



Kommittédirektiv

Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över hur i första hand yrkesutbildningen inom kommunal vuxenutbildning (komvux) kan bli mer effektiv och bättre anpassad efter de behov som finns, både på arbetsmarknaden och hos individer. Utredaren ska bl.a.

- analysera om bestämmelserna för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) är ändamålsenliga för bl.a. de mål och syften som finns med den satsning som gjorts på utbildningen och för olika elevgruppers behov och förutsättningar,
- undersöka och vid behov föreslå åtgärder för att åstadkomma mer långsiktighet och förutsägbarhet när det gäller statens finansiering av yrkesutbildning inom komvux,
- ta ställning till om det bör införas möjligheter till riksrekrytering till vissa sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux, och i så fall föreslå när en utbildning får vara riksrekryterande och hur en riksrekryterande utbildning ska beslutas,
- se över ordningen för prövning i komvux, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2024.

Uppdraget att se över hur yrkesutbildning inom komvux bättre kan anpassas efter de behov som finns

Brister i anpassningen till behoven

Många arbetsgivare inom både den privata och offentliga sektorn har svårt att finna arbetskraft med rätt kompetens. Samtidigt saknar många vuxna ett arbete att gå till. Det råder därmed bristande matchning på arbetsmarknaden med både en stor personalbrist i många yrken och ett stort antal arbetslösa. Den bristande matchningen kan till stora delar förklaras med att många arbetssökande har för kort utbildning, helt saknar utbildning eller har kunskaper som inte efterfrågas av arbetsgivare.

Det finns dock ovanligt goda möjligheter att förbättra matchningen på arbetsmarknaden eftersom Sverige har en väl utbyggd vuxenutbildning, som till skillnad från de flesta andra länder är relativt lättillgänglig under hela vuxenlivet, oavsett utbildningsbakgrund och livssituation. Detta återspeglas bland annat i att vuxnas deltagande i utbildning i Sverige uppgår till drygt 34 procent per år, vilket är en andel som är högst i EU, mer än tre gånger så hög som genomsnittet. Det höga deltagandet i utbildning för vuxna beror också på en väl fungerande infrastruktur för vuxnas lärande, som inte minst innehåller ett internationellt sett generöst studiestöd. Den goda tillgången till utbildning innebär att vuxna har goda möjligheter att skola om eller vidareutbilda sig till ett yrke som efterfrågas på arbetsmarknaden, vilket är långt ifrån en självklarhet i många andra länder.

Kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för komvux, men yrkesutbildningen i komvux finansieras till stor del av staten via ett riktat statsbidrag som regleras i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Av förordningen framgår att statsbidrag bl.a. lämnas för regionalt yrkesvux, dvs. yrkesinriktad utbildning inom komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå som planeras och bedrivs i samverkan mellan flera kommuner under medverkan av arbetslivet i de samverkande kommunerna och som syftar till att leda till kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden (1 §).

Skälen för vuxna att utbilda sig varierar:

- För de som studerar en yrkesutbildning i komvux handlar det ofta om att skaffa sig en yrkesutbildning som leder till arbete.

- För en nyanländ är en yrkesutbildning i komvux, tillsammans med utbildning i svenska inom komvux i svenska för invandare (sfi) eller svenska som andraspråk inom andra delar av komvux, ofta en förutsättning för att få arbete och egen försörjning i Sverige.
- För någon som har förlorat arbetet kan en yrkesutbildning i komvux ge möjlighet till omställning och en ny yrkeskarriär.
- För vuxna med kort utbildning kan en yrkesutbildning i komvux ge en betydligt fastare förankring i arbetslivet.

För många vuxna är en yrkesutbildning inom komvux alltså viktig för att stärka sin ställning i arbetslivet, men att utbildningen anordnas är även viktigt för många arbetsgivare som söker yrkesutbildad personal. Satsningen på regionalt yrkesvux har därför betydelse för kompetensförsörjningen för såväl privata företag som för arbetsgivare inom välfärden. Den enskilt största förklaringen till företagens svårigheter att rekrytera personal i dag är just brist på personer med relevant erfarenhet och utbildning för jobbet. Utan satsningen på regionalt yrkesvux skulle personalbristen sannolikt vara ännu större än den redan är. Inte minst är många arbetsplatser inom den gemensamma välfärden helt beroende av regionalt yrkesvux för sin personalförsörjning.

Yrkesutbildningen för vuxna kan i än högre grad än i dag bidra till lägre arbetslöshet och bättre matchning på arbetsmarknaden. Den behöver dock i större utsträckning möta de olika behov som finns. Utbildningen behöver inte minst ge de kunskaper som efterfrågas hos arbetsgivare.

