

# Kommittédirektiv



Översyn av den eftergymnasiala yrkesutbildningen

Dir.  
2006:33

---

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2006

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn och en djupare analys av den eftergymnasiala yrkesutbildningen utanför högskolan. Översynen och analysen skall syfta till att identifiera eventuella luckor och överlappningar mellan alla olika utbildningsformer som erbjuds för att finna möjligheter till tydligare gränsdragning, effektivisering och andra förbättringar av systemet.

Utredaren skall bl.a.

- föreslå åtgärder som syftar till att förtydliga strukturen och ansvarsfördelningen inom utbildningssystemet och förhållandet till arbetsmarknadsutbildningen,
- överväga och lämna förslag på en ändamålsenlig fördelning av uppgifter och ansvar inom staten samt mellan staten, kommunerna, arbetslivet, privata utbildningsanordnare och den enskilde,
- belysa frågan hur utbildning inom olika utbildningsformer kan byggas på och hur studier samt reell kompetens kan tillgodoräknas den enskilde i olika utbildningar i skilda utbildningsformer, och
- analysera formerna för finansiering och vid behov föreslå förändringar i regelverken.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2007.

## Bakgrund

### *Riksdagens tillkännagivande*

Riksdagen gav med anledning av utbildningsutskottets betänkande 2003/04:UbU8 till känna att en översyn av den eftergymnasiala yrkesutbildningen var nödvändig (rskr. 2003/04:184). Utskottet ansåg att bilden av den eftergymnasiala yrkesutbildningen var svåröverskådlig. I juni 2004 förordnades inom dåvarande Utbildningsdepartementet en arbetsgrupp med uppgift att analysera utbudet av eftergymnasial utbildning. Arbetsgruppens kartläggning publicerades i Utbildnings- och kulturdepartementets skriftserie år 2005.

### *Ansvarsfördelningen*

Gymnasieskolan erbjuder grundläggande utbildning av både studieförberedande och yrkesförberedande karaktär. I de flesta fall krävs fortsatt lärande för den enskilde efter gymnasieskolan, i arbete eller i formell eftergymnasial utbildning. Arbetslivets pågående förändring förstärker denna utveckling. Korta yrkesutbildningar som bygger vidare på en gymnasial utbildning var i början av 1990-talet ett ansvar för kommunernas vuxenutbildning. Genom senare förändringar har staten övertagit finansieringsansvaret för vissa påbyggnadsutbildningar.

### *Utvecklingen inom utbildningssystemet*

Den mest genomgripande reformen av eftergymnasial utbildning genomfördes med 1977 års högskolereform (prop. 1975:9 och 1976/77:59). Denna innebar i princip att all eftergymnasial utbildning kom att samlas i högskolan. Syftet med reformen var att höja utbildningens kvalitet och få bort återvändsgränder i utbildningssystemet. Genom denna reform skapades gemensamma regler genom att lag och förordning som reglerade sektorn omfattade hela högskolan.

I samband med införande av försöksverksamhet med eftergymnasial kvalificerad yrkesutbildning infördes återigen ett system med eftergymnasial yrkesutbildning utanför högskolan.

Begreppet eftergymnasial har genom senare reformer av dels de kompletterande utbildningarna och påbyggnadsutbildningarna inom den kommunala vuxenutbildningen kommit att få en delvis ny innebörd, nämligen alla utbildningar som för tillträde kräver avslutad gymnasieskola oavsett utbildningarnas karaktär i övrigt.

Vad som idag skiljer högskolan från annan eftergymnasial utbildning är framför allt de tydliga krav på utbildningens kvalitet och nivå som regleras i högskolelagen och högskoleförordningen. Detta gäller t.ex kraven på att lärare i högskolan skall ha forskarutbildning samt vissa kvalitetsmål som skall gälla för all högskoleutbildning som regleras såväl i lagen som i en bilaga till förordningen (examensordningen).

## **Behovet av en utredning**

### *Demografien*

De demografiska förändringarna påverkar behovet av eftergymnasial utbildning på olika nivåer. Antalet 20-åringar i befolkningen kommer att öka från nuvarande 100 000 för att år 2010 uppgå till 130 000. Under de närmaste tio åren kommer 1940-talets stora barnkullar att uppnå pensionsålder. Samtidigt som fler ungdomar kommer att efterfråga någon form av eftergymnasial utbildning lämnar stora grupper arbetsmarknaden. För att ersätta bortfallet av kompetens kommer ökade behov av kompetensutveckling för redan yrkesverksamma att behöva tillgodoses. Därmed kommer även behovet av eftergymnasial yrkesutbildning att öka.

