

Svar på skriftligt spørgsmål SSS 350/2025 rd

Svar på skriftligt spørgsmål om hur kompetensbaserad yrkesutbildning fungerar för de läropliktiga och om ojämlikheten i undervisningen inom utbildningen på andra stadiet

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Ärade talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spørgsmål SS 350/2025 rd undertecknat av riksdagsledamot Pia Lohikoski /vänst:

Har regeringen identifierat att kompetensinriktning i sin nuvarande form inte fungerar tillräckligt bra i fråga om läropliktiga, och ämnar regeringen vidta åtgärder för att förbättra detta,

har regeringen nu identifierat ojämlikheten i mängden undervisning som de läropliktiga får i yrkesutbildningen och gymnasieutbildningen och ämnar ministeriet utreda det minskade antalet undervisningstimmar inom yrkesutbildningen och dess inverkan på undervisningens och lärandets kvalitet och på de studerandes jämlikhet, i synnerhet i förhållande till gymnasieutbildningen, och

anser regeringen att målen i lagen om yrkesutbildning motsvarar de pedagogiska och bildningsmässiga målen i gymnasielagen, och

är syftet med lagen om yrkesutbildning tillräckligt för att även verkställa målen med lagen?

Som svar på detta spørgsmål anför jag följande:

Kompetensinriktning är ett fenomen som lyftes upp i den utbildningspolitiska debatten i Europa på 1990-talet i samband med att EU förberedde en kompetensstrategi som förenar utbildningens och arbetslivets behov. De första stegen mot en kompetensinriktning togs 1994 i och med systemet med fristående examina för vuxna som var ett system för att skaffa sig behörighet som var oberoende av hur kompetensen skaffades. På 2010-talet beredde Finland den nationella referensramen för examensbaserat och övrigt kunnande med koppling till den europeiska referensramen för kvalifikationer (EQF, European Qualifications Framework). Inom yrkesutbildningen infördes bland annat ECVET-systemet (Credit System for Vocational Education and Training) och nyckelfärdigheter för livslångt lärande. Kompetensinriktning (competence-based eller learning outcomes approach) anses för närvarande vara den riktning som olika länder internationellt väljer när de utvecklar sina utbildningssystem.

I samband med reformen av yrkesutbildningen 2018 hade man redan till många delar förbundit sig till kompetensbaserat tänkande. Kompetensinriktningen blev också en princip som genomstrar hela yrkesutbildningen, examina och grunderna för dem samt bedömningen av de studerandes kompetens. Det finns två ledande principer för kompetensinriktning. För det första syns den i examensgrunderna, där kompetenskraven för varje examen och examensdel utgör ett mål för lärandet och en grund för bedömningen av studieprestationerna. För det andra innebär kompetensinriktning att tidigare förvärvat kunnande identifieras och erkänns. Samtidigt accepterar man idén om att lära sig i olika lärmiljöer – inte enbart på en läroanstalt. Dessa principer beaktades i samband med beredningen av den gällande lagen om yrkesutbildning.

Reformen av yrkesutbildningen förändrade lärarnas arbete. Läraren måste ha mer kompetens än tidigare för att kunna handleda den studerandes inlärningsprocess och för att förmåga att bedöma den studerandes kompetens. Läraren måste klara av att instruera studerande att studera sådant som de ännu inte kan. Även i bedömningen fästes uppmärksamhet vid den studerandes kompetens i stället för att bedöma deltagandet på lektionerna. Kompetensbaserad utbildning innebär att studierna framskrider i takt med att kompetensen utvecklas, och studietiden fastställs inte på förhand.

Lagen om yrkesutbildning innehåller bestämmelser om yrkesutbildning för läropliktiga och vuxna. Examenssystemet och examensgrunderna är också desamma för läropliktiga och för vuxna studerande. Kompetensinriktningen ger möjlighet att på ett flexibelt sätt beakta den studerandes individuella behov och komma överens om personliga planer för att utveckla kompetensen. Undervisnings- och kulturministeriet har förbundit sig till kompetensbaserat tänkande och i regel anses inte principerna för kompetensinriktning vara problematiska.

Vid undervisnings- och kulturministeriet har man observerat att förfarandet för identifiering och erkännande av kunnandet är betungande, i synnerhet när det är fråga om studerande som kommer från den grundläggande utbildningen eller utbildning i övergångsskedet. Därför ändras lagen om yrkesutbildning i enlighet med riksdagens beslut från och med den 1 januari 2026. Ändringen innebär att bestämmelserna om identifiering och erkännande av kunnandet endast ska tillämpas på den personliga utvecklingsplanen för kunnandet som ska utarbetas för läropliktiga enligt läropliktlagen (1214/2020) till den del den läropliktige har avlagt examensdelar eller delområden av gemensamma examensdelar enligt grunderna för yrkesinriktad grundexamen, yrkesexamen eller specialyrkesexamen, eller gymnasiestudier, högskolestudier eller andra studier som har bedömts och verifierats av en behörig myndighet. Dessutom ska den läropliktiges personliga utvecklingsplan för kunnandet utarbetas så att den planerade tiden för att avlägga yrkesexamen är högst fyra år.

