

Förord

Sveriges ställning som kunskapsnation bygger på en välutbildad befolkning. Utbildningspolitiken lägger grunden för den enskildes möjligheter att skaffa sig den kompetens som behövs för att etablera sig i arbetslivet. En värld och ett samhälle som präglas av snabb förändring och utveckling av nya kunskapsområden och tekniker medför ett fortlöpande behov av nya och uppdaterade kunskaper. Tillgång till utbildning av hög kvalitet som svarar mot samhällets behov av olika kompetenser har avgörande betydelse. Ett led i regeringens ökade ambitioner för det livslånga lärandet är därför ett nytt kunskapslyft för att människor ska få ytterligare möjligheter till utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå.

Yrkeshögskolan har en central roll i detta sammanhang. Den inrättades i juli 2009 på grundval av den tidigare kvalificerade yrkesutbildningen för att tillgodose arbetslivets behov av kvalificerad arbetskraft. Yrkeshögskolans resultat visar också att utbildningarna i hög grad leder till arbete. Intresset för dess verksamhet från arbetsliv, utbildningsanordnare och potentiella studerande visar att den har en given plats i det livslånga lärandet. Det är viktigt att yrkeshögskolan har en utformning som bidrar till att ungdomar i gymnasieskolan ser den som ett möjligt och attraktivt val, men som också ger vuxna möjligheter att skaffa sig nya eller fördjupade kunskaper inom yrkesområden där kompetens efterfrågas. Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) sin avsikt att investera i ett nytt kunskapslyft som bl.a. ska omfatta nya utbildningsplatser i yrkeshögskolan. Förslagen i denna promemoria syftar bl.a. till att ge yrkeshögskolan bättre förutsättningar att fungera som ett led i yrkesutbildningssystemet för såväl unga som vuxna och att tillgodose samhällets och arbetslivets behov av kompetens i såväl det korta som mer långsiktiga perspektivet. Ur ett tillväxtperspektiv är det samtidigt viktigt att

uppmärksammas innovativa utbildningar som ger kompetens för nya yrken och som kan komma att få betydelse på den framtida arbetsmarknaden.

Närmare om uppdraget och dess utförande

Denna promemoria har utarbetats inom Utbildningsdepartementet och baseras huvudsakligen på den översyn av Myndigheten för yrkeshögskolans uppgifter och vissa frågor om yrkeshögskolan som Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) den 22 oktober 2013 uppdrog åt kanslirådet Per Byström att biträda departementet med (U2013/6240/SAM).

Uppdraget genomfördes fr.o.m. den 22 oktober 2013 t.o.m. den 30 september 2014 i form av en arbetsgrupp (U 2013:G). Fr.o.m. den 7 januari 2014 ingick ämnessakkunniga Annette Wisén i arbetsgruppen. I arbetsgruppen ingick även departementssekreteraren Johanna Hedström, Socialdepartementet, kanslirådet Anna Castberg, Finansdepartementet, departementssekreteraren Carl-Johan Klint, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Jeanna Andreen, Kulturdepartementet, departementssekreteraren Karin Alm Chearnley, Arbetsmarknadsdepartementet, kanslirådet Sara Bringle, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Carina Cronsioe, Utbildningsdepartementet och kanslirådet Anna Skeppstedt, Utbildningsdepartementet. Sedan Johanna Hedström av sagt sig uppdraget förordnades departementssekreteraren IngaLill Karlström, Socialdepartementet, att ersätta henne och sedan Anna Castberg av sagt sig uppdraget förordnades departementssekreteraren Olle Rosén, Finansdepartementet, att ersätta henne.

Innehåll

Förord.....	1
Närmare om uppdraget och dess utförande.....	3
1 Sammanfattning.....	9
2 Författningsförslag.....	17
2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan	17
2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.....	23
2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:131) om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning	37
2.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan	38
2.5 Förslag till förordning om behörighetsgivande förutbildning inom yrkeshögskolan	40
3 Yrkeshögskolan och Myndigheten för yrkeshögskolan.....	43
3.1 Yrkeshögskolan.....	43
3.1.1 Allmänt om yrkeshögskolan.....	43
3.1.2 Antalet årsplatser i yrkeshögskolan	46
3.1.3 Utbildningar	48
3.1.4 Sökande och antagna	49
3.1.5 Studerande.....	51