Det har i olika sammanhang framförts att det finns brister i yrkesutbildningen i komvux (se t.ex. Skrivelse avseende behov av att skyndsamt se över statsbidraget för regionalt yrkesvux samt insatser för individer på sfi, Sveriges Kommuner och Regioner, 2022). Synpunkterna gäller t.ex. att utbildningsutbudet inte alltid motsvarar de kompensationsbehov som finns på hela arbetsmarknaden. Det gäller inte minst många yrken som är vanliga inom industrin och inom underhåll och utbyggnad av infrastruktur, där det utbildas alldeles för få i förhållande till den stora efterfrågan på personal som finns. Synpunkterna gäller även att det finns brister i kvaliteten i många yrkesutbildningar. Bristande kvalitet leder till att elever inte har tillräckliga kunskaper för att arbeta inom sitt yrkesområde. Det kan gälla både yrkeskunskaper och att inte behärska svenska språket tillräckligt bra. Bristande kvalitet kan också bidra till att allt för många elever

avbryter studierna i förtid. Det finns således flera skäl att se över yrkesutbildningen i komvux.

Yrkesutbildningen för vuxna behöver ses över i ljuset av nya reformer och förändrade behov

De senaste åren har komvux präglats av en kraftig utbyggnad och flera stora reformer. Bland dessa kan nämnas utbyggnaden inom ramen för kunskapslyftet, rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux och införandet av sammanhållna yrkesutbildningar. Regeringen har även lämnat propositionerna Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning (prop. 2021/22:159) och Validering för kompetensförsörjning och livslångt lärande (prop. 2021/22:123). Flera delar av dessa reformer har sin grund i förändrade behov i samhället och i den elevgrupp som återfinns i komvux.

Det har även skett flera förändringar i samhället och på arbetsmarknaden som påverkar komvux, och flera åtgärder har redan vidtagits för att möta dessa förändringar. Kompetensbristen inom många yrken som kräver gymnasial yrkesutbildning har dessutom ökat och förväntas öka ytterligare de kommande åren, vilket gör att komvux betydelse för kompetensförsörjningen har blivit viktigare. För att stärka utbildningarnas roll att bidra till kompetensförsörjningen kompletterades de övergripande målen för komvux 2021 med att utbildningen inom komvux ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet, se 20 kap. 2 § skollagen (2010:800) och propositionen Komvux för stärkt kompetensförsörjning (prop. 2019/20:105).

Samtidigt har elevgruppen i komvux förändras. Andelen utlandsfödda har ökat. Utlandsfödda elever utgjorde 2020 över 46 procent av eleverna i komvux. Motsvarande siffra 10 år tidigare var ca 30 procent. Detta innebär att fler elever har ett annat förstaspråk än svenska, vilket gör att förutsättningarna för att bedriva undervisningen är annorlunda. Dessutom har arbetsmarknadspolitiken ändrats, bl.a. så att arbetslösa som av Arbetsförmedlingen bedöms vara i behov av utbildning för att få arbete i högre grad hänvisas till reguljär utbildning, inte minst i komvux.

Yrkesutbildningen behöver alltså anpassas efter de förändrade behoven hos eleverna i komvux och till redan genomförda och kommande reformer. Även det är skäl för en översyn av yrkesutbildningen i komvux.

Reformen för en bättre dimensionering

Riksdagens antagande av regeringens förslag i propositionen Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning (bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411) medför att det införs en ny reglering som får stor betydelse även för yrkesutbildningen i komvux. Regleringen innebär bl.a. att arbetsmarknadens behov ska beaktas vid dimensionering av utbildningar inom gymnasieskolan och yrkesutbildning inom komvux. Kommunerna måste samverka med minst två andra kommuner vid planering, dimensionering och erbjudande av bl.a. yrkesutbildning inom komvux. Vuxna ska också fritt kunna söka de yrkesutbildningar som erbjuds av såväl hemkommunen som av de andra kommunerna som hemkommunen samverkar med. Den nya regleringen syftar bl.a. till att få ett bredare utbildningsutbud av yrkesutbildningar för unga och vuxna att söka och att kompetensförsörjningen för såväl offentliga som privata arbetsgivare ska bli bättre. En utbildning som i högre grad bidrar till kompetensförsörjningen innebär i sin tur att fler vuxna får arbete efter avslutad utbildning i komvux.

Det finns förslag och bedömningar i det betänkande som låg till grund för propositionen, Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33) som regeringen ännu inte har gått vidare med, men som det kan finnas skäl att se över igen. Bland dessa finns frågan om det behövs riksrekryterande utbildningar inom komvux. Trots att det införs ökade krav på samverkan mellan kommuner kan det bli så att en yrkesutbildning inte startar inom ett samverkansområde, t.ex. för att det är för få sökande till utbildningen. Samtidigt kan utbildningen vara viktig för kompetensförsörjningen. Genom riksrekrytering kan antalet elever i mindre vanligt förekommande utbildningar öka, vilket kan bidra till en bättre kompetensförsörjning.