I det skriftliga spørsmålet fästs det uppmärksamhet vid om de studerande får tillräckligt med undervisning. Det är utbildningsanordnaren som beslutar om undervisningsarrangemangen. Enligt 61 § i lagen om yrkesutbildning (531/2017) är det entydigt att studerande har rätt att få sådan undervisning och handledning som dels gör det möjligt att uppfylla kraven på yrkesskicklighet och målen för kunnandet enligt examens- eller utbildningsgrunderna och dels stöder de studerandes utveckling till goda, harmoniska och bildade människor och samhällsmedlemmar. Utbildningsanordnarens centrala uppgift är att för varje studerande bedöma mängden undervisning och handledning som behövs. Undervisning och handledning kan förutom vid läroanstalter även erbjudas i andra lärmiljöer, såsom utbildning som ordnas på arbetsplatsen.

Det är speciellt viktigt att läropliktiga studerande får tillräckligt med undervisning, handledning och stöd. I statsrådets förordning om yrkesutbildning (673/2017, 10 a §) föreskrivs om mängden undervisning i grundexamensutbildningen. Enligt bestämmelsen är mängden undervisning och handledning som behövs för avläggande av en examensdel eller ett delområde av en gemensam examensdel inom utbildningen för yrkesinriktade grundexamina minst 12 timmar per kompetenspoäng. Enligt förordningen kan timantalet dock vara mer eller mindre än det som föreskrivs beroende på den studerandes inlärningsfärdigheter eller individuella val. Vid bedömningen av mängden undervisning och handledning ska man beakta att kompetenspoängen inte är avsedda att dimensionera mängden undervisning. Kompetenspoängen för en examensdel bestäms utifrån omfattningen, svårighetsgraden och betydelsen av det kunnande som ingår i examensdelen i förhållande till de krav på yrkesskicklighet och de mål för kunnandet som gäller examen som helhet. Denna bestämmelse är utgångspunkten för bedömningen av mängden undervisning.

De läropliktiga som studerar inom yrkesutbildningen är inte en homogen grupp. Yrkesutbildningens styrka kan anses vara att den är flexibel och gör det möjligt att framskrida långsammare eller snabbare utifrån den studerandes situation. Den studerandes individuella mål och behov styr förvärvandet av kunnande i olika lärmiljöer och med olika inlärningsmetoder. Flexibilitet behövs för att utbildningen ska lämpa sig för personer som lär sig på olika sätt.

Utbildningsanordnarna beslutar om undervisningsarrangemangen. En del av studierna för grundexamen genomförs på arbetsplatser som utbildning med utbildningsavtal eller läroavtal även när det är fråga om personer som omfattas av läropliktslagen. Undervisnings- och kulturministeriet identifierar att bestämmelserna som främjar flexibilitet, valfrihet och utbildningsanordnarens beslutanderätt inom yrkesutbildningen kan ha lett till önskade lösningar för studerande. Utbildningsanordnare har inte alltid erbjudit läropliktiga studerande regelbunden undervisning och handledning alla skoldagar för att stödja utvecklingen av den studerandes personliga kompetens. Utbildningsanordnarna har i synnerhet upplevt utvidgningen av läroplikten som problematisk, eftersom den i praktiken innebär att unga som tidigare hamnade utanför utbildningen kom till yrkesläroanstalterna.

I samband med ändringen av finansieringsmodellen som träder i kraft i början av nästa år har man som ett nytt element beaktat indikatorn för utgångsnivå, som styr 10 procent av hela finansieringen enligt studerandenas utgångsnivå. Utgångsnivån bedöms utifrån vitsorden i avgångsbetyget för den grundläggande utbildningen. För dem som avlagt examen på andra stadiet eller högre examen bedöms utgångsnivån enligt den högsta utbildning som genomförts.

Undervisnings- och kulturministeriet samlar inte in uppgifter om varje examen eller studerande när det gäller hur mycket närundervisning eller handledning den studerande får. I samband med Utbildningsstyrelsens kostnadsenkät har man dock sedan 2021 frågat efter antalet undervisnings- och handledningstimmar per utbildningsanordnare enligt personalgrupp. I utbildning som ordnas med utbildningsanordnarnas eget statsunderstöd har antalet undervisnings- och handledningstimmar årligen varierat något, och än så länge går det inte att konstatera en sjunkande eller stigande trend för timantalet under 2020-talet. Det går inte att dra slutsatser om undervisningens kvalitet utifrån antalet undervisningstimmar. Det är också svårt att jämföra antalet timmar som studerande får undervisning, handledning och stöd inom yrkesutbildningen och gymnasieutbildningen. Till exempel är utbildning som ordnas på en arbetsplats där den studerande får personlig handledning av en arbetsplatshandledare under arbetsdagarna svår att jämföra med traditionell lärarledd timundervisning som en grupp studerande får. Variationer i mängden undervisning kan

också förekomma till exempel beroende på hur små eller stora undervisningsgrupperna som får undervisning och handledning är.