Det är i grunden människors kunskaper och kompetens som skapar förutsättningar för tillväxt och hållbar utveckling. Arbetsmarknaden kräver att människor fortlöpande kan förnya kunskaper och kompetens. Det kräver i sin tur att utbildningssystemet fungerar så flexibelt att det kan tillgodose detta behov av livslångt lärande.

*Traditionella gränser i utbildningssystemet överskrids*

Kunskapsinnehållet i de eftergymnasiala yrkesutbildningarna utanför högskolan överlappar och överskrider allt oftare traditionella gränser mellan olika nivåer i utbildningssystemet. Den kvalificerade yrkesutbildningen bygger på ett sådant synsätt. Detta gränsöverskridande kan vara av stort värde för att hålla en utbildning aktuell och innehållsmässigt relevant, men kan också försvåra för såväl den enskilde som en arbetsgivare att värdera och jämföra snarlika utbildningar i olika utbildningsformer. Det skapar också osäkerhet om i vilken utsträckning genomförda moment kan tillgodoräknas inom annan eftergymnasial utbildning.

*Överlappningar mellan utbildningsformer*

Den tidigare nämnda kartläggningen visade bl.a. att utbildningsområden som liknar varandra förekommer inom olika utbildningsformer. Det gäller t.ex utbildningar inom turism, service, ekonomi, konst, design, informations- och kommunikationsteknologi. Vissa utbildningar av förberedande karaktär ger avsevärt mer djupgående och avancerade kunskaper inom ett visst ämnesområde än vad som är möjligt att erbjuda inom ramen för en gymnasial utbildning. Andra utbildningar är direkta yrkesutbildningar, men med olika längd, profil och specialiseringsgrad beroende på utvecklingen av och inom olika yrken eller branscher samt uppkommande behov.

*Diversifierat system men oklarheter runt utbildningarnas mål*

Det finns en mångfald aktörer som erbjuder olika former av yrkesinriktad utbildning på eftergymnasial nivå utanför högskolan. Ett diversifierat yrkesutbildningssystem innebär många valmöjligheter för såväl den enskilde som för olika aktörer och kan bidra till att utbildningsbehov i samhället kan tillgodoses på ett flexibelt sätt. Även uppbyggnaden av lärcentrum som pågått under flera år har bidragit till att yrkesutbildningar blivit tillgängliga för alltfler, bl.a. genom distansutbildning.

Förekomsten av alternativa vägar och utbildningsformer inom den eftergymnasiala yrkesutbildningen ställer stora krav på tydlighet för att det skall vara möjligt för den enskilde att förstå vad som skiljer dem från varandra. Det är ofta svårt att bedöma vilket värde en utbildning har i förhållande till andra utbildningar och till arbetslivets behov. Det gäller särskilt när det förekommer yrkesutbildningar med likartad inriktning i olika utbildningsformer. Utbildningarna kan vara inriktade mot samma arbetsmarknadssegment men ändå leda till olika kvalifikationsnivåer utan att skillnaderna klart framgår. För den enskilde framstår det inte alltid klart på vilket sätt målen för yrkesutbildningarna i de olika utbildningsformerna skiljer sig åt, eller vad denna skillnad har för betydelse. Sådana oklarheter kan bidra till att den enskilde i efterhand uppfattar en utbildning som en återvändsgränd.

#### *Olika finansiering och olika krav*

Utbildningsformerna styrs av olika regelverk och utbildningarna finansieras på olika sätt beroende på det regelverk som är tillämpligt. Utbildningar som bedrivs som s.k. kompletterande utbildningar finansieras t.ex. helt eller delvis av elevavgifter. Vissa berättigar till studiestöd och för andra utbildningar kan statsbidrag lämnas.

Systemet kan uppfattas som oklart och svåröverskådligt både av den enskilde och av en utbildningsanordnare. Det faktum att en viss utbildning står under statlig tillsyn, får statsbidrag för verksamheten och berättigar till studiestöd för den studerande kan ge intryck av att staten också tar ansvar för utbildningens innehåll och kvalitet.

Vad gäller vissa utbildningsformer föreskrivs att anordnaren är ansvarig för att säkerställa att det finns förutsättningar för effektivitet och kvalitet. Sådana krav kan utgöra villkor för att anordnaren skall få statliga anslag eller statsbidrag.