Genom dimensioneringsreformen införs bestämmelser om sammanhållna yrkesutbildningar i skollagen. En sammanhållen yrkesutbildning är en kombination av kurser som är relevanta för ett yrkesområde. I betänkandet bedömde utredningen att även bestämmelserna om behörighet, mottagande och antagning i komvux borde ändras. Detta för att i högre utsträckning harmoniera med utredningens förslag om sammanhållna yrkesutbildningar. Bedömningen är även tillämplig på bestämmelserna om rätten att fullfölja utbildningen (20 kap. 9 § skollagen). Dessa bestämmelser gäller i dag enstaka kurser. Om sammanhållna yrkesutbildningar införs i skollagen bör dock enligt utredningen ett beslut om t.ex. behörighet och urval kunna gälla en hel

sammanhållen utbildning. Utredningen lämnade inte något sådant förslag, men det kan finnas skäl att göra det i ett fortsatt arbete.

Det kan även finnas skäl att lämna ytterligare förslag för att uppnå syftena med reformen i högre grad, t.ex. i fråga om kompetensförsörjning och ett breddat utbildningsutbud i komvux. Ett område som bör ses över är t.ex. om villkoren för att få statsbidrag för regionalt yrkesvux behöver ändras och om Statens skolverks bedömningar av ansökningar om statsbidrag för regionalt yrkesvux bör förändras.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas möjligheter till riksrekrytering till vissa sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux, och i så fall föreslå när en utbildning får vara riksrekryterande och hur en riksrekryterande utbildning ska beslutas,
- överväga hur bestämmelserna om behörighet, mottagande, antagning och fullföljande av utbildning kan ändras så att de även gäller för en hel sammanhållen yrkesutbildning i komvux,
- ta ställning till om ytterligare förändringar av komvux behövs för att syftena med dimensioneringsreformen ska förverkligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det behövs bättre förutsättningar att snabbt möta nya stora utbildningsbehov

Behovet av stora utbildningsinsatser för vuxna på en ort kan uppkomma snabbt. Ett aktuellt exempel är att det i Skellefteå med omgivande kommuner har uppstått en stor efterfrågan på arbetskraft med rätt kompetens. Det beror på den pågående etableringen av en batterifabrik och flera underleverantörer. Den arbetskraft som finns att tillgå i regionen räcker inte till och utöver att rekrytera från övriga landet behövs stora utbildningsinsatser de kommande åren. Bland dessa insatser utgör yrkesutbildning inom komvux en viktig del.

Det är dock inte bara vid stora industrietableringar som det snabbt kan uppstå stora utbildningsbehov på en ort. Även vid nedläggningar kan det uppstå ett stort behov av att snabbt påbörja utbildningssatsningar för omställning av dem som förlorar arbetet. Ofta handlar behovet främst om fler platser i yrkesutbildning inom komvux. Vid ett par tillfällen har staten,

genom särskilda regeringsbeslut, fördelat medel till regioner som har drabbats av stora nedläggningar, bl.a. till Trollhättan och omgivande kommuner 2011 vid nedläggningen av Saab. Ytterligare ett exempel på att särskilt stora utbildningsbehov kan uppkomma snabbt var när ett antal kommuner i främst Småland, Skåne, Blekinge och Värmland tog emot ett stort antal flyktingar under 2015 och påföljande år, till följd av kriget i Syrien. Det stora flyktingmottagandet ledde till en stor tillströmning av nya elever till kommunernas vuxenutbildning, vilket inte minst var ansträngande för kommunernas ekonomi.

Fördelningen av statsbidraget för regionalt yrkesvux utgår från arbetslöshet och storleken på befolkningen men tar däremot inte direkt hänsyn till faktorer som ett omfattande rekryteringsbehov. Beräkningen av statsbidraget sker dessutom med en viss eftersläpning, varför snabbt ökande arbetslöshet vid t.ex. nedläggningar inte omedelbart innebär att den drabbade kommunen får statsbidrag för att anordna mer utbildning. Delar av regelverket för regionalt yrkesvux kan även utgöra ett hinder för att kunna göra stora satsningar i enskilda kommuner. Det gäller t.ex. bestämmelserna om att de samverkande kommunerna ska åta sig att sammantaget finansiera ett antal årsstudieplatser utöver de årsstudieplatser som de beviljas statsbidrag för. Ett sådant regelverk kan göra det krångligt och kostsamt för kommuner att ta emot statsbidrag för ett stort antal utbildningsplatser.

Staten behöver i framtiden kunna ge kommunerna bättre förutsättningar att möta stora och snabbt uppkomna utbildningsbehov. Det finns skäl att överväga hur bestämmelserna om statsbidraget för regionalt yrkesvux kan ändras för att åstadkomma detta.