3.1.6	Examen i yrkeshögskolan	51
3.1.7	Studerandes sysselsättning	52
3.2	Närmare om Myndigheten för yrkeshögskolan	53
4	Kontinuitet och långsiktiga behov	55
4.1	Dagens system	55
4.2	Utbildningar som bedrivs med viss kontinuitet inom yrkeshögskolan	57
4.3	Fler utbildningsomgångar ska kunna beviljas genom ett och samma beslut.....	58
4.4	Anordnarens kompetens att bedriva utbildning.....	66
4.5	Vissa statliga eftergymnasiala yrkesutbildningar	69
4.5.1	Alla myndigheter ska få anordna utbildningar inom yrkeshögskolan.....	69
5	Lärande i arbete	71
5.1	Inledning.....	71
5.2	Gällande rätt	71
5.3	Vad visar tillsyn och kvalitetsgranskning?	72
5.4	Lärande i arbete är utmärkande för yrkeshögskolan	73
6	Den regionala eller nationella placeringen	75
6.1	Gällande rätt	75
6.2	Den regionala eller nationella placeringen ska utgå från arbetslivets behov	76
7	Flexibla studieformer	79
7.1	Gällande rätt	79
7.2	Behov av flexibla studieformer	79
7.3	Fristående kurser	80

8	Tillträde till utbildning inom yrkeshögskolan	83
8.1	Gällande rätt.....	83
8.2	Kartläggning av krav på särskilda förkunskaper och behov av behörighetsinriktade insatser	85
8.3	Kartläggning av behörighetsprövning, urval och antagning	87
8.4	Särskilda förkunskapskrav om det finns särskilda skäl.....	89
8.5	Samma utbildning – olika förkunskapskrav	90
8.6	Behörighetskomplettering bör underlättas	92
8.7	Det behövs tydligare urvalsregler	95
8.7.1	Vissa urvalsgrunder behöver förtydligas	95
8.7.2	Kvotgrupper.....	96
8.8	Nationellt likvärdiga utbildningar.....	97
8.8.1	Gällande rätt	97
8.8.2	Samma förkunskapskrav för nationellt likvärdiga utbildningar	98
9	Internationella aktiviteter	99
9.1	En internationell utblick i utbildningssystemen	99
9.2	Internationella samarbeten ska främjas	100
10	Tillsyn och kvalitetsgranskning.....	103
10.1	Tillsyn och kvalitetsgranskning utvecklar utbildningarna	103
10.2	En definition av tillsyn.....	107
10.3	Tillsyn och kvalitetsgranskning	110
11	Högre krav för yrkeshögskoleexamen.....	115
11.1	Inledning.....	115
11.2	En europeisk och en nationell referensram	115
11.3	Ändringar för att säkerställa kvaliteten	118

12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	121
13	Ekonomiska och andra konsekvenser	125
14	Författningskommentar	131
14.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.....	131

1 Sammanfattning

Utgångspunkter

Yrkeshögskolan är av central betydelse för arbetslivets möjligheter att anställa personer som har ett kvalificerat yrkeskunnande och för individens möjlighet att skaffa sig yrkeskunskaper som är efterfrågade på arbetsmarknaden. Genom en yrkeshögskoleutbildning kan en individ göra yrkes- och karriärbyten och yrkeshögskolan är på så sätt en investering i det livslånga lärandet.

Yrkeshögskolan är i dag fokuserad på kortsiktiga arbetsmarknadsbehov vilket innebär att dess utbildningsutbud ständigt är under omprövning. Det har skapat osäkerhet när det gäller de enskilda utbildningarnas framtid. Ur arbetslivssynpunkt behöver yrkeshögskolan bli mer långsiktig och för individen är det viktigt att yrkeshögskolan blir ett tydligare alternativ för yrkesutbildning efter gymnasieskolan.

Förkunskapskraven när det gäller en yrkeshögskoleutbildning bör vara förutsägbara och rimliga för en eftergymnasial yrkesutbildning. Allt oftare ställs dock högre krav än så, och som inte alltid är motiverade av utbildningens innehåll. Detta begränsar människors möjligheter att ta del av yrkeshögskolans utbildningar.

För att upprätthålla det goda förtroende som studerande och företrädare för arbetslivet har för de olika utbildningsformer som Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för, är fortsatt tillsyn över och kvalitetsgranskning av dessa utbildningsformer central. Både tillsynen och kvalitetsgranskningen behöver dock utvecklas för att underlätta bedömningen av utbildningarnas kvalitet.