#### *Resursfördelningen*

En svåröverskådlig utbildningsstruktur minskar möjligheterna att fatta väl avvägda beslut om inriktning och dimensionering

av den eftergymnasiala yrkesutbildningen. En sådan struktur kan också leda till längre utbildningstider för den enskilde än nödvändigt. Systemet kan också göra det svårt att på ett effektivt sätt överblicka vilka resurser som avsätts för eftergymnasial yrkesutbildning. En mer påtaglig samverkan mellan regionala och nationella nivåer när det gäller planeringen av verksamheterna saknas ofta.

#### *Tillsyn, uppföljning och utvärdering*

Regler om hur tillsyn skall utövas och uppföljning göras och vilka krav som skall ställas på anordnare av utbildningar är olika i olika regelverk. I vissa fall läggs stor vikt vid att tillämpade kvalitetssystem och formerna för kvalitetskontroller redovisas noga inför ett godkännande av en viss utbildning. Regelbunden tillsyn utövas i en del fall. I andra fall görs i huvudsak en uppföljning i efterhand för att kontrollera verksamheten. Det finns också olikheter i fråga om finansiella villkor och hur de medel man får skall redovisas. Olikheterna beror på utbildningsformernas förutsättningar. När det gäller t.ex. kompletterande utbildningar görs som regel inte någon kontinuerlig uppföljning eller kontroll efter det att beslut om statligt stöd har fattats, med undantag för då beslut omprövas med regelbundna intervall. Ett särfall är yrkesutbildningen inom folkhögskolan som i formellt avseende inte i något skede granskas av någon utanför folkbildningen. Någon oberoende utvärdering av verksamheterna görs inte kontinuerligt. Ansvaret för att detta sker är idag otydligt.

#### *Processer inom Europeiska gemenskapen (EG)*

Yrkesutbildningen i Sverige påverkas också av processer som pågår inom EG. Den s.k. Köpenhamnsprocessen utgör yrkesutbildningens bidrag till förverkligandet av Lissabonmålen, på så sätt att den syftar till höjd kvalitet i yrkesutbildningen och ökad rörlighet över nationsgränserna. Under år 2004 antog ministerrådet bl.a. gemensamma principer för kvalitetssäkringen i yrkesutbildningen och för validering av informellt lärande. För närvarande pågår en konsultationsprocess om Europeiska

kommissionens förslag till europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (EQF), vilken är avsedd att komplettera de direktiv för ömsesidigt erkännande och godkännande av yrkeskvalifikationer för s.k. reglerade yrken som finns sedan tidigare. I dessa sammanhang kan brist på tydlighet i fråga om en utbildnings nivå och innehåll försvåra för enskilda med svensk utbildning att bli korrekt bedömda.

### *Sammanfattning*

De nämnda förhållandena ger sammanfattningsvis upphov till frågor om hur gränserna skall dras mellan det offentliga utbildningsväsendet och enskilda utbildningsanordnare, mellan högskoleutbildning, kvalificerad yrkesutbildning, kommunal påbyggnadsutbildning, folkbildning och arbetsmarknadsutbildning. De ger även upphov till frågor om samhällets, arbetslivets och den enskildes ansvar för utbildning och kompetensutveckling. Såväl utbildningspolitiska som kulturpolitiska och arbetsmarknadspolitiska mål tillgodoses med utbildningssystemet som redskap. Statens ansvar för utbildningar i sådana fall där samhället har intresse av att utbildningarna bedrivs, vare sig de anordnas av offentliga eller privata aktörer, bör klargöras.

## **Uppdraget**

### *Översyn och analys*

En särskild utredare skall göra en översyn och en djupare analys av den eftergymnasiala yrkesutbildningen utanför högskolan. Översynen och analysen skall syfta till att identifiera eventuella luckor och överlappningar mellan alla olika utbildningsformer som erbjuds idag inom ett och samma ämnesområde för att finna möjligheter till tydligare gränsdragning, effektivisering och andra förbättringar av systemet.