Utredaren ska därför

- bedöma och vid behov föreslå hur statsbidraget för regionalt yrkesvux kan förändras för att bättre kunna möta stora och snabbt uppkomna utbildningsbehov lokalt och regionalt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Yrkesutbildning ska vara tillgänglig för de vuxna som behöver den mest

Enligt skollagen ska de som har störst behov av utbildning prioriteras när det gäller komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå (20 kap. 2 §). Om samtliga behöriga sökande inte kan antas

till sådan utbildning, ska ett urval göras. Bestämmelserna om urval finns i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning (3 kap. 7 och 8 §§). För både komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå gäller att de som önskar fullfölja studier som de har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan ska prioriteras högst vid urval. Därefter ska de som inte har uppnått kraven för en gymnasieexamen eller genomgått någon utbildning som motsvarar utbildning i gymnasieskolan, respektive de som inte har genomgått utbildning i form av ett nationellt program i gymnasiesärskolan eller någon utbildning som motsvarar ett sådant program, prioriteras. Därefter ska i tur och ordning de prioriteras som är eller riskerar att bli arbetslösa, behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet, eller behöver utbildningen för planerat yrkesval.

Dessa urvalsbestämmelser är relativt nya, från 2021. De innebär att fler grupper av sökande ska prioriteras vid urval till utbildning. De tidigare bestämmelserna innebar att endast de med minst utbildning skulle prioriteras vid urval. Sökande med längre utbildning men som behövde utbildning av andra skäl, t.ex. för att hon eller han hade förlorat arbetet och därför behövde en ny yrkesutbildning, skulle inte prioriteras vid urval. Med ändringen kan dock t.ex. arbetslösa med längre tidigare utbildning ingå bland de prioriterade vid urval till utbildning.

Trots att urvalsbestämmelserna har ändrats vittnar kommuner om att det förekommer att endast de som inte har uppnått kraven för en gymnasieexamen eller genomgått någon utbildning som motsvarar utbildning i gymnasieskolan, respektive de som inte har genomgått utbildning i form av ett nationellt program i gymnasiesärskolan eller någon utbildning som motsvarar ett sådant program, antas till utbildningen. Antalet platser räcker därmed inte till övriga grupper i prioritetsordningen vid urval till utbildningen.

Hur vanligt det är att sökande som ingår i de prioriterade grupper som anges lägre ner i prioritetsordningen inte kan beredas plats på en utbildning är inte kartlagt. Om sökande i behov av en utbildning för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden nekats plats är det dock ett problem. Utan en yrkesutbildning som leder till arbete är sannolikheten att fastna i arbetslöshet betydligt större. Mer kunskap behövs dock och en kartläggning av problemet bör därför göras.

Om det visar sig att sökande som har stort behov av utbildningen men som ingår i någon av de prioriterade grupper som anges lägre ner i prioritetsordningen inte kan beredas plats bör åtgärder för att komma till rätta med detta övervägas. En utgångspunkt bör vara att sökande med kort tidigare utbildning fortsatt ska vara högt prioriterade. En fullgjord gymnasieutbildning är ofta en förutsättning för arbete. Utan tillgång till en yrkesutbildning riskerar dessa individer därför att fastna i återvändsgränder, utan vare sig möjlighet att utbilda sig eller möjlighet att få arbete. Däremot kan andra åtgärder övervägas, t.ex. förändrade ekonomiska incitament för kommunerna genom en översyn av statsbidraget för regionalt yrkesvux. Detta så att kommunerna ges bättre förutsättningar att ta emot samtliga sökande som ingår bland de som ska prioriteras vid urval till utbildning. Utredningen bör dock inte vara förhindrad att föreslå andra typer av åtgärder om det bedöms som lämpligt.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur ofta urval bland sökande behöver göras till yrkesutbildning för vuxna och hur vanligt det är att sökande från lägre prioriterade urvalsgrupper nekas plats, och
- vid behov föreslå åtgärder för att fler sökande från lägre prioriterade urvalsgrupper ska kunna antas till yrkesutbildning för vuxna.

Det kan behövas nya utbildningsvägar inom yrkesutbildningen för vuxna

Elevgruppen inom komvux är heterogen, med stora skillnader i utbildningsbehov och förutsättningar. För att kunna möta varje elevs behov präglas komvux av en stor flexibilitet. När det gäller statligt finansierad vuxenutbildning i komvux är dock flexibiliteten begränsad. Det finns t.ex. ett begränsat antal utbildningsvägar som berättigar till statsbidrag och begränsningar i hur dessa utbildningar kan vara utformade. Inom ramen för statsbidraget för regionalt yrkesvux kan bidrag ges dels för det som benämns vanligt regionalt yrkesvux, dels för lärlingsutbildning för vuxna. Lärlingsutbildningen skiljer sig från vanligt regionalt yrkesvux genom att en stor del av utbildningen, minst 70 procent, ska ske på en arbetsplats. Dessutom finns vissa särskilda villkor för statsbidrag som gäller bl.a. kombinationsutbildningar, fordonsutbildningar och komvux som särskild utbildning. Även om det alltså finns en viss flexibilitet i regionalt yrkesvux, kan den behöva öka. Detta t.ex. för att bättre kunna möta sådana varierande behov som kan finnas hos elever eller arbetsgivare lokalt eller regionalt.

