eleven läser sfi i hemkommunen medan yrkesutbildningen kan ske på annan ort. Pendlingen innebär att eleverna inte hinner med att studera båda utbildningsformerna.

Även i de regionala dialogerna framkommer att personalförsörjningen är en utmaning och flera kommuner beskriver att det är svårt att hitta lärare och andra personalkategorier. Dessutom har eleverna behov av att studera i separata grupper och ofta behov av ytterligare stödfunktioner.

Urval inom komboplatser

Vad gäller urval av elever då det är fler sökande än platser använder sig de allra flesta respondenter av intervjuer. Vissa respondenter anger att detta sker i kombination med studiebesök och i vissa fall även yrkeskompetensbedömning. En respondent framhåller behovet av att inleda med en orienteringskurs i yrkesämnet för att förhindra alltför många avhopp.

Modersmålsstöd och studiehandledning på modersmålet

I förordningen framgår det att orienteringskurser som syftar till att ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål ska erbjudas elever som behöver det.²⁷ I intervjuguiden har frågan ställts om vilka möjligheter som kommunerna har att tillgodose detta.

Flera respondenter benämner modersmålsstöd och studiehandledning som ett utvecklingsområde och ett område som är i uppstartsfas. Även om flertalet respondenter anger att det erbjuds vid behov uttrycker de samtidigt att det finns flera utmaningar i förhållande till arbetet. De som har en extern anordnare av utbildningen är inte alltid säkra på hur uppföljningen sker att språkstöd erbjuds vid behov. De respondenter som har mycket av utbildningen i egen regi konstaterar att det är en utmaning att rekrytera modersmåls lärare. En följd av detta är att flera kommuner måste anställa även obehöriga lärare. En respondent beskriver dock att ambitionen från den kommunen är att stötta obehöriga lärare inom modersmålsstöd och studiehandledning till att påbörja en pedagogisk utbildning parallellt med anställningen. Andra respondenter framhåller kommunens ekonomi och förekomsten av deltidsanställningar som organisatoriska utmaningar. En respondent från en mindre kommun konstaterar att det finns en prioriteringsordning mellan skolformerna och där hamnar vuxenutbildningen sist.

Arbetet kring modersmålsstödet och studiehandledning på modersmålet är ett arbete som inte sker inom ramen för kommunsamverkan utan ett arbete som varje kommun bedriver själva.

Flera respondenter menar också att den nyligen införda utbildningsplikten²⁸ kommer att medföra förändringar då komvux kommer att komma in tidigare i svenskinlärningsprocessen.

Yrkesråd

I intervjuguiden ställs frågor om vilka rutiner som finns kring yrkesråden. I förordningen om regionalt yrkesvux finns två paragrafer som berör frågan om yrkesråd. I dessa konstateras att det ska finnas yrkesråd för samråd mellan företrädare för utbildningen och arbetslivet. Yrkesråden får vara gemensamt med gymnasieskolans.²⁹

Det finns en variation av begreppsanvändningen då flera respondenter refererar till yrkesråd som branschråd medan andra talar om programråd.

²⁷ 8 § förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

²⁸ SFS 2017:820 Utbildningsplikten innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning, annars kan ersättningen dras in.

²⁹ 17 § förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Där kommunerna samarbetat länge och har en stark struktur sker samtalen med yrkesråden via den gemensamma plattformen som utgörs av kommunsamverkan. Sedan kompletteras dessa i vissa fall med lokala programråd.

Flera respondenter konstaterar att kommunen samarbetar med gymnasieskolan i fråga om detta. Andra konstaterar att ett samarbete sker inom ramen för vissa utbildningar, framför allt vård- och omsorgsutbildningar, medan andra yrkesråd sker separat. Respondenter påpekar att det kan innebära en viss friktion eftersom det finns olika förutsättningar för gymnasieskolan och yrkesutbildningar på komvux både vad gäller utbildningens utformning och elevernas förutsättningar.

Det finns även respondenter som anger att yrkesråden ligger inom den externa utbildningsanordnarens ansvar att genomföra. Dessa skickar sedan in beskrivningar av vad de gör på området till huvudmannen.

Frågor som tas upp under yrkesråden kretsar framför allt kring om eleverna får med sig det de behöver i fråga om yrkeskompetens och vilka eventuella förändringar som företrädare för branscherna rekommenderar. Yrkesråden kan även ha andra funktioner. En respondent förklarar tillkomsten av ett lärlingsprogram med att lokala IT-branschen tog kontakt med Arbetsförmedlingen, kommunerna och folkhögskolan. Sedan fick varje institution lämna ett förslag, och därefter valde branschen vilket förslag som de ville gå vidare med.

Under de regionala dialogerna har det framkommit att samverkan med branschen både kan ses som en framgångsfaktor och som en utmaning.

Kommunernas uppfattning om etablering efter avslutad utbildning

Med några få undantag genomför de kommuner som medverkar i intervjustudien någon form av uppföljning. Med något undantag verkar uppföljningen vara ett ansvar för respektive kommun snarare än ett gemensamt ansvar för de samverkande kommunerna. I de fall detta sker tenderar det att vara inom de samverkande kommuner som har ett mycket strukturerat samarbete. De av respondenterna som anger att en stor del av utbildningen är upphandlad och genomförs av externa anordnare poängterar att uppföljning efter avslutade studier är en del av upphandlingskraven. Det uppfattas dock inte som att kommunen fastslår metod för hur uppföljningen ska gå till. Metoderna för uppföljning förefaller variera mellan skriftlig enkät, telefon och även via sociala medier i något fall.

När det är kommunen som genomför utbildningen anger flera av respondenterna att lärarna ansvarar för uppföljning eftersom det ökar svarsfrekvensen bland eleverna. I andra kommuner är det SYV som har ansvaret.

Hur kommunerna uppfattar att utbudet matchar efterfrågan

En av frågeställningarna som lyftes fram inom ramen för intervjuguiden är hur kommunen arbetar med att utbudet matchar efterfrågan på arbetsmarknaden inom ramen för kommunsamverkan.