Förslagen som presenteras i denna promemoria är ett led i den fortsatta utvecklingen av yrkeshögskolan och lämnas med utgångspunkt i regeringens nya kunskapslyft. Syftet är att yrkeshögskolan ska få bättre förutsättningar att kunna tillgodose samhällets och

arbetslivets behov av kompetens i såväl det medellånga som mer långsiktiga perspektivet.

Förutsättningarna för utbildningarnas kontinuitet och långsiktighet förbättras

Nuvarande ordning innebär att Myndigheten för yrkeshögskolan i ett och samma beslut kan bevilja stöd för två omgångar av en två år lång utbildning.

Det föreslås att ett beslut om att en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan som huvudregel ska omfatta tre utbildningsomgångar. För utbildningar där det bedöms finnas ett behov på arbetsmarknaden, men där det är svårt att bedöma behovets omfattning, ska Myndigheten för yrkeshögskolan få besluta om färre utbildningsomgångar. Det kan t.ex. vara fråga om innovativa utbildningar som kan ge upphov till nya yrken. Om myndigheten bedömer att det finns ett långsiktigt behov på arbetsmarknaden av de kunskaper, färdigheter och kompetenser som en utbildning kan ge och behovet av dessa kunskaper, färdigheter och kompetenser inte, eller endast i liten omfattning, tillgodoses utanför yrkeshögskolan, ska ett beslut få omfatta upp till fem utbildningsomgångar. Ett beslut ska också få omfatta högst fem utbildningsomgångar om utbildningen i hög grad medverkar till att utveckla eller bevara kvalificerat yrkeskunnande inom ett smalt yrkesområde som är av betydelse för individen och samhället.

Genom de ändrade bestämmelserna ges yrkeshögskolan bättre förutsättningar att bli det led i samhällets yrkesutbildningssystem som den varit tänkt att vara. Kontinuitet och långsiktighet bör även gynna kvaliteten, genom att utrymme skapas för att ytterligare utveckla utbildningarna. Möjligheten att bedriva investeringstunga utbildningar bör också öka när beslut om att en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan gäller för en längre tid. Vidare skapas nödvändiga förutsättningar för rationalisering och effektivisering av både myndighetens och utbildningsanordnarnas hantering av ansökningar om att få fortsätta att bedriva en utbildning inom yrkeshögskolan.

Anordnarens kompetens att bedriva utbildning

Yrkeshögskolan ska förknippas med hög kvalitet och arbetsmarknadsrelevans. Därför föreslås att det ska vara ett villkor för att en utbildning ska få ingå i yrkeshögskolan att utbildningsanordnaren har den kompetens som krävs för att anordna utbildning inom det yrkesområde som utbildningen avser. Myndigheten för yrkeshögskolans tillsyn, kvalitetsgranskning och uppföljning får stor betydelse i detta sammanhang och det är viktigt att nya utbildningsanordnare som inte tidigare bedrivit utbildning inom yrkeshögskolan kan beskriva tidigare erfarenhet av att ge utbildning, arbetslivets medverkan samt hur man avser att arbeta med kompetensutveckling av undervisande personal.

Lärande i arbete är utmärkande för yrkeshögskolan

Det som kännetecknar yrkeshögskolans utbildningar är den nära kopplingen till arbetslivet och därför ingår det alltid lärande i arbete på en arbetsplats (LIA) i utbildningar som får avslutas med en kvalificerad yrkeshögskoleexamen. Eftersom LIA har stor betydelse för studerandes möjlighet att få ett arbete är det viktigt att utbildningsanordnarna inom yrkeshögskolan tillsammans med arbetslivet kan se till att de studerande får LIA av hög kvalitet. Myndigheten för yrkeshögskolans uppföljningar visar att LIA generellt fungerar bra men det förekommer att studerande inte får LIA trots att detta kursmoment ska ingå i deras utbildning. Det föreslås därför att det ska förtydligas i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan att den ansvariga utbildningsanordnaren ska se till att det finns LIA-platser, om sådant lärande ingår i utbildningen.

