

Kommittédirektiv



Utredning om införandet av en yrkeshögskola

Dir.
2007:50

Beslut vid regeringssammanträde den 29 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en analys av och lämna förslag till hur eftergymnasiala yrkesutbildningar utanför högskolan skall sammanföras under ett gemensamt ramverk benämnt Yrkeshögskolan. Utredaren skall utarbeta förslag till de lag- och förordningstexter som behövs för att införa detta ramverk. Utredarens förslag skall syfta till att förenkla och förtydliga systemet för eftergymnasial yrkesutbildning samt till att underlätta prioritering och resursfördelning på nationell nivå. Förslagen skall vidare syfta till att säkerställa att uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring sker inom området. Utredaren skall analysera det statliga och offentliga åtagandet vad gäller yrkesutbildning på eftergymnasial nivå. Utredaren skall även lämna förslag till struktur för Yrkeshögskolan och ange hur ansvar och administration för denna verksamhet skall se ut. Utredaren skall klargöra hur olika former av eftergymnasiala yrkesutbildningar tillgodoser olika intressenters behov, uppskatta dimensioneringen av de utbildningar som skall sammanföras under Yrkeshögskolan samt bedöma hur ansvaret för finansieringen av utbildningarna skall fördelas och i vilken utsträckning studiefinansiering kan komma i fråga. Ansvaret för särskilt kostnadskrävande utbildningar, t.ex. flygutbildningar, skall uppmärksammas.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 29 februari 2008.

Bakgrund

Med stöd av den tidigare regeringens bemyndigande den 23 mars 2006 gav chefen för dåvarande Utbildnings- och kulturdepartementet en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn och en djupare analys av den eftergymnasiala yrkesutbildningen utanför högskolan (dir. 2006:33). Regeringen beslutade den 2 november 2006 tilläggsdirektiv (dir. 2006:108) som innebar en tidigareläggning av slutredovisningen till den 31 december 2006.

Utredaren överlämnade den 11 januari 2007 betänkandet Eftergymnasiala yrkesutbildningar – beskrivning, problem och möjligheter (SOU 2006:115). Betänkandet behandlar delar av de frågeställningar som formulerats i de ursprungliga direktiven.

Av betänkandet framgår bl.a. att den eftergymnasiala yrkesutbildningen kännetecknas av mångfald vad gäller utbudet men även svåröverskådlighet vad gäller skillnader och likheter mellan utbildningsformerna, liksom i fråga om bl.a. statens stöd och regelverkens utformning. Utredaren anser att det saknas principer för vilka villkor som skall ligga till grund för den eftergymnasiala yrkesutbildningen. Utredaren anser också att problemen handlar både om hur utbudet är dimensionerat i förhållande till arbetslivets behov och om hur utbildning initieras, finansieras och följs upp. Utredaren föreslår att de utbildningsformer som staten bör stödja skall infogas i ett ramverk med en paraplyorganisation med uppgift bl.a. att svara för prioriteringar och resursfördelning på nationell nivå samt säkerställa att utvärdering och kvalitetssäkring sker. Ramverket skulle kunna benämnas Yrkehögskolan. Ett sådant ramverk förutsätter enligt utredaren ingen förändring av nuvarande huvudmannaskap för utbildningarna. Utredaren framhåller vidare att en nära samverkan mellan arbetsmarknadsutbildningen och den eftergymnasiala yrkesutbildningen är viktig. En sådan bör enligt utredaren omfatta bl.a. analyser av behov och förändringar på arbetsmarknaden. Utredaren anser att hela eller delar av utbildningar knutna till ramverket bör kunna utgöra viktiga inslag i arbetsmarknadsutbildningen.

Utredaren framhåller samarbetet inom EU och den så kallade Köpenhamnsprocessen som syftar till att främja livslångt lärande, kvalitet och rörlighet. Ett ömsesidigt förtroende för de nationella systemen är enligt utredaren en förutsättning för att samarbetet inom EU skall fungera.