I svaren kommenterar de flesta respondenter att detta sker via samverkan med Arbetsförmedlingen, regionalt utvecklingsansvarige samt direkt med branscherna. Det finnas en skillnad vad gäller omfattningen av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och den regionalt utvecklingsansvarige. Vad gäller Arbetsförmedlingen är dialogen mer kontinuerlig där representanter från Arbetsförmedlingen i flera fall sitter med i olika grupper till exempel rektorsgruppen eller utbudsplaneringsgruppen inom kommunsamverkan. Det förekommer även i ifråga om representanter för regionalt utvecklingsansvarige men i mindre omfattning. En respondent anger att den regionalt utvecklingsansvarige bjuder in till möten och branschdagar och finns med i nätverksgrupper där hen redogör för kompetensbrist utifrån ett regionalt perspektiv. I storstadskommuner finns det tendenser till att samverkan med regionalt utvecklingsansvarige inte sker med avseende på de samverkande kommunerna, utan upptagningsområdet blir hela länet oavsett hur många konstellationer av kommuner det består av.

Vad gäller vilka konsekvenser som samråden med Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvarig får konstaterar flera respondenter som företräder kommunerna att samråden framför allt inneburit en bekräftelse på att konstellationen är på rätt väg ifråga om utbud och sammansättning av utbildningar. En annan konsekvens som en av respondenterna påtalar är att samrådet med Arbetsförmedlingen inneburit att utbildningarna inom regionalt yrkesvux respektive arbetsmarknadsutbildningarna har nischat sig så att de inte överlappar utan istället kompletterar varandra.

Inom ramen för svaren på den här frågeställningen framkom också ett antal utvecklingsområden. Flera konstaterar att samråden med den regionalt utvecklingsansvarige kan utvecklas ytterligare. En annan respondent menar att samarbetet med branscherna är något som kan bli bättre. Därtill framhålls att branschen behöver göra mer för att marknadsföra lediga anställningar. En respondent sammanfattar situationen kring matchningen:

”Det går nästan att köra vilken yrkesutbildning som helst så säger branscherna att de tar emot dem med öppna armar /.../ Nästan alla yrkesområden har behov av folk och den bilden ger både kompetensplattformen och AF.”

Samverkan utifrån regionens perspektiv

Enligt förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning ska utbudet av utbildning planeras efter samråd med den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i länet samt Arbetsförmedlingen. Vid intervjuernas genomförande hade förordningen endast varit i kraft ett år och mycket av

Samverkan med den regionala nivån var under utveckling. Av de intervjuade fanns funktionen regionalt utvecklingsansvarig inom ramen för regionbildningarna utom för en där funktionen var placerad på länsstyrelsen. En skillnad är den politiska styrningen som ligger närmare funktionen då den är placerad i regionen. Det finns även en skillnad mellan regionerna i vilken utsträckning man tidigare samverkat i frågan om yrkesvux.

Samverkan med regionalt utvecklingsansvarig

Hur regionalt yrkesvux ingår i det regionala kompetensförsörjningsarbetet skiljer sig mellan regionerna. Vissa regioner arbetar inom redan etablerade kompetensplattformar och olika projekt där yrkesvux är en del i den regionala utvecklingsstrategin, medan andra regioner börjat arbeta med att finna former kring samverkan kring regionalt yrkesvux.

Det förekommer regelbundna träffar med kommunernas förvaltningschefer där regionen sätter agendan samt är ansvarig för styrgrupper i samverkan med kommunerna. Den regionalt utvecklingsansvarige samverkar framför allt med kommunerna genom att ta fram underlag för att kartlägga och påvisa utbildningsbehoven för arbetsmarknaden i regionen. Detta görs bland annat i samarbete med Arbetsförmedlingen och det prognosarbete som genomförs. I en del regioner sker även formaliserade samråd innan kommunerna sänder in sin ansökan om statsbidrag till Skolverket för regionalt yrkesvux.

Samråd

Under 2017 har samråd skett i olika utsträckning mellan kommunerna och de regionala aktörerna. Hur regionerna tolkar samråd skiljer sig. I vissa regioner uppfattar respondenterna att inget samråd skett överhuvudtaget men man försöker finna formerna för detta. I andra regioner sker samråd innan ansökan ska sändas in till Skolverket. Detta har skett mer eller mindre framgångsrikt och en respondent upplever att det borde finnas bättre incitament för kommunerna att samråda:

”När klustret inte samrått, vad händer då? Det kanske inte händer någonting.”

Ett par regionföreträdare uttrycker att de fått positiva signaler från kommunerna utifrån de inspel man gett, men inga respondenter har kunnat se några effekter på utbudet av utbildning som en följd av samverkan. Flertalet respondenter uttrycker att det är positivt att det enligt förordningen ska ske samråd med Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvarig men önskar tydligare riktlinjer och ett mer formaliserat samarbete med kommunerna.

”Man kör ändå efter kommunens egna idéer oavsett vad regionen tycker.”

Det har framkommit svårigheter då regionföreträdare menar att samordning kring utbildningsplatser för att täcka arbetsmarknadens behov är problematisk då det kan finnas flera kluster av kommunsamverkan inom en region. Det blir med andra ord svårt att samordna hela regionen och få gehör för det regionala perspektivet när regionen är större än de samverkande kommunklustren.

Samverkan med Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har ett flertal beröringspunkter kring samarbete med kommunerna om utbildning som exempelvis studiestartsstödet och utbildningsplikten. Till skillnad från regionalt utvecklingsansvarig har ofta arbetsförmedlingarna sedan tidigare en etablerad samverkan med kommunerna om frågor som rör vuxenutbildning och utbudet av utbildning i regionen. I intervjuerna med företrädare för Arbetsförmedlingen talar respondenterna inte om att det sker formaliserade samråd utom i ett fall. Företrädarna för Arbetsförmedlingen talar mer i termer av samverkan. Detta kan bero på att det sedan tidigare finns en etablerad samverkan med kommunerna.

Graden av samverkan och på vilka nivåer i organisationen skiljer sig mellan regionerna. Ett flertal respondenter hos Arbetsförmedlingen anser dock att samarbetet utvecklats över tid där man nu är med tidigare i processen och att kvaliteten på samarbetet höjts.

Även i de regionala dialogerna har det framkommit att kommunerna upplever att samverkan med arbetsförmedlingarna blir bättre.