En kritik mot statsbidraget för regionalt yrkesvux är att villkoren för bidraget leder till att utbildningsutbudet är för fokuserat mot vissa utbildningar med en hög efterfrågan på utbildad arbetskraft, t.ex. vård- och omsorgsutbildningar. Betoningen på vissa utbildningar innebär att yrkesutbildning inom små yrkesområden riskerar att trängas undan. Det innebär också färre valmöjligheter för individen och utgör ett hinder för kompetensförsörjning till många yrken.

Ett genomförande av förslagen i dimensioneringsreformen kan förväntas leda till ett breddat utbildningsutbud. Det finns dock skäl att överväga ytterligare åtgärder för att bredda utbudet av yrkesutbildning i komvux. Ett sätt att skapa en större mångfald är att skapa fler utbildningsvägar inom ramen för komvux. Ett annat kan vara att skapa flexibla villkor om hur statsbidraget för regionalt yrkesvux kan användas.

Flera aktörer inom vuxenutbildningen har efterlyst ett större ansvarstagande från branscher och arbetsgivare i yrkesutbildningen för vuxna. Det finns flera fördelar med detta, inte minst att elevernas kontakter med arbetsplatser ökar, liksom att utbildning som i hög grad sker på arbetsplatser bättre kan anpassas efter arbetsplatsers behov. Det leder till att steget till arbete efter avslutad utbildning blir kortare. Mer delaktighet från arbetslivet kan även göra utbildningarna mer attraktiva, vilket inte minst är viktigt för många yrkesutbildningar som har svårt att locka sökande. Det kan finnas behov av särskilda bestämmelser när det gäller branschers och arbetsgivares ansvar för utbildningen, men även av bestämmelser som syftar till att skapa en starkare koppling mellan arbetslivet och utbildning. Avsikten är att involvera arbetslivets aktörer i högre grad i utbildningen. Det kan t.ex. övervägas om en sökande med särskild anknytning till ett yrke, genom en tidigare oavslutad utbildning eller arbetslivserfarenhet, bör ges förtur vid urval. Sökande med vissa förkunskaper och erfarenheter av ett yrke har i många fall lättare att tillgodogöra sig utbildningen och även en större motivation att genomföra den. Vidare kan modeller för att kombinera anställningar med utbildning övervägas liksom andra åtgärder för att underlätta och skapa incitament för arbetsgivare att involveras i utbildningen.

Svenskt Näringsliv har föreslagit en ny modell för gymnasial yrkesutbildning som innebär att branscherna ges stort inflytande och ansvar över den utbildningen, bl.a. vad gäller utbildningarnas innehåll. I dagens yrkesutbildning har branscherna visst inflytande genom bl.a. de nationella

programråden för gymnasial utbildning och yrkesråden, men inget ansvar för utbildningen. Svenskt Näringsliv framför bl.a. att den föreslagna modellen, med ett stort inflytande och ansvar från branscherna, kan öka attraktiviteten i utbildningen och locka fler till yrkesutbildningar som leder mot bristyrken. Organisationen framför att vissa utbildningsbehov inte tillgodoses i dagens system och att vissa inriktningar, som energiteknik inom el- och energiprogrammet i gymnasieskolan liksom processteknik och driftssäkerhet inom det industritekniska programmet, endast finns på ett begränsat antal platser i landet. Svenskt Näringslivs förslag, och liknande förslag från andra aktörer, visar att det finns en vilja hos arbetslivet att engagera sig mer i yrkesutbildningen av vuxna.

Med denna utgångspunkt bör det övervägas om det behövs en ny utbildningsmodell inom komvux som innebär mer ansvar och delaktighet från arbetsgivare och branscher. En utgångspunkt för en sådan modell är att den bör vara ett komplement till, men inte ersätta annan yrkesutbildning i komvux. Utbildningsmodeller som innebär större ansvar för arbetsgivare kan inte minst vara viktigt för utvecklingen av utbildning som leder till yrken där det råder stor brist på kompetens men där det finns få utbildningar. Det kan finnas skäl att överväga om en ny utbildningsmodell bör begränsas till sådana utbildningar.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av och vid behov föreslå en ny utbildningsmodell inom komvux som innebär stark koppling mellan arbetsplatser och utbildning och där aktörer inom arbetslivet ges ett stort ansvar,
- föreslå för vilka yrkesområden som den nya utbildningsmodellen ska gälla, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det behövs mer långsiktighet i statsbidraget för regionalt yrkesvux

De senaste åren har en relativt stor andel av statsbidraget för regionalt yrkesvux inte nyttjats, detta trots ett stort utbildningsbehov hos den vuxna befolkningen. Det tyder på att kommunerna har svårigheter att nyttja statsbidraget.

