

Yttrande över betänkande Välja yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna (SOU 2024:16)

Regeringskansliets diarienummer: U2024/00585

Sammanfattning

Skolinspektionen har tagit del av SOU 2024:16 *Välja yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna*.

Skolinspektionen noterar att utredningen har lämnat en mängd förslag som bland annat syftar till att se över hur yrkesutbildningen inom kommunal vuxenutbildning kan bli mer effektiv och bättre anpassad efter de behov som finns, både på arbetsmarknaden och hos individer. Yttrandet omfattar främst de förslag som myndigheten berörs av.

När det gäller förslaget att införa en ny yrkesskola för vuxna tar Skolinspektionen inte ställning i sak eftersom flera viktiga konsekvenser för utbildningsväsendet bör belysas ytterligare. Myndigheten bedömer bland annat att i det fall förslaget bereds vidare så bör det förtydligas hur utbildningarna inom yrkesskolan ska skilja sig från befintliga utbildningar inom komvux för att undvika undanträngningseffekter och överlappningar mellan utbildningsformerna.

Skolinspektionen tillstyrker följande förslag:

- 4.5.1 Elever bör kunna mottas och antas till en sammanhållen yrkesutbildning
- 6.3.1 Lärlingsutbildning i komvux bör regleras i lag
- 6.3.2 Utbildningskontrakt bör regleras i skollagen

Skolinspektionen avstyrker följande förslag:

- 9.1.7 Myndighetsuppdrag om tillgången till utbildning och studiesituationen för vuxna med funktionsnedsättning
- 12.1 En delegation för uppföljning av nya reformer ska inrättas

Avseende vissa förslag tar Skolinspektionen inte ställning i sak och anser att förslagen bör förtydligas ytterligare eller att konsekvenserna av förslagen behöver belysas ytterligare. Detta gäller följande förslag:

- 3.2.1 Det ska införas en ny yrkesutbildning för vuxna
- 3.2.3 Yrkesskolan ska vara ett komplement till annan vuxenutbildning
- 3.3.8 Arbetsplatsförlagt lärande ska vara obligatoriskt i utbildningar som leder till examen
- 3.5.2 Vilka utbildningar ska prioriteras vid beslut om statsbidrag?
- 3.5.5 Myndigheten för yrkeshögskolan ska ansvara för granskning och studiedokumentation i yrkesskolan
- 6.3.7 Arbetsgivare ska själva kunna välja lärlingar
- 8.4.3 Det ska finnas möjlighet till specialpedagogiska insatser under kortare tid
- 8.5.3 Elevers behov av stöd ska kartläggas

Skolinspektionens synpunkter

Inledning

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna (SOU 2024:16).

Nedan följer Skolinspektionens synpunkter på förslag som myndigheten berörs av samt vissa andra förslag som myndigheten ser skäl att kommentera. Myndigheten tar inte ställning till betänkandets övriga förslag.

3.2 En ny utbildningsform – yrkesutbildning för vuxna

3.2.1 Det ska införas en ny yrkesutbildning för vuxna

Skolinspektionen tar inte ställning i sak till förslaget eftersom flera viktiga konsekvenser för utbildningsväsendet bör belysas ytterligare. Yrkeshögskolan rör inte myndighetens ansvarsområde men det finns bl.a. risk för överlappningar mot befintliga utbildningar inom kommunal vuxenutbildning som behöver utredas vidare innan slutlig ställning tas. Risk finns annars för otydlighet och svårigheter för målgrupperna att förstå skillnader mellan de olika utbildningsformerna.

En fråga som bör belysas ytterligare rör själva syftet med utbildningen. En av utgångspunkterna för yrkesskolan är att utbildningen bör vara ett komplement till det befintliga utbudet av yrkesutbildning på gymnasial nivå

i syfte att bredda och öka utbudet av sådan utbildning. Som framgår av avsnitt 3.1 är för få sökande det största hindret för ett bredare utbud av yrkesutbildningar inom regionalt yrkesvux. Det framgår inte tydligt på vilket sätt yrkesskola skulle ha tydligt bättre förutsättningar att locka elever till yrkesutbildning på gymnasial nivå än regionalt yrkesvux. Det framstår därför som oklart på vilket sätt den nya utbildningsformen tydligt skulle bidra till fler sökande.

Ytterligare frågor rör konsekvenser för det befintliga utbildningsväsendet. Till exempel bör det övervägas om det kan uppstå en konkurrenssituation om lärare mellan olika utbildningsformer och om det är resurseffektivt för anordnare att bedriva gymnasial yrkesutbildning inom olika utbildningsformer. Det bör också undvikas att samma eller snarlika utbildning erbjuds inom olika utbildningsformer framförallt eftersom det kan innebära en otydlighet för presumtiva elever.