I de regionala dialogerna lyfts även fram att samverkan kan bli bättre där det finns problematik kring parallella utbildningar som ges både inom ramen för arbetsmarknadsutbildningar och reguljär utbildning. Respondenter från regionalt utvecklingsansvariga framhåller problem med att det uppstår konkurrens mellan reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning där eleven är mer intresserad av att finansiera sin utbildning med aktivitetsstöd än att ta studielån.

Respondenter från Arbetsförmedlingen ger uttryck för två spår att vägleda individer mot arbetsmarknadsutbildning eller reguljär utbildning. Vissa menar att det finns tydliga riktlinjer för när en arbetssökande ska vägledas mot en arbetsmarknadsutbildning eller en reguljär utbildning inom kommunen. Andra uttrycker det som att det är mer upp till enskilda vägledares kompetens att avgöra vilken typ av utbildning den arbetssökande ska gå.

Bristande matchning i utbudet

Ett exempel på bristande matchning i utbudet som flera respondenter från Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvarig tar upp är den stora volymen utbildning inom offentligt finansierad vård och omsorg jämfört med andra sektorer på arbetsmarknaden. Utbildningsutbudet inom till exempel bygg och industri blir ofta för litet för att täcka de behov som finns inom regionen. Respondenterna upplever med andra ord att utbildningsutbudet inte är i balans med hela den regionala arbetsmarknadens behov. Det är viktigt att satsningar på den här typen av utbildningar planeras utefter ett långsiktigt behov av arbetskraft i regionen. Flera respondenter konstaterar dock att tecknen på bristande matchning i dagsläget, dvs. i en högkonjunktur, inte får några konsekvenser för den enskildes anställningsbarhet. Men detta kan komma att förändras i händelse av ett annat läge på arbetsmarknaden.

Många av de regionalt utvecklingsansvariga anser därför att kommunerna inte har ett regionalt perspektiv i utbudet av utbildningar utan snarast utbildar åt sig själva.

Slutsatser

Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (här benämnt regional yrkesvux) trädde i kraft den 1 januari 2017 och denna uppföljning avser utvecklingen under satsningens första år. Inför bidragsåret 2018 gjordes några förändringar i förordningen som styr statsbidraget. Eftersom uppföljningen avser 2017 har vi inte beaktat dessa förändringar i uppföljningen.

Denna första uppföljning av satsningen på regionalt yrkesvux begränsas av att vi endast kunnat beakta satsningens första år. Dessutom har vi inte kunnat använda oss av den officiella statistiken om vuxenutbildningen för 2017 eftersom den publiceras först under juni 2018. Skolverket avser dock att till kommande redovisningar utveckla uppföljningen. Efter att vi i detta kapitel först presenterat våra slutsatser från uppföljningen av 2017 års utbildning, redogör vi för arbetet med kommande uppföljningar.

Skilda förutsättningar för kommunerna

Den här uppföljningen synliggör stora skillnader i förutsättningar mellan Sveriges kommuner och följaktligen också inom och mellan de samverkande kommunerna. Givet detta kommer olika kommuner alltid ha olika förutsättningar att implementera en reform som regionalt yrkesvux. Några av dessa är:

- Geografiska förutsättningar som påverkar möjligheten för elever att resa inom kommunsamverkan och därmed studera på orter där utbildningen finns. Detta beror bland annat på befintlig infrastruktur men även på faktiska avstånd mellan utbildningsorterna.
- Skilda socioekonomiska förutsättningar hos befolkningen i kommunen där det skiljer sig hur långt befolkningen står från arbetsmarknaden. Vissa kommuner har även en högre andel nyanlända än andra. I det statistiska underlaget framkommer det även att det finns en stor skillnad i tidigare utbildningsnivå bland de nyanlända.
- Storleken på kommunen som befolkningsunderlag och storleken på den lokala arbetsmarknaden.
- Skillnader i hur kluster av samverkande kommuner sammanfaller med regiongränserna.

Varierande samverkan mellan kommunerna

Alla intervjuade kommuner har en historik av tidigare samverkan om vuxenutbildningen. Det visade även en tidigare rapport från Skolverket om

yrkesutbildningar. Samma rapport visade också att samverkansmöjligheterna är ett utvecklingsområde.³⁰

Graden av och strukturen för samverkan varierar. Det finns samverkande kommuner som har en etablerad organisation med anställda som hanterar ansökningar, administrerar antagningar och upprätthåller nätverk. Andra samverkande kommuner har en betydligt lägre grad av institutionaliserad samverkan.

I de fall där kommunerna har haft en lägre grad av formaliserad samverkan ger respondenterna uttryck för att regionalt yrkesvux har inneburit ett fördjupat samarbete där de samverkande kommunerna har gått från att i första hand tänka utifrån ett kommunperspektiv till att utgå från ett mer regionalt perspektiv.

Samverkan mellan kommunerna är mer eller mindre utvecklad beroende på område. Av respondenternas svar är det tydligt att områden inom förordningen t ex studiehandledning på modersmål, särvox, uppföljning och principen för urval, är aspekter som inte diskuterats i samma utsträckning mellan de samverkande kommunerna.

Brister i samråd om utbudet av utbildningar

Av statsbidragsförordningen framgår att de samverkande kommunerna ska planera utbudet av utbildningar i samråd med den aktör som har regionalt utvecklingsansvar i länet och med Arbetsförmedlingen. Detta samråd genomförs i högst varierande utsträckning. Det är svårt att avgöra om det beror på en kunskapsbrist om vad samråd innebär eller om det inte prioriteras. Vi bedömer dock att det finns ett behov av att tydliggöra vad som avses med samråd i detta fall och hur detta ska organiseras.

Där samråd sker uttrycker respondenter från de regionalt utvecklingsansvariga och Arbetsförmedlingen att det regionala perspektivet inte tas till vara. Respondenterna har också framfört att utbudet av utbildningar bättre behöver motsvara behoven på arbetsmarknaden.

Vård och omsorg är den dominerande yrkesinriktningen bland utbildningarna. Den är nästan fyra gånger så vanlig som den näst största yrkesinriktningen barn och fritid. Det är framför allt i förhållande till den privata arbetsmarknaden, såsom industrin, som respondenterna från regionalt utvecklingsansvariga framför behovet av bättre matchning. Yrkesinriktningar som industriteknik, bygg och anläggning, el och energi, fordon och transport samt vvs och fastighet utgör endast cirka 20 procent av samtliga deltagare. De regionala aktörerna anser att kommunerna utbildar i första hand för den offentligt finansierade kommunala arbetsmarknaden och stort fokus ligger på vård och omsorg.

