

Kommittédirektiv

Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar

Beslut vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå de förändringar som krävs i yrkeshögskolans regelverk för att säkerställa den växande utbildningsformens effektiva funktion även för framtiden. Syftet med utredningen är att förtydliga yrkeshögskolans roll i utbildningssystemet och att skapa förutsättningar för att yrkeshögskolan ska kunna fortsätta att utvecklas med bibehållen kvalitet.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag på hur ett gemensamt system för ansökan till yrkeshögskolan kan utformas,
- föreslå hur ett förstärkt system för studiedokumentation för yrkeshögskolan och konst- och kulturutbildningar bör utformas och införas,
- föreslå på vilka grunder en utbildningsinriktning inom yrkeshögskolan ska kunna ha längre varaktighet och föreslå vilka utbildningsinriktningar som bör ingå i ett mer stadigvarande utbud,
- föreslå hur möjligheten till progression i yrkeshögskolesystemet genom att utbildningar kan bygga på annan eftergymnasial utbildning eller motsvarande kunskaper bör utformas, och
- föreslå hur yrkeshögskolan i högre grad kan bidra med kompetens för klimatomställning och ta ställning till om utbildning för klimatomställning på något sätt bör kunna prioriteras.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2023.

Uppdraget att utreda behovet och utformningen av en samlad administrativ stödstruktur för yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan fyller en viktig funktion i kompetensförsörjningen till arbetslivet och utbildningsformen har gått från att vara en begränsad försöksverksamhet (föregångaren var kvalificerad yrkesutbildning) till att vara en etablerad del av det svenska utbildningssystemet. Yrkeshögskolan är inne i en period av kraftfull expansion och antalet årsplatser har fördubblats från 2014 till 2021. Yrkeshögskolan omfattar nu omkring 50 000 årsplatser och antalet studerande närmar sig 80 000.

Yrkeshögskolan är en mycket decentraliserad utbildningsform, där varje anordnare har stort ansvar för administration av ansökningsprocess och studiedokumentation. Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) svarar också för ett register över uppgifter om de studerande i yrkeshögskoleutbildningar samt de studerandes studieresultat, betyg, examina och utbildningsbevis (förordningen [2011:1162] med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan). Med kraftigt ökande volymer av ansökningar och studerande finns det anledning att se över hur det stödet kan stärkas för en säker och effektiv administration av ansökan till och dokumentation av studier inom yrkeshögskolan.

Ett gemensamt system för ansökan och antagning

Inom yrkeshögskolan sker ansökan, bedömning av grundläggande behörighet och om den sökande motsvarar eventuella särskilda förkunskapskrav samt urval och antagning lokalt hos respektive utbildningsanordnare. Bedömningen görs i relation till varje sökt utbildning. En sökande behöver styrka sin grundläggande behörighet till en utbildning inom yrkeshögskolan genom att bifoga sitt gymnasiebetyg eller motsvarande i varje ansökan till en yrkeshögskoleutbildning. Detta sker genom att en digital kopia eller en papperskopia av betygsdokumenten bifogas varje ansökan. Utbildningens ledningsgrupp antar sökanden och prövar frågor om tillgodoräknanden (4 kap. 2 § 2 förordningen [2009:130] om yrkeshögskolan).

Antalet ansökningar till utbildningar inom yrkeshögskolan har enligt MYH ökat från drygt 91 000 år 2015 till närmare 216 000 år 2020, dvs. med 137 procent. Andelen sökande som söker till fler än en utbildning har också ökat kraftigt under perioden, från 63 till 76 procent. De kraftfulla volymökningarna medför en ökad administration hos de drygt 200 utbildningsanordnarna. Varje anordnare administrerar ansökan och behörighetsbedömning på egen hand, eftersom det saknas ett gemensamt system för ansökan och

behörighetsbedömning inom yrkeshögskolan som samtliga anordnare kan ansluta sig till.

I dag kan en individ söka och antas till ett obegränsat antal yrkeshögskoleutbildningar och därefter påbörja studier på flera utbildningar. Detta leder till begränsad förutsägbarhet hos anordnaren om hur många studerande en viss utbildning verkligen kommer att ha vid utbildningsstart. Det decentraliserade systemet för ansökan kan således leda till tomma platser på vissa utbildningar och i värsta fall till inställda utbildningsomgångar, vilket i sin tur påverkar nyttjandegraden negativt, dvs. andelen beviljade platser som fylls med studerande och för vilka statsbidrag betalas ut minskar.

Universitets- och högskolerådet (UHR) har i uppgift att biträda universitet och högskolor vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande (förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet). För det arbetet finns antagningssystemet NyA, som UHR är systemägare till och som lärosätena kan ansluta sig till på frivillig basis. I NyA samlas anmälningar till i princip alla lärosäten och systemet kan sedan maskinellt bedöma behörighet, rangordna de sökande och göra urval. Förutom att utgöra ett tekniskt systemstöd fungerar UHR:s arbete med NyA även som stöd för verksamhetsutveckling till berörda lärosäten.