Som nämnts ovan kan det finnas risk för överlappning mellan den typ av utbildning som ska kunna erbjudas inom yrkesskolan och sådan utbildning som i dag erbjuds inom komvux. Skolinspektionen bedömer att det kan innebära vissa undanträngningseffekter i förhållande till befintlig utbildning inom komvux, se vidare under 3.2.3.

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) fick i höstas uppdrag att förbereda en pilotverksamhet med yrkesutbildning på gymnasial nivå för vuxna utifrån yrkeshögskolans modell. Resultaten i den första ansökningsomgången pekar mot att flera av de godkända utbildningarna tycks motsvara utbildningar som i dag kan erbjudas inom komvux, t.ex. skogsmaskinförare, installationselektriker och betongarbetare.

Skolinspektionen konstaterar att det förvisso framgår av utredningens tilläggsdirektiv att utredaren ska föreslå inriktning och utformning av en ny form av yrkesutbildning på gymnasial nivå med utgångspunkt i den modell som tillämpas för yrkeshögskolan. Ett alternativ till en ny utbildningsform hade dock kunnat vara att utveckla möjligheter till riksrekrytering till vissa sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux i enlighet med uppdraget i det ursprungliga direktivet. Det bör i den fortsatta beredningen tydliggöras varför en ny utbildningsform är ett bättre alternativ än att vidareutveckla den gymnasiala yrkesutbildningen inom komvux.

Det bör i den fortsatta beredningen även förtydligas hur utbildningarna inom yrkesskolan ska skilja sig från befintliga utbildningar inom komvux för att undvika undanträngningseffekter och överlappningar mellan utbildningsformerna. Skolinspektionen bedömer också att det finns betydande behov av informationsinsatser och vägledningsinsatser riktad mot målgruppen för utbildningen.

3.2.3 Yrkeskolan ska vara ett komplement till annan vuxenutbildning

Utredningen konstaterar att det i dag finns en problematik när arbetsmarknadsutbildningar konkurrerar med yrkesutbildningar i komvux, vilket har inneburit att komvuxutbildningar har fått lägga ner. För att undvika att det också inträffar vid ett införande av förslaget om yrkeskola är det, som Skolinspektionen anför ovan, viktigt att det förtydligas hur utbildningarna inom yrkeskolan ska skilja sig från befintliga yrkesutbildningar inom komvux.

3.3.8 Arbetsplatsförlagt lärande ska vara obligatoriskt i utbildningar som leder till examen

Arbetsplatsförlagt lärande föreslås vara ett obligatoriskt inslag inom de utbildningar i yrkeskolan som leder till en examen. Det innebär att det föreslås ytterligare en utbildningsform där arbetsplatsförlagt lärande ska ingå.

I kapitel 6 föreslås en reformerad lärlingsutbildning för vuxna som kan komma att innebära en ökad efterfrågan på platser för arbetsplatsförlagt lärande. Skollagens nya bestämmelser om sammanhållen yrkesutbildning i komvux innebär att en del av sådan utbildning ska genomföras som arbetsplatsförlagt lärande. Vidare har regeringen uppdragit åt en utredare att föreslå valbara yrkesutbildningar inom gymnasieskolan där arbetsplatsförlagt lärande ska utgöra en del av utbildningen (dir. 2022:74, dir 2023:114).

Flera parallella förändringar inom utbildningsväsendet är alltså aktuella där det ställs krav på att arbetsplatsförlagt lärande ska vara en del av utbildningen. Skolinspektionen vill därför påpeka att det kan uppstå konkurrens om platser för APL/LIA mellan olika utbildningsformer.

3.5.2 Vilka utbildningar ska prioriteras vid beslut om statsbidrag?

Som tidigare anförts bör det undvikas att utbildningar inom yrkeskolan överlappar och konkurrerar med sådana utbildningar som i dag erbjuds inom komvux.

Skolinspektionen noterar att utredningen föreslår en ändring i förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan att MYH ska verka för att behoven av gymnasial yrkesutbildning, som inte är utbildning enligt skollagen (2010:800), tillgodoses. I beredningen av en statsbidragsförordning bör det övervägas att ange att statsbidrag för yrkeskola inte får lämnas för utbildning som är utbildning enligt skollagen.

3.5.5 Myndigheten för yrkeshögskolan ska ansvara för granskning och studiedokumentation i yrkeskolan

Myndigheten för yrkeshögskolan föreslås ansvara för motsvarande uppgifter för granskning som Statens skolinspektion har för skolväsendet. Skolinspektionen har inte några invändningar mot förslaget i sak men vill åter erinra om problematiken för det fall utbildningarna i yrkesskolan och komvux skulle komma att överlappa varandra. Det kan möjligen finnas viss risk för att myndigheter som utövar tillsyn av överlappande utbildningar kommer fram till olika granskningsresultat trots likartat genomförande av utbildningen.

4.5.1 Elever bör kunna mottas och antas till en sammanhållen yrkesutbildning

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Skolinspektionen noterar att förslaget är en direkt följd av redan beslutade ändringar i skollagen om införande av sammanhållen yrkesutbildning.