Regeringen gör bedömningen att det eftergymnasiala yrkesutbildningssystemet utanför högskolan bör förenklas så att oönskade överlappningar mellan utbildningar och utbildningsformer reduceras och ingångarna i systemet blir tydligare.

Tidigare utredningar och överväganden

Utredningen om kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning

Den 21 april 1994 beslutade den dåvarande regeringen direktiv för en utredning om kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning (dir. 1994:36). Utredningens uppdrag var bl.a. att definiera behovet av kvalificerad yrkesutbildning på eftergymnasial nivå, bedöma behovet av avgränsningar mellan den kvalificerade eftergymnasiala yrkesutbildningen och andra utbildningssektorer och lämna underlag till ställningstaganden i fråga om strukturen för den kvalificerade eftergymnasiala yrkesutbildningen.

Utredaren överlämnade i mars 1995 betänkandet Yrkeshögskolan – Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning (SOU 1995:38) i vilket det föreslogs att en parallell organisation för kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning vid sidan av högre utbildning skulle inrättas. Denna borde benämnas yrkeshögskola för att markera att det rörde sig om en alternativ studieväg som var likvärdig, men väsensskild från högskoleutbildning. Utredaren föreslog att vissa kompletterande utbildningar och kommunala påbyggnadsutbildningar skulle överföras till yrkeshögskolan.

Införandet av kvalificerad yrkesutbildning

Den efterföljande regeringen beslutade att en försöksverksamhet med en ny kvalificerad yrkesutbildning med stark arbets-

livsanknytning skulle bedrivas under ledning av en kommitté (dir. 1996:26 och 1996:41). Kommittén skulle även ta fram underlag för ställningstaganden till hur denna verksamhet kunde inordnas i utbildningssystemet.

Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning lämnade i oktober 1999 sitt slutbetänkande KY Kvalificerad yrkesutbildning (SOU 1999:122). Kommittén ansåg att kvalificerad yrkesutbildning borde ges en reguljär form inom utbildningssystemet samt att kommunala påbyggnadsutbildningar och kompletterande utbildningar – de senare med sin särart i behåll – borde införas under samma organisatoriska ram i form av en samlad, nationell administration.

Lagen (2001:239) om kvalificerad yrkesutbildning trädde i kraft den 1 januari 2002. Kvalificerad yrkesutbildning blev en egen, reguljär utbildningsform inom det offentliga utbildningssystemet. Den dåvarande regeringen inrättade en särskild myndighet med uppgift att administrera den nya kvalificerade yrkesutbildningen. Övriga, befintliga former för eftergymnasial yrkesutbildning bedömdes inte vara aktuella att inordna i denna struktur.

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 därför en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att analysera utbudet av eftergymnasial utbildning. Arbetsgruppens kartläggning publicerades i dåvarande Utbildnings- och kulturdepartementets skriftserie år 2005. Kartläggningen pekade bl.a. på behovet av en mer sammanhållen och effektiv organisation av den eftergymnasiala yrkesutbildningen.

Behovet av en utredning om införandet av en yrkeshögskola

Det finns flera utbildningsformer inom vilka det bedrivs eftergymnasial yrkesutbildning: kvalificerad yrkesutbildning, påbyggnadsutbildning inom kommunal vuxenutbildning, folkhögskoleutbildning, kompletterande utbildning samt vissa kortare utbildningar vid universitet och högskolor som mer specifikt är inriktade mot ett visst yrke. De har vuxit fram under olika epoker och i olika sammanhang för att svara mot aktuella eller förväntade behov. Yrkesutbildning på eftergymnasial nivå förekommer också inom arbetsmarknadsutbildningen.