Beslut om statsbidraget för regionalt yrkesvux gäller i dag ett år i taget. Samtidigt har de belopp som avsatts för statsbidraget varierat relativt kraftigt

mellan åren. Det finns således ingen garanti att en utbildningsplats som bekostas med statsbidrag för regionalt yrkesvux kan fortsätta bekostas med statsbidrag under hela utbildningens längd. Kommunerna kan behöva bättre förutsättningar att planera utbildning minst ett par år framåt. En mer långsiktig ekonomisk planering kan inte minst ha betydelse när det gäller etableringen av relativt dyra yrkesutbildningar med få sökande. Vissa yrkesutbildningar kan vara avgörande för den regionala kompetensförsörjningen. Innebär det stora kostnader att starta och bedriva en sådan utbildning är det dock en ekonomisk risk för kommunerna, i synnerhet om intresset att söka till utbildningen är lågt.

Det bör påpekas att det även fortsatt kan finnas behov av att snabbt möta förändrade behov när det gäller utbudet av yrkesutbildning för vuxna. Ett hastigt förändrat behov kan t.ex. uppstå till följd av en ekonomisk kris och tillhörande snabbt växande arbetslöshet, eller en snabbt ökande flyktinginvandring. Regionalt yrkesvux kan därför behöva präglas av såväl förutsägbarhet och långsiktighet som flexibilitet.

Utöver behovet av mer förutsägbarhet och långsiktighet i finansieringen, finns även andra skäl att se över statsbidraget för regionalt yrkesvux. Sedan satsningen på yrkesinriktad vuxenutbildning inleddes 2009 har villkoren för statsbidrag gjorts om flera gånger. Under 2016 beslutades förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, som ersatte den tidigare förordningen (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå. Den nya förordningen beslutades efter en större genomlysning och omarbetning av det tidigare statsbidraget. Sedan statsbidraget för regionalt yrkesvux infördes har ett stort antal ändringar i förordningen skett, ofta för att möta nya samhällsutmaningar och därmed förändrade utbildningsbehov hos den vuxna befolkningen.

Det finns nu skäl att åter analysera om statsbidraget för regionalt yrkesvux är ändamålsenligt. Analysen bör inkludera alla de olika delarna av regionalt yrkesvux, t.ex. lärlingsutbildning för vuxna, kombinationsutbildningar och fordonsutbildningar. Analysen bör vara bred och bör t.ex. avse både hur regionalt yrkesvux bidrar till att möta elevgruppers behov och förutsättningar och arbetslivets behov av kompetensförsörjning.

En fråga som bör ses över särskilt är hur fler elever kan utbildas inom sådana yrkesutbildningar som i dag har relativt få elever, men där efterfrågan på utbildad personal är stor. Översynen bör i första hand gälla förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux, men bör vid behov även inkludera andra författningar som styr yrkesutbildning inom komvux.

Utredaren ska därför

- undersöka och vid behov föreslå åtgärder för att åstadkomma mer långsiktighet och förutsägbarhet när det gäller statens finansiering av yrkesutbildning inom komvux,
- analysera om bestämmelserna för regionalt yrkesvux är ändamålsenliga för bl.a. de mål och syften som finns med satsningen och för olika elevgruppers behov och förutsättningar,
- särskilt ta ställning till om det bör vidtas åtgärder för att skapa fler utbildningsplatser i relativt dyra yrkesutbildningar som utbildar mot yrken med stor efterfrågan på arbetskraft, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över elevers tillgång till stöd i komvux

En ändrad sammansättning av elevgruppen

Elevgruppen inom komvux har förändrats. En allt större andel av eleverna är utlandsfödda och andelen elever som läser längre utbildningar, t.ex. en sammanhållen yrkesutbildning, har ökat medan andelen som läser en eller ett par enstaka kurser har minskat. Samtidigt finns indikationer på att en allt större andel av eleverna har svårt att tillgodogöra sig utbildningen. Oftast har de eleverna sedan tidigare en kort utbildning på grundläggande nivå i det svenska skolsystemet eller från sitt hemland. Många elever kämpar även med läs- och skrivsvårigheter eller andra inlärningssvårigheter.

Detta leder i sin tur till att många elever avbryter studierna i förtid, vilket har blivit särskilt märkbart under pandemin. Andelen elever som avbröt en kurs i komvux under pandemin har varit hög, sannolikt beroende på att en stor del av undervisningen har skett i form av fjärr- eller distansundervisning, vilket har försvårat studierna för många elever.

Regleringen av komvux är generellt betydligt mindre detaljerad än regleringen av andra skolformer. En mindre detaljerad styrning möjliggör en flexibla organisering av utbildningen, där bl.a. avsaknaden av garanterad

undervisningstid, terminsuppdelning och timplaner gör att studietakt, undervisningsformer och längden på utbildningen lättare kan anpassas till elevers olika behov och förutsättningar. En nackdel kan dock vara att huvudmän inte alltid erbjuder sådana anpassningar och stödåtgärder som den enskilde eleven är i behov av för att klara studierna.