³⁰ Statens skolverk (2015) *Redovisning av insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna*.

Kommunerna menar dock att de tar tillvara det regionala perspektivet och att utbildningsutbudet möter arbetsmarknadens behov. Respondenterna menar att man gått från ett lokalt till ett regionalt perspektiv när man utformar utbildningsutbudet.

Tecken på regionalisering

Flera av de samverkande kommunerna har en ambition att skapa kluster av utbildningar inom sin konstellation i syfte att samla den kompetens och de resurser som de behöver för att bedriva utbildning. Vissa orter har till exempel bättre förutsättningar för vissa utbildningar vad gäller lärarkompetens och närheten till branschen. Ytterligare ett tecken på regionalisering är arbetet med samverkan om validering. Det finns flera exempel på samverkande kommuner där kompetens kring validering av ett specifikt utbildningsområde samlas på en specifik ort. Detta är naturligtvis enklare där det finns geografiska möjligheter för elever att resa men svårare för en kommun som ligger långt från utbildningsorten och där infrastrukturen inte är lika utvecklad. Respondenter som företräder mindre kommuner uttalar en farhåga att en elev som läser ett yrkesprogram på en annan ort sedan inte återvänder till hemkommunen. Det skulle innebära att kommunen går miste om utbildad befolkning och framtida skatteintäkter.

Stort behov av sfi i kombination med yrkesvux för nyanlända

Utrikes födda utgör 45 procent av eleverna inom regionalt yrkesvux och nästan var tredje är nyanländ. Den stora gruppen nyanlända är en heterogen grupp som har olika behov av stöd. Många nyanlända har en hög utbildning redan innan de påbörjar sina studier på regionalt yrkesvux.

Många respondenter påpekar det stora behovet av kunskaper i det svenska språket för att kunna matchas mot den svenska arbetsmarknaden. Det framkommer även i en studie från Skolverket om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning.³¹ I rapporten påtalas en risk för att omfattande språkrav medför att man inom komvux avstår från att erbjuda individer plats på en utbildning med hänsyn, inte till förutsättningarna att klara utbildningen, utan till branschens krav.

Inom ramen för statsbidraget för regionalt yrkesvux finns en särskild pott för platser som kombinerar sfi och svenska som andraspråk med yrkesutbildning. Bland de utrikesfödda är det 12 procent som läser sfi i kombination med yrkesvux. Företrädare för de intervjuade kommunerna menar att de elever som läser en kombination av sfi och yrkesutbildning behöver längre tid för att bli anställningsbara på arbetsmarknaden, framför allt på grund av bristande kunskaper i svenska språket. Dessutom menar flera av respondenterna att om den här kombinationen av utbildning ska skapa förutsättningar för arbete behövs en

³¹ Statens skolverk (2018) *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning.*

organisering av utbildningen som kräver större resurser i form av exempelvis två lärare per elevgrupp samt andra stödinsatser. I Skolverkets studie från 2018 om hinder för deltagande i komvux påpekas också att det för mindre kommuner kan vara svårt att organisatoriskt möta kraven på flexibilitet och individanpassning för att kunna erbjuda studier inom både sfi och komvux i övrigt. Detta eftersom det är relativt sett få elever inom utbildningen. I vår uppföljning av regionalt yrkesvux anser flera företrädare för kommuner att statsbidraget under 2017 inte varit dimensionerat för att låta elever kombinera sfi med yrkesvux.

Skillnader i möjligheterna att delta i utbildningen

Det råder stor osäkerhet bland de samverkande kommunerna om hur man kan hantera kravet på medfinansiering av utbildningsplatser. Kommunerna är osäkra på om det är förenligt med kommunallagen att medfinansiera utbildning för elever från en annan kommun. Vissa har någon form av gemensam pott som används för att finansiera alla elever oavsett vilken av kommunerna de kommer ifrån. Andra har valt att varje kommun medfinansierar sina egna invånare. I förlängningen får det konsekvenser för tillgången till yrkesutbildning för elever från olika kommuner. I samverkande kommuner där man valt att inte ha en gemensam pott för medfinansiering kan det innebära att mindre kommuner med ansträngd budget inte kan erbjuda sina invånare yrkesutbildning i samma utsträckning. Detta eftersom kommunen saknar medel till medfinansieringen.

Enligt statsbidragsförordningen ska sökande med kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden ges företräde till utbildningen om alla behöriga inte kan tas emot. I framför allt större kommuner som har mycket resurser avsatta till vuxenutbildning kan det i vissa fall innebära att elever som har en tidigare högskoleutbildning får möjlighet att studera inom ramen för regionalt yrkesvux. Det beror på att det finns ett mycket stort antal platser samtidigt som det inte finns tillräckligt många sökande från gruppen med kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden. I andra kommuner tvingas kommunen till ett urval där ingen som har en tidigare gymnasieutbildning kan antas till regionalt yrkesvux. Det gäller framför allt kommuner med ett högt antal arbetslösa och lågutbildade. Personer med en gymnasieutbildning från ett annat land kan då nekas en utbildningsplats, trots att deras utbildning inte omedelbart är gångbar i Sverige.

Därutöver finns skillnader mellan kommuner i samverkan i sättet att validera elevernas tidigare utbildning och yrkeserfarenhet. Kvalitet, utförande och omfattning av validering skiljer sig mellan de olika kommunerna.

Arbete framåt

Uppföljningen begränsas av att statsbidraget endast funnits under en kort tid. Vi har dessutom bara kunnat beakta de platser som direkt finansieras med statsbidraget och alltså inte de platser som kommunerna medfinansierat. Det beror på att 2017 års statistik för vuxenutbildning presenteras först under juni. För att den årliga uppföljningen av regionalt yrkesvux ska kunna samordnas med den

officiella statistiken om komvux förutsätter det att Skolverket kan redovisa uppföljningen efter publiceringen av den officiella statistiken.

Skolverket kommer att fortsatt följa utvecklingen av satsningen på regionalt yrkesvux. I kommande uppföljningar överväger vi att fördjupa kunskapen inom de områden som presenteras nedan.