### *Struktur och ansvarsfördelning*

Eftergymnasiala yrkesutbildningar förekommer i olika former inom utbildningssystemet. Oklarheter kring vilka likheter och skillnader som finns och de bakomliggande orsakerna till detta bidrar till en osäkerhet om olika yrkesutbildningars mål, innehåll, nivå och värde på arbetsmarknaden. Den främsta uppgiften för utredaren är att föreslå åtgärder som syftar till att förtydliga strukturen och ansvarsfördelningen vad gäller den eftergymnasiala yrkesutbildningen, inom utbildningssystemet och i förhållande till arbetsmarknadsutbildningen. Utredaren skall överväga och lämna förslag på en ändamålsenlig fördelning av uppgifter och ansvar inom staten samt mellan staten, kommunerna, arbetslivet, privata utbildningsanordnare och den enskilde.

Utredaren skall analysera och värdera de väsentliga skillnader och likheter som finns mellan yrkesutbildningarna i det eftergymnasiala utbildningssystemet.

Utredaren skall lämna de förslag som analysen kan föranleda och vid behov föreslå förändringar i regelverken.

### *Säkerställa att utbildningsbehov kan tillgodoses*

I utredarens uppdrag ingår att analysera vilka strukturer inom utbildningssektorn som behöver förändras eller skapas för att säkerställa att samhällets och särskilt arbetsmarknadens behov av eftergymnasial yrkesutbildning kan identifieras och tillgodoses. Ambitionen skall vara att utbildningssystemet anpassas bättre till det växande behovet av flexibla former för livslångt lärande.

### *Behovet av samverkan på nationell och regional nivå*

Utredaren skall undersöka behovet av en stärkt samverkan på regional nivå vid planeringen av den eftergymnasiala yrkesutbildning som berörs av utredarens uppdrag. Utredaren skall bedöma på vilket sätt en sådan samverkan skulle påverka förutsättningarna för prioriteringar på nationell och regional nivå. Om utredaren kommer fram till att det finns ett behov av



en sådan stärkt samverkan skall utredaren lämna förslag på hur denna skulle kunna åstadkommas.

#### *Möjligheter att bygga på och tillgodoräkna utbildning*

Utredaren skall belysa frågan hur utbildning inom olika utbildningsformer kan byggas på, värderas och tillgodoräknas om den studerande senare vill läsa vidare samt hur reell kompetens kan tillgodoräknas i olika utbildningar i skilda utbildningsformer.

#### *Finansiering av de eftergymnasiala yrkesutbildningarna*

De eftergymnasiala yrkesutbildningarna finansieras på olika sätt beroende på vilka verksamhetsformer de tillhör och enligt bestämmelser i olika författningar. Utredaren skall analysera och värdera de olika tillämpade formerna för finansiering och vid behov föreslå förändringar i regelverken.

#### *Tillsyn, uppföljning och utvärdering*

Utredaren skall överväga vilka krav som kan ställas på kvalitetssäkringen av utbildningar för vilka enskilda utbildningsanordnare får statligt stöd, samt analysera förutsättningarna och villkoren för att sådant stöd skall kunna lämnas. I detta sammanhang skall även kompletterande utbildningar, som står under statlig tillsyn och åtnjuter stöd i form av momsbefrielse ingå.

Utredaren skall föreslå hur tillsyn, uppföljning och hur oberoende utvärdering bör utformas för att säkerställa effektivitet och kvalitet i verksamheterna.

#### *EU-direktiv m.m.*

EU-direktiv, konventioner eller överenskommelser som är relevanta i sammanhanget och vilka Sverige har genomfört eller på annat sätt åtagit sig att följa skall beaktas i utredarens arbete. Särskilt skall direktiv 92/51/EG beaktas.

Utredaren skall också beakta utvecklingen inom Köpenhamnsprocessen och de verktyg som tas fram där, t.ex en referensram för kvalifikationer inom det livslånga lärandet.

#### *Samråd*

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter och företrädare för de utbildningsformer som är berörda av uppdraget. Samråd skall ske med Sveriges Kommuner och Landsting. Samråd skall även ske med de utredningar vars uppdrag kan komma att beröra frågeställningar som utredaren behandlar.

Samråd skall även ske med en referensgrupp som utsetts inom Regeringskansliet och som består av företrädare för de departement som närmast berörs av de frågor utredaren skall behandla.

#### *Övrigt*

I övrigt står det utredaren fritt att under utredningens gång undersöka för utredningsuppdraget närliggande områden om utredaren bedömer att detta kan vara till gagn för utredningen. Utredaren har möjlighet att lämna förslag på dessa områden.

#### **Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2007.

(Utbildnings- och kulturdepartementet)