Många komvuxelever behöver stöd för att klara utbildningen

Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev i komvux ska vara elevens behov och förutsättningar (20 kap. 2 § skollagen). Till skillnad från vad som gäller för andra skolformer saknas, i stor utsträckning, utförliga bestämmelser om elevers rätt till och huvudmäns skyldighet att erbjuda stöd i komvux. Vissa bestämmelser om stöd är identiska med de i andra skolformer, t.ex. bestämmelserna om stöd i form av extra anpassningar (3 kap. 5 § skollagen). Vissa andra bestämmelser som gäller för andra skolformer saknas dock, t.ex. bestämmelserna om särskilt stöd och åtgärdsprogram (3 kap. 7–12 §§ skollagen). Avsaknaden av mer utförlig reglering vad avser skyldigheten att erbjuda stöd kan i bästa fall förbättra möjligheterna till flexibla och individanpassade lösningar för eleverna, men riskerar även att innebära ett mer likriktat utbildningsutbud, där undervisningsformer, anpassningar och annat stöd som erbjuds inte är tillräckligt anpassat efter elevers individuella behov. Dagens reglering av stöd inom komvux förutsätter därmed att huvudmännen, utan mer utförliga bestämmelser om hur det ska ske, tar ett stort ansvar för att organisera stödåtgärder och utbildningen i övrigt så att alla elever ges de bästa förutsättningarna att nå målen med sina studier. Mycket tyder dock på att detta inte sker.

Utredningen Fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning (U 2021:01) bedömer att elevernas rätt till stöd i komvux bör stärkas genom att huvudmännen i skollagen ges en skyldighet att anordna viss elevhälsa. Elevernas utveckling mot sina mål med utbildningen behöver enligt utredningen stödjas bättre. Utöver att utbildningen ska anpassas efter elevernas behov och förutsättningar och att eleverna ges stöd genom extra anpassningar, ska eleverna enligt utredningen ha tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses. Det finns skäl att överväga vilka slutsatser som kan dras av denna bedömning och vilka krav på att erbjuda stödinsatser inom komvux som bör ställas.

Det kan, utöver elevhälsa och annat stöd, finnas behov av andra åtgärder för att fler elever ska lyckas i sina studier. Det kan t.ex. handla om förbättrade möjligheter till studier med lägre studietakt eller andra individanpassade studieupplägg.

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning elevhälsa och stöd till eleverna erbjuds i komvux och i vilka former. Kartläggningen ska bl.a. visa hur stödet är organiserat och Skolverket ska bedöma hur väl kommunerna möter elevernas stödbehov. Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2023. Redovisningen av uppdraget kan utgöra underlag vid en analys av behovet av förbättrad tillgång till stöd eller andra åtgärder för att eleverna ska nå målen med sin utbildning.

Sker rätt anpassningar av utbildningen efter behoven hos personer med funktionsnedsättning?

Många personer med funktionsnedsättning har behov av stöd och anpassningar när de deltar i utbildning. Bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är sedan 2014 en diskrimineringsgrund enligt diskrimineringslagen (2008:567). En person med en funktionsnedsättning får inte missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med andra. Detta gäller inom alla samhällsområden där diskrimineringslagens övriga regler gäller, däribland skolor.

Generellt sett är utbildningsnivån lägre bland personer med funktionsnedsättning än bland övriga i befolkningen. Vidare är andelen sysselsatta lägre bland personer med funktionsnedsättning än i befolkningen totalt. År 2020 var sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning 67 procent, vilket är lägre än hos befolkningen i stort. Bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga var andelen sysselsatta ännu lägre (52 procent). Allt detta pekar på att det kan finnas ett relativt stort utbildningsbehov bland vuxna med funktionsnedsättning.

Elever med funktionsnedsättningar återfinns i alla delar av komvux. För elever i komvux som särskild utbildning för vuxna, en utbildning som riktar sig till vuxna med intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvad hjärnskada, finns dock särskilda utmaningar. Trots en genomgången utbildning är det många som inte lyckas få arbete efter avslutade studier.

Komvuxutredningen har i sitt betänkande En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71) lämnat flera förslag och bedömningar om hur möjligheterna till arbete efter avslutade studier i komvux som särskild utbildning kan förbättras. Det kan dock finnas skäl att överväga ytterligare åtgärder för att förbättra möjligheterna till arbete efter avslutade studier i komvux som särskild utbildning.

Specialpedagogiska skolmyndigheten har publicerat studien Att studera som vuxen med funktionsnedsättning (2014) med fallstudier av främst studerandes erfarenheter av komvux och folkhögskolan. Rapporten visar att de studerandes erfarenheter av folkhögskolan är goda, men när det gäller komvux varierar omdömena. I rapporten beskrivs bl.a. brister som att alla elever inte träffar en studie- och yrkesvägledare inför studierna, liksom att det i allmänhet finns en bristande kunskap om de studerande, vilka kurser de studerar och vilka eventuella behov av stöd de har. Det finns dock även goda exempel, bl.a. undervisning som är särskilt organiserad för att kunna stödja elever med behov av stöd, med bl.a. ett flexibelt och individanpassat studieupplägg.