Fristående kurser ska kunna erbjudas

Regeringens satsning på ett kunskapslyft kommer troligtvis att innebära att fler människor söker sig till utbildning, men utifrån olika behov. Vissa personer kan behöva den kompetens som en specifik kurs i yrkeshögskolan kan ge. Myndigheten för yrkeshögskolan föreslås därför få i uppdrag att undersöka hur fristående kurser kan ingå i yrkeshögskolans ordinarie utbud. Myndigheten

ska även beskriva kursernas konsekvenser för systemet för statlig finansiering. Det bör dock redan nu tydliggöras i förordningen om yrkeshögskolan att om det efter att en utbildning har påbörjats konstateras att det finns tomma platser på utbildningen, kan studerande antas till en eller flera kurser inom utbildningen (fristående kurs).

Yrkeshögskoleutbildningar ska ha en utifrån arbetslivets behov lämplig regional eller nationell placering

Det föreslås att det inte längre ska vara en förutsättning för att en utbildning ska få ingå i yrkeshögskolan att den har en från samhällssynpunkt lämplig regional placering. Myndigheten för yrkeshögskolan ska i stället vid sin fördelning av statsbidrag eller särskilda medel för utbildningar inom yrkeshögskolan särskilt ta hänsyn till i vilken grad en utbildning har en utifrån arbetslivets behov lämplig regional eller nationell placering. Det kan finnas nationella eller andra tungt vägande skäl för att förlägga en utbildning till en särskild plats.

Alla statliga myndigheter ska kunna anordna utbildningar inom yrkeshögskolan

Om utbildningsanordnare får möjlighet att bedriva utbildningar inom yrkeshögskolan mer långsiktigt och kontinuerligt skulle även vissa samhällsviktiga utbildningar kunna ingå i yrkeshögskolan. I dag bedrivs vissa samhällsviktiga eftergymnasiala yrkesutbildningar av andra statliga myndigheter än statliga universitet och högskolor. Genom att ingå i yrkeshögskolan kan dessa utbildningar få en anknytning till det offentliga utbildningssystemet och därmed blir de inte bara rent myndighetsspecifika. Synergieffekter kan också förväntas uppstå. Utbildningar inom yrkeshögskolan föreslås bl.a. därför, efter ansökan, få anordnas även av andra myndigheter än statliga universitet och högskolor.

Främja internationellt samarbete

Det är positivt med ökad internationell rörlighet bland studerande, då studier utomlands ger erfarenheter som gör dem bättre förberedda för yrkes- och samhällslivet. Svenska studerandes internationella erfarenheter kan också hjälpa Sverige att hävda sig som kunskapsnation i en alltmer globaliserad värld. För att skapa ytterligare intresse bland, och incitament för, utbildningsanordnare och studerande när det gäller att genomföra vissa utbildningsinslag i andra länder behöver dock anordnarna få mer information om vilka vägar till utbyte som finns och stöd i sådana samarbeten. Myndigheten för yrkeshögskolan föreslås därför få i uppdrag att främja internationella samarbeten inom yrkeshögskolan genom att informera utbildningsanordnare om möjligheter till sådana samarbeten när det gäller yrkeshögskolan och stödja dem i samarbetena.

Tillträde till utbildning i yrkeshögskolan

Det föreslås att behörighetsgivande förutbildningar ska få erbjudas i anslutning till alla yrkeshögskoleutbildningar, om det finns brist på behöriga sökande och det behövs arbetskraft med sådan kompetens som yrkeshögskoleutbildningen syftar till att ge. Sådana förutbildningar ska få erbjudas på gymnasial nivå.

Det är rimligt att en utbildningsanordnare tillsammans med arbetslivet i vissa fall bedömer att det ska ställas krav på särskilda förkunskaper. Krav på arbetslivserfarenhet utesluter dock normalt ungdomar som kommer direkt från gymnasieskolan. Sådana krav går stick i stäv mot ambitionen att öka ungdomarnas intresse och möjligheter att studera inom yrkeshögskolan. De strider också mot den målsättning som anges i lagen om yrkeshögskolan, att utbildningen väsentligen ska bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Av bl.a. dessa skäl föreslås att andra krav på särskilda förkunskaper än krav på kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolans nationella program eller motsvarande kunskaper bara ska få ställas upp om det finns särskilda skäl. Sådana andra förkunskapskrav ska endast få avse yrkeserfarenhet eller andra kunskaper än de nämnda som är av betydelse för utbildningens

speciella inriktning eller det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Utöver krav på kunskaper får det också ställas krav på villkor som är en förutsättning för utbildningens speciella inriktning eller det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

Det föreslås vidare att Myndigheten för yrkeshögskolan ska få i uppdrag att utreda och föreslå hur enhetligare förkunskapskrav för yrkeshögskoleutbildningar kan se ut och införas. När det gäller utbildningar som kräver nationellt likvärdigt innehåll föreslås att Myndigheten för yrkeshögskolan ska bemyndigas att meddela föreskrifter om krav på särskilda förkunskaper för sådana utbildningar.