Utbildningens kvalitet kan bedömas på många olika sätt, men det går inte att bedöma kvaliteten utifrån anslagens storlek. Anslagens storlek anger inte om utbildningsanordnaren fördelar resurser till exempelvis sådan undervisning och handledning som stöder de studerande att klara av studierna och bli utexaminerade. År 2024 var anslaget för yrkesutbildning cirka 411 miljoner euro (23 %) högre än 2019. Det högre anslaget ledde till att antalet studerandeår ökade med 11 procent, men antalet avlagda kompetenspoäng ökade med endast 6 procent och antalet avlagda examina med endast 1 procent. Ökningen av finansieringen efter 2019 har alltså i första hand lett till ett ökat antal studerande, men inte studieprestationer eller ett ökat antal avlagda examina. Finansieringen har dock en avsevärd styrande och uppmuntrande effekt på utbildningsanordnarnas verksamhet. I den finansieringsmodell som träder i kraft nästa år riktas incitamenten för utbildningsanordnarna från att öka antalet studerande till att i stället få studerande att avlägga studier, utexamineras, sysselsättas och fortsätta studera efter examen.

Utbildningsstyrelsen samlar systematiskt in respons om yrkesutbildningen från både studerande och arbetsplatser. De studerande är huvudsakligen nöjda med den undervisning de fått inom yrkesutbildningen och med sina studier. Responsen signalerar dock att det kan vara svårt att söka sig till stödtjänster. Av dem som slutförde sina studier läsåret 2024–2025 och svarade på enkäten upplevde drygt 12 procent att studerandehälsotjänsterna inte var tillgängliga när de behövdes. Även arbetsplatserna är i huvudsak nöjda med samarbetet med yrkesläroanstalterna. Av dem som besvarade enkäten som riktades till arbetsplatserna läsåret 2024–2025 uppgav 3,6 procent att de i en rekryteringssituation inte skulle vara beredda att anställa en arbetssökande som utexaminerats från en samarbetsläroanstalt. Antalet som anser detta har minskat under 2020-talet. Under exempelvis läsåret 2021–2022 var andelen arbetsplatser som lämnade motsvarande svar mer än 4 procent. Utifrån responsen går det inte att dra slutsatsen att kvaliteten på utbildningen har försämrats.

Gymnasierna och yrkesutbildningen har en egen speciell roll i vårt skolsystem, även om de också har gemensamma mål. Det finns också bestämmelser om gymnasieutbildningens och yrkesutbildningens bildningsmässiga och pedagogiska uppgift. Utbildningarna ska stödja de studerandes utveckling till harmoniska och bildade människor och aktiva samhällsmedlemmar. Utbildningarna ska ge förutsättningar för kontinuerligt lärande och för att utveckla sig själv. Båda lyfter även fram stöd för fritidsintressen och en mångsidig personlighetsutveckling. Dessutom ger både gymnasiet och yrkesutbildningen samma behörighet för fortsatta studier vid en högskola. Gymnasielagen betonar dock färdigheter att inleda studier som leder till högskoleexamen vid ett universitet eller en yrkeshögskola samt aktivt deltagande i samhällsverksamhet och demokratisk verksamhet. Lagen om yrkesutbildning betonar å sin sida att svara på arbetslivets kompetensbehov och främja sysselsättningen. Till uppgifterna hör också att ge färdigheter för företagande och för att upprätthålla arbets- och funktionsförmågan. Lagen och statsrådets förordning om yrkesutbildning har stiftats med tanke på målen. Målen har också beaktats i de examensgrunder som Utbildningsstyrelsen fastställt. Utbildningsanordnarens åtgärder, till exempel i fråga om pedagogiska lösningar och genomförandet av den generellt inriktade elevhälsan, har stor betydelse för uppnåendet av de bildningsmässiga och pedagogiska målen.

I Finland är bildning en viktig del av utbildningens värdegrund. Bildning är dock ett brett begrepp, och kunskaperna, färdigheterna och attityderna i anslutning till bildningen betonas på

olika sätt i de utbildningar och examina som ingår i vårt utbildningssystem. Yrkesutbildningens styrka är bildning som förenar yrkeskompetens med etiskt omdöme och socialt ansvar.

Helsingfors 14.11.2025

Undervisningsminister Anders Adlercreutz