Det pågår också ett antal utredningar och studier som behandlar regionalt yrkesvux. Komvuxutredningen har i ett tilläggsdirektiv i uppdrag att analysera samverkan inom regionalt yrkesvux.³² Institutet för arbetsmarknadspolitisk och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) genomför en långsiktig studie av yrkesvux.³³ Dessutom arbetar även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med frågan.³⁴

Fortsatt uppföljning

I enlighet med förordningen har Skolverket i uppdrag att följa upp hur statsbidraget för regionalt yrkesvux används. Det inkluderar även uppföljning av etablering på arbetsmarknaden efter slutfört regionalt yrkesvux.

Enligt förordningen ska Skolverket följa upp vilka utbildningar statsbidraget använts till och hur bidraget används fördelat på kön, ålder, tidigare utbildningsnivå, andelen utrikes födda och, för utrikesfödda, vistelsetid i Sverige. Skolverket samlar enbart in uppgifter om de statsbidragsfinansierade eleverna. Eftersom de medfinansierade eleverna inte redovisas får det till följd att alla elever inom regionalt yrkesvux inte ingår i uppföljningen. För att kunna identifiera förändringar av hela volymen elever och kurser över tid samt etableringen på arbetsmarknaden till följd av regionalt yrkesvux behöver uppföljningen framöver omfatta alla elever och inte bara de statsbidragsfinansierade.

Skolverket avser därför att gå vidare med en årlig uppföljning genom att kombinera uppgifter om de statsbidragsfinansierade eleverna med underlaget till den officiella statistiken om komvux. I 2018 års insamling av de medfinansierade eleverna har yrkesinriktning strukits för att underlätta kommunernas redovisning. Det innebär att yrkesinriktning behöver härledas baserat på en modell som utgår från de kurser som varje elev har läst. Samma modell kan även tillämpas på underlaget till den officiella statistiken. Skillnad över tid mellan de statsbidragsfinansierade eleverna och alla elever inom komvux kan då beräknas på samma sätt för att jämföra volymer och utbildningar. Det kommer inte heller framöver att vara möjligt att separera de medfinansierade eleverna från de elever som studerar inom kommunens ordinarie vuxenutbildning vid sidan av satsningen på regionalt yrkesvux.

³² Dir 2017:125 *Tilläggsdirektiv till komvuxutredningen*.

³³ <https://www.ifau.se/sv/Forskning/Pa-gang/Arbetsmarknadspolitik/Yrkesvux/>

³⁴ Se t ex Skrivelse SKL 2018 *Se över nuvarande regelverk för statsbidrag inom vuxenutbildning*, Dnr: 18/00695.

För att den årliga uppföljningen av regionalt yrkesvux ska kunna samordnas med den officiella statistiken om komvux förutsätter det att Skolverket kan redovisa uppföljningen efter publiceringen av den officiella statistiken. Det innebär att kommande redovisningar behöver göras minst en månad senare än detta uppdrag.

För att följa upp etableringen på arbetsmarknaden kan den föreslagna uppföljningsmodellen kompletteras med registerdata om etableringsstatus. Etableringsstatus år 2018 för de elever som studerade 2017 finns tillgängligt först år 2020. Det kommer därmed att dröja innan det är möjligt att följa upp hur regionalt yrkesvux har påverkat etableringen på arbetsmarknaden.

Medfinansiering

Kravet på medfinansiering och hur det tolkas av de samverkande kommunerna är en utmaning som kan leda till skillnader i möjligheten för elever att läsa inom regionalt yrkesvux. Vi överväger därför att fördjupa kunskaperna om hur kommunerna tolkar medfinansieringskravet och hur medfinansieringskravet påverkar möjligheterna att läsa inom regional yrkesvux.

Sfi i kombination med yrkesvux och lärlingsvux

Flera respondenter understryker vikten av att kunna kombinera sfi med yrkesvux och att sådan utbildning är under uppbyggnad. Däremot menar flera kommunerna att statsbidraget inte är dimensionerat för elevernas behov inom ramen för dessa kombinationsplatser. Det framkommer flera utmaningar avseende studiegrupper, stödfunktioner, lärarresurser och lokalisering av sfi och yrkesutbildning. Det tycks i sin tur bero på hur huvudmännen organiserar undervisningen. Vi överväger därför att fördjupa kunskaperna om hur kommunerna organiserar undervisningen för att kombinera sfi med yrkesvux och lärlingsvux.

Lokal kontra regional arbetsmarknad

Satsningen på regionalt yrkesvux befinner sig i skärningspunkten mellan arbetsmarknadsfrågor och utbildningsfrågor. I vår uppföljning finns exempel på att företrädare för den regionala nivån inte anser att de samverkande kommunerna tar hänsyn till den regionala arbetsmarknaden i deras dimensionering av utbildningsplatser. Även branschens perspektiv på matchningen behöver inkluderas. Vi överväger att fördjupa kunskaperna i de fortsatta uppföljningarna om hur utbildningsutbudet på den lokala nivån matchar regionens behov av arbetskraft samt om och hur detta förändras över tid.

Bilaga

Sammanfattning av vad som framkommit rörande regionalt yrkesvux under Skolverkets regionala dialoger 2018

Regionala dialoger

Skolverket genomför årligen regionala dialoger om vuxenutbildning. Dialogerna är en del av Skolverkets referensverksamhet och bidrar till att ge Skolverket en aktuell övergripande bild av vuxenutbildningen i Sverige. Syftet med dialogerna är bland annat att

- följa hur vuxenutbildningen och dess skolformer utvecklas genom att ta del av arbetet med utvecklingsfrågor, samverkan, kvalitetsarbete med mera i kommunerna och i regionen,
- följa hur förändringar av regelverk, riktade satsningar från staten med mera påverkar vuxenutbildningen,
- samla in underlag inför rapportering av olika regeringsuppdrag.

Dialogerna 2018 genomförs även inom ramen för Skolverkets uppdrag om implementering av EU:s agenda för vuxnas lärande som syftar till att utveckla möjligheterna för vuxna att kunna ta del av det livslånga lärandet – med vuxenutbildningen som grund för kompetenshöjning, aktivt medborgarskap och social sammanhållning.