Vid i övrigt likvärdiga meriter föreslås att urval till en utbildning inom yrkeshögskolan inte bara ska få göras på grundval av de i förordningen om yrkeshögskolan angivna urvalsgrunderna betyg, särskilt prov, tidigare utbildning och yrkeserfarenhet, utan att urval också ska få göras genom lottning. Vidare ska vid urvalet platserna få fördelas med olika andelar i kvotgrupper för de olika urvalsgrunderna. På så sätt får sökande som är behöriga genom svensk eller utländsk utbildning eller praktisk erfarenhet eller på grund av att de genom någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen en reell möjlighet att ingå i urvalet.

Tillsyn och kvalitetsgranskning

För att det ska bli tydligare för utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan vad de kan förvänta sig av den tillsyn som bedrivs av Myndigheten för yrkeshögskolan föreslås att det ska införas en definition av vad som avses med tillsyn i förordningen om yrkeshögskolan. För att markera att Myndigheten för yrkeshögskolan i större omfattning än i dag bör lämna råd och vägledning i samband med tillsynen föreslås att det i förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan anges att myndigheten inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och vägledning till utbildningsanordnarna.

Genom förslagen om ökad kontinuitet och långsiktighet i yrkeshögskolans utbildningar kommer kvalitetsgranskningen att få ökad betydelse. Det föreslås därför att kvalitetsgranskningen, i likhet med tillsynen, ska avse enskilda utbildningar. Därutöver kan

Myndigheten för yrkeshögskolan, liksom hittills, göra tematiska kvalitetsgranskningar. Det föreslås vidare att kvalitetsgranskningen ska ske utifrån kvalitetskriterier och att Myndigheten för yrkeshögskolan ska bemyndigas att meddela föreskrifter om kvalitetskriterierna.

För att presumtiva studerande och arbetsmarknaden ska få en rättvisande bild av en utbildning föreslås det att resultaten av tillsynen och kvalitetsgranskningen inte bara ska sammanfattas och publiceras utan att resultaten även ska publiceras uppdelat på varje granskad utbildning.

Högre krav för yrkeshögskoleexamen

För att säkerställa att utbildningar inom yrkeshögskolan håller en eftergymnasial nivå i enlighet med vad som stadgas i lagen om yrkeshögskolan föreslås att ett självständigt arbete (examensarbete) ska ingå även i utbildningar som får avslutas med en yrkeshögskoleexamen, och inte som i dag endast i utbildningar som får avslutas med en kvalificerad yrkeshögskoleexamen.

Det föreslås vidare att det i ledningsgruppen för en utbildning inom yrkeshögskolan alltid ingå minst en företrädare för skolväsendet som kan bidra till att utbildningen håller den förutsatta bredare eller högre nivån i förhållande till de gymnasiala utbildningarna.

Ikraftträdande

För att de förslag som lämnas i denna promemoria ska kunna genomföras behöver ändringar göras i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan, förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan, förordningen (2009:131) om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning och förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan. Vidare behöver det införas en ny förordning om behörighetsgivande förutbildning inom yrkeshögskolan. För att utbildningar som påbörjats enligt äldre bestämmelser ska kunna fortsätta att bedrivas på samma villkor som i dag behövs också övergångsbestämmelser.

Eftersom förslaget till lag om ändring i lagen om yrkeshögskolan kräver riksdagsbehandling är det lämpligt att lagändringarna, de därmed sammanhängande förordningsändringarna och den föreslagna nya förordningen om behörighetsgivande förutbildning inom yrkeshögskolan träder i kraft den 1 januari 2017.

Ändringarna i förordningen om yrkeshögskolan och förordningen med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan är fristående från lagändringarna och bör träda i kraft snarast möjligt för att säkerställa att de berörda verksamheterna bedrivs så effektivt som möjligt. Dessa förordningsändringar bör därför träda i kraft den 1 april 2016, med undantag för en bestämmelse i förordningen om yrkeshögskolan som har koppling till de föreslagna lagändringarna och därför bör träda i kraft samtidigt som dem.