6.3.1 Lärlingsutbildning i komvux bör regleras i lag

6.3.2 Utbildningskontrakt bör regleras i skollagen

Skolinspektionen tillstyrker förslag 6.3.1 och 6.3.2. Skolinspektionen anser att det ur likvärdighetshänseende och ur ett granskningsperspektiv är rimligt att lärlingsutbildning i komvux regleras på samma författningsnivå som lärlingsutbildning inom gymnasieskolan.

6.3.7 Arbetsgivare ska själva kunna välja lärlingar

Enligt förslaget ska en arbetsgivare själv ha möjlighet att välja sökande till en lärlingsutbildning under förutsättning att arbetsgivaren erbjuder sökanden en lärlingsanställning. Skolinspektionen anser att det bör tydliggöras vid vilken tidpunkt anställningsförhållandet behöver ingås för att arbetsgivaren själv ska kunna välja sökanden.

8.4.3 Det ska finnas möjlighet till specialpedagogiska insatser under kortare tid

8.5.3 Elevers behov av stöd ska kartläggas

Skolinspektionen har inget att invända i sak gällande förslag 8.4.3 och 8.5.3 men vill inför den fortsatta beredningen uppmärksamma på att extra anpassningar är knutet till begreppet undervisning. Som myndigheten har fört fram i sin årsrapport (dnr 2024:1192) samt redovisning av regeringsuppdrag U2022/02495 (rapport 2024:4, dnr 2022:11388) är det i dag inte tydligt inom komvux vad som kan anses utgöra undervisning, till skillnad från handledning från lärare som sker på elevens initiativ eller rena självstudier inom framför allt distansutbildningar. Eftersom förslaget till förtydligande av regleringen bara kan tillämpas inom den ordinarie undervisningen riskerar det att bli oklart när tillgång till specialpedagogisk

kompetens behövs. Vidare är den föreslagna regleringen allmänt hållen. Det regleras inte närmare hur tillgången ska se ut, i vilken omfattning samt vad som är skillnad på tillgång till eller möjlighet till samråd. Detta kan försvåra för myndigheten att ingripa inom tillsynen med förelägganden, jfr domar från Högsta förvaltningsdomstolen HFD 2020 ref 28 och HFD 2017 ref 21.

Skolinspektionen konstaterar också att regeringen nyligen har tillsatt en utredning om en förbättrad elevhälsa (dir 2024:30) som bland annat ska ta ställning till om regleringen om extra anpassningar bör avskaffas. Beredning av kommande förslag om extra anpassningar från den utredningen bör rimligen hanteras samlat med yrkesvuxutredningens förslag som rör extra anpassningar.

9.1.7 Myndighetsuppdrag om tillgången till utbildning och studiesituationen för vuxna med funktionsnedsättning

Skolinspektionen avstyrker förslaget att Skolinspektionen ska ges i uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av studiesituationen för elever med funktionsnedsättning som studerar inom kommunal vuxenutbildning.

Enligt Skolinspektionens instruktion ska myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning genomföras med utgångspunkt bland annat i en behovsanalys. Skolinspektionen anser att detta är en viktig utgångspunkt och ett ändamålsenligt sätt att styra en inspektionsmyndighet. Det är viktigt att Skolinspektionen har utrymme att själv prioritera vilka områden myndigheten ska fokusera på.

Skolinspektionen ser visserligen positivt på den ansats förslaget innebär och anser att situationen för elever med funktionsnedsättning som studerar inom kommunal vuxenutbildning är viktig att följa. Myndigheten kan göra detta inom ramen för nuvarande uppdrag. Skolinspektionen har i likhet med Skolverket och Specialpedagogiska Skolmyndigheten i uppdrag att följa upp sitt interna och externa arbete utifrån det nationella målet för funktionshinderpolitiken. Det är även ett prioriterat område i myndighetens verksamhetsplan.

12.1 En delegation för uppföljning av nya reformer ska inrättas

Skolinspektionen avstyrker förslaget. Förslaget innebär att delegationen bland annat ska bestå av myndigheter och att delegationen ska ges uppdrag som delvis sammanfaller med de uppdrag som myndigheter har i dag. Det riskerar att innebära oklarheter i ansvarsförhållandena mellan den föreslagna delegationen och myndigheterna.

Skolverkets uppgift i dag är att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet och övriga utbildningar och verksamheter som står under Skolinspektionens tillsyn. Skolinspektionen anser att ansvaret för uppföljning och utvärdering bör hållas samlat och inte utföras av olika

aktörer. Om regeringen bedömer att vissa reformer bör följas upp eller utvärderas i särskild ordning kan i stället särskilda uppdrag lämnas med det ändamålet.

I ärendets slutliga handläggning har också jurist Jonas Hedström och stabschef Torun Rudin deltagit.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Jacob Johansson
Föredragande, utredare