Målgrupperna för dialogerna är ansvariga chefer/rektorer/skolledare och politiker för kommunernas vuxenutbildning³⁵ samt Arbetsförmedlingen, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och andra aktörer med utvecklings- och/eller samordningsansvar för vuxenutbildning. Under perioden januari–mars 2018 har 26 stycken dialoger som täcker landets samtliga regioner genomförts, med ca 800 deltagare totalt. Nästan samtliga av landets 290 kommuner har varit representerade³⁶. Det har varit ett stort intresse för dialogerna med en god representation från samtliga målgrupper. Rektorer är den största målgruppen men även lokala politiker, förvaltningschefer, representanter från Arbetsförmedlingen och regionala aktörer har deltagit i mycket stor utsträckning. Även andra roller och funktioner i form av strateger, utvecklingsledare, utbildningsledare och samordnare har ökat jämfört med tidigare dialoger.

³⁵ Med kommunernas vuxenutbildning avses skolformerna kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux) och samtliga nivåer inom dessa. Men vuxenutbildning i ett bredare perspektiv diskuteras också under dialogerna inom ramen för till exempel kompetensförsörjning och samverkan. Som exempel på detta kan nämnas att det inte är ovanligt att yrkeshögskola (YH) diskuteras och det förekommer också att representanter för folkhögskolan medverkar.

³⁶ En del kommuner representeras av t ex kommunalförbund eller andra samverkansformer.

Regionalt yrkesvux har varit en diskussionspunkt under dialogerna

En av de stående diskussionspunkterna under dialogerna 2018 har varit regionalt yrkesvux enligt förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning och i denna text återges vad som framkommit i samtalen under dialogerna³⁷. Deltagarna har i hög utsträckning styrt vilka frågor rörande yrkesvux som diskuterats. Därför är följande beskrivningar att betrakta som ett axplock utifrån vad som i huvudsak lyfts av deltagarna under dialogerna snarare än en redovisning som täcker alla aspekter av regionalt yrkesvux³⁸. Följande avsnitt är övergripande och behandlar frågor och synpunkter som varit uppe på flera dialoger.

Förordningsändringen inför bidragsår 2018 upplevs som positiv

Den 1 januari 2018 trädde en ändring i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning i kraft. Ändringen innebär bland annat att definitionen av årsstudieplatser är densamma för alla utbildningar och att statsbidraget istället utgörs av bidragsnivåer för olika typer av utbildning. Förändringen innebär också en högre ersättning till kommunerna för mer kostnadskrävande yrkesutbildningar.

Dessa förändringar upplevs genomgående som positiva hos kommunerna. Mer pengar till mer kostnadskrävande utbildningar har länge efterfrågats och den ändrade definitionen av årsstudieplatser förenklar.

Samverkan

Kommunerna samverkar och samråder, förutom med varandra, med olika aktörer vilket också är reglerat i förordningen³⁹. Samverkan i regionerna/samverkanskonstellationerna⁴⁰ kan dock se mycket olika ut och vara mer eller mindre utvecklad. Under dialogerna framkommer att en viss ökad samverkan generellt sker sedan förordningen om regionalt yrkesvux trädde i kraft. Det kan till exempel handla om att det nu förs djupare och mer fokuserade samtal om behov och utbildningsutbud.

³⁷ Exempel på andra större diskussionspunkter utöver regionalt yrkesvux under dialogerna 2018 är nyanländas lärande inklusive utbildningsplikt och nyanlända med kort utbildningsbakgrund, rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux, rekrytering av elever inklusive studiestartstöd, digitalisering inom vuxenutbildningen, lärcentra och validering.

³⁸ Som exempel kan nämnas att lärlingsutbildning och förarutbildning inte har varit en återkommande punkt för detaljerade diskussioner under dialogerna 2018 och behandlas därför inte specifikt i texten, även om dessa är centrala delar av regionalt yrkesvux.

³⁹ I 20§ i förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning anges villkor kring samverkan och samråd som ska vara uppfyllda för att få statsbidrag.

⁴⁰ Med begreppet region i texten avses inte alltid formella regioner, utan kan även innebära en konstellation av kommuner som samverkar kring statsbidraget.

I dialogerna framkommer hur man i vissa regioner försöker fördela olika yrkesutbildningar mellan olika kommuner för att göra dessa kvalitativa, hållbara och öka utbudet i regionen. Flera kommuner i samverkan har avtalat om ”frisök”, det vill säga att elever kan fritt söka och läsa utbildningar inom den egna regionen/samverkanskonstellationen. Det förekommer att kommuner gör överenskommelser om hur ersättning för utbildningsinsatser ska regleras interkommunalt (IKE). Det finns kommuner i samverkan som har utvecklat detta ”frisök” och de som funderar på att göra det.

Många kommuner lyfter fram att samverkan med Arbetsförmedlingen blir bättre och bättre. På vissa håll finns det även ett fördjupat samarbete såsom samlokalisering och långsiktigt arbete samt strategier där reguljär utbildning är prioriterad. Även Arbetsförmedlingen bekräftar denna bild. Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) beskrivs som ett startskott för ett ökat samarbete och idag finns många kopplingar mellan kommunernas vuxenutbildning och Arbetsförmedlingen, till exempel kring studiestartstödet, utbildningsplikten och regionalt yrkesvux. Det kan dock tilläggas att vissa kommuner, även om samarbetet har förbättrats, fortfarande lyfter fram att det kan bli bättre och att regelverken inte alltid harmoniserar. Man lyfter också fram problematiken med parallella utbildningar som ges både inom ramen för arbetsmarknadsutbildningar och reguljär utbildning.

När det gäller samverkan med den aktör som har regionalt utvecklingsansvar⁴¹ ser samverkan mycket olika ut i olika regioner. I vissa regioner har den regionala aktören en mycket framträdande roll och driver och samordnar arbetet med regionalt yrkesvux. I andra regioner är samverkan med den regionala aktören en pågående utvecklingsfråga samtidigt som samordning sker på annat sätt.