Det saknas dessvärre nyare studier om hur komvux är anpassat för vuxna med olika funktionsnedsättningar. Det behövs mer kunskap om hur komvux anpassas efter olika behov hos vuxna med funktionsnedsättning. Det behövs bl.a. kunskap i frågan om det är så att bristen på en mer utförlig reglering av stöd för elever i komvux försämrar både tillgången till och kvaliteten i utbildning för vuxna med funktionsnedsättningar.

Sammantaget bör det utredas om dagens bestämmelser om stöd i komvux är ändamålsenliga, eller om huvudmäns skyldigheter att anpassa utbildningen efter varje elevs behov och förutsättningar behöver regleras ytterligare. Anpassningar utifrån olika behov hos vuxna med funktionsnedsättning bör studeras särskilt. Även åtgärder för en ökad övergång till arbete för elever i komvux som särskild utbildning bör ses över.

Utredaren ska därför:

- analysera vilka åtgärder, t.ex. förbättrad tillgång till stöd, som kan få fler elever att nå målen med sin utbildning i komvux, och vid behov föreslå sådana åtgärder,

- särskilt undersöka om det behövs åtgärder för att underlätta studierna för personer med funktionsnedsättning, och vid behov föreslå sådana åtgärder,
- med utgångspunkt i Komvuxutredningens betänkande bedöma vad som behövs för att underlätta övergången till arbete för elever i komvux som särskild utbildning, och vid behov föreslå sådana åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda ordningen för prövning inom komvux och gymnasieskolan

Inom komvux och gymnasieskolan finns det möjlighet att genomgå prövning för betyg. Prövning innebär en bedömning av en persons kunskaper i förhållande till de kunskapskrav eller betygskriterier som finns i kursplaner eller ämnesplaner. Den som är bosatt i landet och vill ha betyg från komvux ska ha möjlighet att genomgå prövning i alla kurser som det sätts betyg på och i komvuxarbete. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg på kursen, komvuxarbetet, ett gymnasiearbete eller ett gymnasiesärskolearbete. Den som är fortfarande elev i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan får dock inte genomgå prövning i komvux i en kurs, ett gymnasiearbete eller ett gymnasiesärskolearbete om eleven redan har fått minst betyget E på kursen, gymnasiearbetet eller gymnasiesärskolearbetet. I övrigt finns det ingen begränsning i hur många gånger en person kan genomföra prövning i komvux och många väljer att genomgå flera prövningar för att höja sina betyg. Syftet är ofta att personen vill förbättra sina chanser att antas till högskole- eller yrkeshögskoleutbildning. Prövning i gymnasieskolan och i komvux får göras bara hos en huvudman som anordnar den aktuella kursen (20 kap. 40 § skollagen).

Det är inte ovanligt att vuxna väljer att upprepat genomgå prövning hos olika huvudmän i skilda delar av landet. Det innebär att ett stort antal prövningar genomförs, vilket kan vara betungande för kommunerna, såväl organisatoriskt som ekonomiskt. Kommunerna får ta ut en avgift av den som vill genomföra en prövning i komvux. Avgift får dock inte tas ut för den som är elev i komvux och som har fått betyget F på den kurs som prövningen gäller. Avgiften får uppgå till högst 500 kronor, vilket regleras i förordningen (1991:1124) om avgifter för prövning inom skolväsendet. Beloppet täcker som regel inte kommunernas kostnader för prövning, som ofta är betydligt högre. Prövningar innebär dessutom en arbetsbörda för lärare.

Lärande är något som sker under hela livet och möjligheten till prövning för att kunna få eller höja ett betyg behöver värnas, vilket bör vara en utgångspunkt för utredningen. Det bör dock övervägas om det kan införas åtgärder för att minska kommunernas kostnader och arbetsbelastning i samband med prövningar. Det finns därför ett behov av att se över bestämmelserna för prövning i komvux och gymnasieskolan. Översynen bör ta hänsyn till genomförandet av förslagen i propositionen Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper (prop. 2021/22:36).

Utredaren ska därför

- se över ordningen för prövning i komvux, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av sina förslag enligt kommittéförordningen (1998:1474) med särskilt beaktande av förslagets konsekvenser för kommunernas kostnader.

Utredaren ska i förekommande fall lämna finansieringsförslag. Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas, liksom skälen till att de har valts bort.

Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska vidare redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. Utredaren ska redogöra för konsekvenser i förhållande till EU:s dataskyddsförordning. Det innebär att om något av förslagen medför behandling av personuppgifter ska det göras en analys av frågan om det behövs ytterligare reglering på dataskyddsområdet med anledning av

förslaget, och att förslaget ska vara förenat med ett förslag till sådan kompletterande reglering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från relevanta aktörer på lokal, regional och nationell nivå, t.ex. Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, andra pågående utredningar inom Regeringskansliet och kommittéväsendet och personer med funktionsnedsättning genom de organisationer som företräder dem. Utredaren bör också föra dialog med Sveriges Kommuner och Regioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2024.

(Utbildningsdepartementet)