I betänkandet Eftergymnasiala yrkesutbildningar – beskrivning, problem och möjligheter (SOU 2006:115) lämnas vissa fakta om utbildningsformerna och bedömningar som ger en god plattform för en grundligare analys och utredning. Regeringen gör bedömningen att viktiga frågeställningar återstår att utreda inför ett ställningstagande till hur en yrkeshögskola skall införas. De eftergymnasiala yrkesutbildningarna skall fungera som vidareutbildning där gymnasieskolans yrkesutbildningar inte är tillräckligt omfattande eller saknas. Det behöver klargöras hur den eftergymnasiala yrkesutbildningen påverkas av en reformerad gymnasieskola och vuxenutbildning, vilka eftergymnasiala yrkesutbildningsformer som staten helt eller delvis bör stödja och vilka förutsättningar för studiefinansieringen som skall gälla. Detta gäller inte minst för olika kostnadskrävande utbildningar inom systemet. Vidare behöver det klargöras vilka möjligheterna och konsekvenserna blir för de olika utbildningsformer som bör inordnas under ett gemensamt ramverk samt vilka behov de kan tillgodose i 2000-talets samhälle. Dessa senare frågeställningar har inte behandlats i ett sammanhang under de senaste decennierna.

Utgångspunkten skall vara att de eftergymnasiala yrkesutbildningarna vid sidan av befintlig högskoleutbildning skall kunna tillgodose samhällets behov av yrkeskunnig arbetskraft i vid bemärkelse. Ansvarsfördelningen mellan olika intressenter och parter behöver analyseras liksom formerna för finansiering av utbildningarna inom ramverket Yrkeshögskolan.

Det är angeläget att frågorna om flygutbildningarnas villkor, omfattning och hemvist samtidigt blir föremål för övervägande. Kännetecknande för flygutbildningarna är att deras innehåll och utförande i stor utsträckning styrs av internationella konventioner och regelverk. Utbildningarna saknar en tydlig plats inom det svenska utbildningssystemet. Det finns ett flertal olika utbildningar vilka leder till olika certifikat för privat- och trafikflygare, helikopterpiloter, helikoptertekniker, flygtrafiklärare, flygtekniker och flygmekaniker. De bedrivs inom olika utbildningsformer, har olika huvudmän, olika former av statligt stöd samt olika villkor för finansieringen. Vissa utbildningar anordnas av privata anordnare och står av olika skäl helt utanför de statliga stödformerna. Det är även möjligt att utbilda sig till trafikflygare utomlands. Det är önskvärt att förenkla utbildningsstrukturen och klarlägga behovet på arbetsmarknaden inom flygområdet. Frågan om hur ansvaret och kostnaderna skall fördelas mellan staten, annan huvudman, arbetslivet och andra intressenter behöver utredas.

Det är av vikt att kvalitetssäkringen av utbildningarna som sammanförs inom ramverket särskilt uppmärksammas. En tydlig uppföljning och utvärdering av och tillsyn över utbildningarna måste säkerställas. Det finns också ett behov av att klarlägga hur ramverkets former och organisation i dessa avseenden skall se ut.

Validering och erkännande av reell kompetens liksom tillgodoräknande mellan utbildningsformer är frågor som rönt allt större intresse, bl.a. genom det europeiska och nordiska samarbetet. Den av den förutvarande regeringen tillsatta Valideringsdelegationen berörde i december 2006 i Delrapport från Valideringsdelegationen (dnr VLD 2006/81.5) bl.a. olika aspekter på validering. Det behöver inte minst inom yrkesutbildningsområdet tydliggöras vilka villkor och förhållanden som bör gälla.

Mot denna bakgrund bedöms behovet vara stort av en utredning som lämnar förslag och underlag för ett ställningstagande i fråga om bl.a. vilka utbildningsformer som bör finnas inom ramen för en yrkeshögskola samt om dess struktur och funktion i utbildningssystemet.