Samverkan med branscher/arbetslivet beskrivs under dialogerna både som en framgångsfaktor och en utmaning. Kommunerna vill hitta fungerande forum för samverkan med branscherna och få alla inblandade att se vinster och fördelar med denna samverkan. Samtidigt beskrivs det hur samarbetet med branscherna är nödvändig, inte minst för att kunna marknadsföra olika yrkesområden och rekrytera elever till utbildningar där det idag är relativt få sökande. Det är en fråga som utbildningssektorn och branschen har ett delat ansvar för. Kommunerna beskriver utmaningar i att samverka med både små och stora företag. När det gäller små företag lyfts till exempel att det är svårt att hitta rätt forum för att mötas och få företagen att skänka den tid som krävs. När det gäller stora företag beskrivs att det ofta finns en samverkan lokalt/regionalt men att arbetet försvåras då många beslut, till exempel rörande omlokalisering eller nedläggning, tas centralt från ett

⁴¹ Den aktör som har ett regionalt utvecklingsansvar i länet eller länen enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen eller förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

huvudkontor. Några kommuner beskriver också att man samarbetar med gymnasieskolan för att bättre försöka nå ut till branscherna.

Rekrytering av elever

Flera kommuner upplever att det är svårt att hitta elever, speciellt till vissa typer av utbildningar. En bidragande orsak som lyfts fram är att det just nu är högkonjunktur och att många får jobb utan utbildning. Ett par kommuner lyfter också svårigheter med att elever ”hoppas in och ut” i utbildningar för att ta tillfälliga jobb, vilket gör att utbildningen inte får kontinuitet. En elevs möjlighet att göra kortare eller längre uppehåll i en utbildning är ofta beroende på hur eleven finansierar sina studier. Elevernas studiefinansiering har lyfts överlag som en utmaning under många dialoger. Det har bland annat varit svårt i många kommuner att hitta rätt målgrupp för studiestartsstödet. Det beskrivs också hur vissa individer inte klarar av heltidsstudier men är beroende av fullt studiemedel, vilket får till följd att studierna riskerar att misslyckas och eleverna blir återbetalningsskyldiga.

En annan utmaning som lyfts fram är att få eleverna att resa till en annan kommun för utbildning. Det kan handla om bristande infrastruktur, att elever inte vill/kan betala resan eller att eleverna helt enkelt inte vill läsa någon annanstans än i hemkommunen. Denna utmaning blir tydligast för små kommuner som inte har ett stort utbud av utbildning i den egna kommunen. Inom regionalt yrkesvux har det även i vissa regioner genom samverkan byggts upp ett system där olika kommuner bedriver olika typer av yrkesutbildning för att bredda utbudet i regionen. Det kan till exempel handla om att det i en kommun finns byggutbildning, i en annan vård- och omsorgsutbildning och så vidare. Och även här kan det vara en utmaning att få eleverna att lämna hemkommunen för att läsa i en annan kommun, främst beroende på geografiskt avstånd.

Flera kommuner lyfter också fram vikten av studie- och yrkesvägledning samt samverkan med branscher/arbetsgivare för att kunna rekrytera elever och marknadsföra utbildningar och yrkesområden. Kommunerna beskriver att många elever väljer utbildning efter traditionella mönster och att det kan vara svårt att få eleverna att välja utbildning efter det lokala/regionala behovet på arbetsmarknaden. Flera kommuner har också beskrivit att det är svårt att rekrytera studie- och yrkesvägledare.

Att möta en breddad och förändrad målgrupp

Kommunerna beskriver under dialogerna att den breddade och förändrade målgruppen har inneburit att många elever behöver stödinsatser. Detta är ett behov som stadigt tycks öka. Många elever som nu befinner sig på sfi eller grundläggande nivå har kort tidigare utbildning och den gymnasiala nivån kan upplevas svår att uppnå. Men det är inte bara språkstöd och studiehandledning som behövs. Många kommuner beskriver behov av fler insatser, både vad beträffar

nyanlända vuxna eller svenska elever med en äldre eller kort utbildning. En annan målgrupp som uppmärksammas är unga elever som kommer till vuxenutbildningen för att slutföra sina studier på gymnasial nivå. Kommunerna beskriver att de vill bidra till att eleverna ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Det kan handla om stöd från specialpedagoger, kuratorer, psykologer, vägledare, coacher, arbetsterapeuter med mera. Flera kommuner beskriver att de har byggt upp en organisation liknande elevhälsoteam. Något som ökar mycket tycks vara behovet av motivationshöjande insatser och värdegrundsarbete. Flera kommuner beskriver också ett ökat antal konflikter mellan elever.

Många kommuner beskriver att organisation och undervisning behöver ”tänka nytt”. Lärarnas undervisning och organisationen av denna behöver förändras för att kunna möta målgruppens behov.

Det finns även ett behov av särskild eller specifik lärarkompetens för att undervisa denna målgrupp. Här lyfts bland annat fram att många lärare inom vuxenutbildningen behöver kompetensutveckling i språkutvecklande arbetssätt. Kommunerna ställer också frågan hur lärarutbildningen rustar de blivande lärarna för målgruppen. Det lyfts fram ett behov av en lärarutbildning specifikt för vuxenutbildning alternativt tydliga inslag av vuxenpedagogik i utbildningen.

I diskussionerna har även lärarbristen och behovet av kompetent personal framkommit. Det är genomgående inom samtliga skolformer och nivåer men yrkeslärare, lärare i svenska som andraspråk och lärare på grundläggande nivå har lyfts fram under flera dialoger. Några kommuner beskriver att man har tappat lärare till grund- och gymnasieskolan då vuxenutbildningen inte omfattats av de statliga satsningarna på lärarlönelyft. Några kommuner uttrycker också utmaningar med att behörig personal inte nödvändigtvis är liktydigt med kompetent personal. I några större kommuner siktar de in sig på att lärare ska ha legitimation i något ämne, även om det inte är i det ämnet de ska undervisa i, för att säkerställa att det finns behöriga lärare.

Yrkesutbildning i kombination med sfi/svenska som andraspråk/språkstöd och/eller handledning på modersmålet

Det är en ökad etablering av yrkesutbildning i kombination med sfi, svenska som andraspråk och/eller språkstöd och handledning på modersmålet. Många kommuner beskriver att de idag erbjuder, eller avser att börja erbjuda, sådan utbildning. Behovet av denna typ av utbildning är stort och beskrivs som en framgång i flera kommuner. Utbildningen uppskattas av eleverna och leder ofta till anställning. Under dialogerna beskrivs flera exempel på hur sfi-/språklärare och yrkeslärare samarbetar, exempel på samarbete med arbetsplatser och hur man genomför intervjuer med sökande inför utbildningsstart och antagning.

Kommunerna lyfter samtidigt att denna typ av utbildning är kostnadskrävande. Det krävs mycket lärarresurs och eleverna läser ofta i ett lägre tempo vilket gör att

utbildningen tar längre tid. Statsbidraget täcker oftast inte de resurser som behövs för elever som inte har förutsättningar att klara normal heltid, dvs 20 verksamhetspoäng/vecka. Något som också lyfts är att dessa elever behöver studera i separata grupper för att bättre kunna tillgodose elevernas behov och ofta med ytterligare stöd av kuratorer, specialpedagoger och andra stödfunktioner. Därför lyfter flera kommuner att det saknas ekonomiskt incitament/stöd för denna typ av utbildning.

En utmaning är också personalförsörjningen. Flera kommuner beskriver att det är svårt att hitta lärare. Det är även svårt att hitta språkstödjare, studiehandledare och modersmålslärare med rätt kompetens. Det finns en ökad medvetenhet i kommunerna om vikten av studiehandledning. På en del håll ser man över möjligheten att samordna med övriga skolformers behov av studiehandledare. Det är en väg att skapa mer attraktiva tjänster så att kompetenta studiehandledare stannar kvar. Flera kommuner har också efterfrågat stöd i form av en "nationell kravprofil" för studiehandledare på modersmål. Det finns också behov av relevant utbildning för studiehandledare. Utbildningen bör fokusera på vad det innebär att handleda och hur de blivande studiehandledarna ska använda sina befintliga kunskaper och erfarenheter inom det område där de ska handleda. Studiehandledarna behöver även kunskap om den aktuella utbildningen de ska handleda mot och vad som är specifikt för det aktuella kunskapsområdet.

Validering

De samverkande kommunerna ska inom ramen för regionalt yrkesvux erbjuda en möjlighet till validering⁴². Arbetet med validering skiljer sig åt i regionerna. I flera regioner beskrivs att ett gemensamt grepp är taget kring validering som en del av regionens kompetensförsörjning. Exempel på detta är startad eller planerad regional valideringsverksamhet eller andra former av regionalt samarbete kring validering.

I diskussionerna kring validering lyfts även behovet av att utveckla arbetet med individuell kartläggning. Flera kommuner beskriver att elever kartläggs hos olika handläggare/vägledare, vilket leder till en "dubbel" kartläggning och parallella spår samt svårigheter att överföra information. Man betonar också vikten av att en individ ska kunna, via utbildning, komplettera det som återstår efter genomförd validering.

⁴² I 20§ i förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning anges villkor rörande validering som ska vara uppfyllt för att få statsbidrag enligt förordningen.

Medfinansiering

Kravet på medfinansiering⁴³ har varit en återkommande diskussionspunkt sedan statsbidraget för regionalt yrkesvux infördes. Frågan har även kommit upp under flertalet dialoger, om än inte lika framträdande som i inledningen av satsningen i början av 2017. Flera kommuner beskriver att de har svårt att leva upp till medfinansieringen, och ger exempel på hur en eller flera kommuner får täcka upp för andra inom samverkanskonstellationen. Under dialogerna har det framkommit att det är just hanteringen av medfinansieringen kommunerna emellan som är en utmaning. Denna fråga kan vara avgörande för framtida samverkan då en del kommuner lyfter en osäkerhet om det strider mot kommunallagen.

Det ser också olika ut i olika regioner. I vissa regioner har man djup samverkan, samverkansavtal och har hittat modeller för hur medfinansieringen ska hanteras. Andra regioner har svårare att hantera detta. Där delas statsbidraget upp mellan kommunerna och det är inte säkert att kommunerna ”hjälpas åt” om någon kommun inte kan leva upp till medfinansieringen. En del av detta beror på hur samverkan såg ut kommunerna emellan innan regionalt yrkesvux infördes. Vissa samverkansstrukturer tar tid att bygga upp. Några kommuner beskriver också hur den kommunala budgeten ”läser” möjligheten att söka extra medel/ytterligare platser, då den kommunala budgeten sätter ett tak för medfinansieringen och därmed hur mycket statsbidrag som kan sökas.

Administration och statsbidragshantering

Kommunerna efterfrågar en möjlighet att friare kunna omfördela bidragsmedlen mellan de olika delarna av statsbidraget. Ett flexiblere system är önskvärt för att underlätta en organisation där elever kan påbörja och avsluta utbildningar kontinuerligt.

Flera kommuner har lyft att statsbidraget kräver mycket administrativt arbete och därför är tids- och resurskrävande att hantera. Frågan om varför enbart de statsbidragsfinansierade eleverna följs upp då de utgör högst hälften av de elever som går en yrkesutbildning har också lyfts. Ett ytterligare önskemål är bättre framförhållning och planeringshorisont för kommunerna. Det kan handla om att man vill känna till en preliminär tilldelning i samband med att man lägger sin kommunala budget för kommande år men även en önskan om att kunna nyttja tilldelade medel för utbildningar som löper över flera år.

Arbetsplatsförlagt lärande (apl)

I samband med regionalt yrkesvux infördes ett krav på apl. Kommunerna beskriver att det kan vara svårt att hitta apl-platser, ibland uppstår konkurrens med till exempel gymnasieskolans elever som då prioriteras före elever inom

⁴³ Kravet på medfinansiering gäller inte yrkesförarutbildning eller lärlingsutbildning.

vuxenutbildningen. Några kommuner beskriver också att de har svårt att organisera 15 procent apl för de elever som validerar bort delar av utbildningen. Ovanstående beskriven problematik med apl har i första hand redovisats inom ramen för vård- och omsorgsutbildningar.

Särskild utbildning för vuxna (särsvux)

Statsbidraget för regionalt yrkesvux kan även användas för yrkesutbildning inom särsvux. Flera kommuner beskriver att de framgångsrikt bedriver lärlingsutbildning inom särsvux men även att det finns utmaningar med att få till yrkesutbildning för denna målgrupp. Några svårigheter som lyfts är elevernas studiefinansiering, då elevernas ersättning ibland försvinner när de påbörjar utbildningen, samt att det krävs mycket arbete för att utbildningarna ska leda till anställning. Någon kommun beskriver en delvis ny målgrupp, elever med stora särskilda behov exempelvis med multipla diagnoser. Det är en utmaning att hitta rätt utbildningsform i gränslandet mellan komvux och särsvux.