Uppdraget

En särskild utredare skall göra en analys av och lämna förslag till hur eftergymnasiala yrkesutbildningar utanför högskolan skall sammanföras under ett gemensamt ramverk benämnt Yrkeshögskolan. Utredarens förslag skall syfta till att förenkla och förtydliga systemet för eftergymnasial yrkesutbildning samt till att underlätta prioritering och resursfördelning på nationell nivå. Förslagen skall vidare syfta till att säkerställa att uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring sker inom området. Utgångspunkten skall vara att olika huvudmän även fortsättningsvis skall kunna bedriva utbildningar inom ramverket. Utredaren skall utarbeta förslag till de lag- och förordningstexter som behövs för att införa ramverket. Utredaren skall analysera det statliga och offentliga åtagandet vad gäller yrkesutbildning på eftergymnasial nivå. Utredaren skall även lämna förslag till struktur för Yrkeshögskolan och ange hur ansvar och administration för denna verksamhet skall se ut. Utredaren skall i en eventuell redovisning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) särskilt beakta hur statens kostnader för studiefinansiering kan komma att påverkas av de förslag som utredaren lämnar.

Utredaren skall

- klargöra hur olika former av eftergymnasiala yrkesutbildningar tillgodoser olika intressenters behov,
- lämna förslag på hur det eftergymnasiala yrkesutbildningssystemet utanför högskolan kan förenklas så att oönskade överlappningar mellan utbildningar och utbildningsformer reduceras och ingångarna i systemet blir tydligare,
- lämna motiverade förslag om vilka av de utbildningar som skall sammanföras under Yrkeshögskolan som skall komma i fråga för statligt stöd inklusive studiestöd och i vilken utsträckning samt på vilket sätt stödet skall lämnas,
- göra en uppskattning av dimensioneringen av de olika utbildningar som skall sammanföras under Yrkeshögskolan i förhållande till samhällets behov av yrkesutbildad arbetskraft inom olika områden,

- föreslå hur gränsdragningen i fråga om olika huvudmäns ansvar för de utbildningar som skall sammanföras under Yrkeshögskolan skall se ut för att uppnå en så hög samhällsekonomisk effektivitet som möjligt,
- analysera och bedöma hur ansvaret för planering, utförande och finansiering av de aktuella utbildningsformerna skall organiseras och fördelas mellan olika regionala och nationella intressen samt mellan stat och kommun,
- lämna förslag om hur ansvaret för speciella och särskilt kostnadskrävande utbildningar, t.ex. flygutbildningar, där bl.a. nationella intressen eller internationella konventioner eller regler måste beaktas, skall fördelas mellan staten, annan huvudman, arbetslivet och andra intressenter,
- föreslå former och organisation för en enhetlig kvalitetssäkring innefattande tillsyn över och uppföljning samt utvärdering av utbildningar som skall sortera under Yrkeshögskolan,
- lämna förslag om hur validering och tillgodoräknande av utbildningar, t.ex. vad avser utländsk utbildning, delar av högskoleutbildning m.m., skall hanteras inom Yrkeshögskolans ramverk,
- bedöma hur gymnasieskolans och den gymnasiala vuxenutbildningens utveckling påverkar den eftergymnasiala yrkesutbildning som skall sammanföras under Yrkeshögskolan, och
- bedöma hur det europeiska och nordiska samarbetet avseende bl.a. ökad transparens mellan ländernas yrkesutbildningar samt arbetskraftens rörlighet påverkar Yrkeshögskolan.

Samråd

Utredaren skall samråda med utredningen om en reformerad gymnasieskola (dir. 2007:8), utredningen om en fristående vuxenutbildning (dir. 2007:32), utredningen om översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. (dir. 2007:28) och utredningen om en flexibla arbetsmarknadsutbildning (dir. 2006:70 och 2006:125).

Utredaren skall även samråda med Valideringsdelegationen och andra berörda myndigheter, arbetsmarknadens intressenter samt berörda studerandeorganisationer.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 29 februari 2008.

(Utbildningsdepartementet)