MYH har i en skrivelse till regeringen föreslagit att en utredning tillsätts med uppdrag att belysa förutsättningarna för att på sikt utveckla ett gemensamt system för ansökningar till utbildningar inom yrkeshögskolan och högskolan (U2020/00546). Ett sätt att göra det är enligt MYH att utveckla NyA till att även kunna hantera yrkeshögskolans ansökningar och behörighetsprövning. Eftersom det handlar om ansökan till två statligt finansierade eftergymnasiala utbildningsformer med liknande krav för att uppfylla grundläggande behörighet kan ett gemensamt antagningssystem för yrkeshögskolan och högskolan vara det för staten mest effektiva alternativet anför myndigheten. Ett gemensamt systemstöd för vissa inslag i antagningsprocessen skulle vidare underlätta för individer som söker sig till eftergymnasial utbildning och det skulle också kunna underlätta rörlighet mellan de båda utbildningsformerna. Det bedöms dock inte helt okomplicerat att införliva ytterligare en utbildningsform i NyA. MYH föreslår därför att utredningen som alternativ även bör utreda möjligheten att införa ett administrativt system för vissa centrala inslag i antagningsprocessen enbart för yrkeshögskolan.

Även Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att utreda förutsättningarna för ett gemensamt system för ansökningar till yrkeshögskolan. Riksrevisionen konstaterar i sin granskningsrapport Yrkeshögskolan – ambitioner, styrning och uppföljning (RiR 2021:13) att ett ökat centralt inslag i antagningssystemet skulle kunna vara ett steg mot en mer effektiv användning av resurser, t.ex. genom att studerande i ett tidigt skede prioriterar sina val och att antalet tomma platser vid utbildningsstart kan minska.

Ett system för ansökningar bör utredas. En utgångspunkt ska vara att systemstödet ska säkerställa en rättssäker hantering av antagningsprocessen samt bibehålla kvalitet och effektivitet i systemet. Vidare bör systemstödet bidra till att bibehålla eller t.o.m. öka nyttjandegraden, det vill säga andelen beviljade utbildningsplatser för vilka statsbidrag betalas ut, och till att motverka inställda utbildningsomgångar. Om ett gemensamt system för ansökan till högskolan och yrkeshögskolan främjar rörligheten mellan de båda utbildningsformerna ser regeringen det som en positiv bieffekt. Den ansvarsfördelning som i dag regleras i förordningen om yrkeshögskolan när det gäller ansökan, urval och antagning är ändamålsenlig och bör kvarstå, dvs. att bedömning av om en sökande möter särskilda förkunskapskrav samt urval till utbildningarna fortsatt ska vara en uppgift för utbildningsanordnaren och att ledningsgruppen för respektive utbildning även i fortsättningen ska anta sökanden.

UHR har i uppdrag att utveckla ett nationellt behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning vilket ska möjliggöra för den som inte har grundläggande behörighet till högskoleutbildning att visa att han eller hon har de nödvändiga kompetenser som krävs för sådan behörighet. UHR ska också genomföra en försöksverksamhet med ett sådant prov enligt förordningen (2018:1510) om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning (U2020/06630). Det prov som utvecklas inom ramen för detta uppdrag bör också kunna ge grundläggande behörighet till yrkeshögskolan.

Utredaren ska därför

- lämna två alternativa förslag på hur ett system för ansökan till och bedömning av grundläggande behörighet till yrkeshögskolan kan utformas, ett som innebär utvecklande av ett eget system för yrkeshögskolan som är gemensamt för alla utbildningsanordnare och ett som innebär ett

stöd i antagningen till yrkeshögskolan som samordnas eller integreras med det befintliga systemet för antagning till högskolan som UHR förvaltar (NyA),

- analysera om och i så fall hur de två förslagen kan bidra till att öka effektiviteten i yrkeshögskolesystemet, exempelvis genom en ökad nyttjandegrad och ett minskat antal inställda utbildningsomgångar,
- när det gäller alternativet att samordna eller integrera ett nytt system för ansökan till yrkeshögskolan med högskolans antagningssystem NyA, beskriva både de systemtekniska och de verksamhetsmässiga förutsättningar som krävs för att det ska vara möjligt att genomföra utan negativa konsekvenser för de lärosäten som använder NyA,
- följa UHR:s försöksverksamhet med ett behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning och beskriva om och i så fall hur provet skulle kunna användas för att styrka behörighet till yrkeshögskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett förstärkt system för studiedokumentation

MYH har utvecklat ett system för studiedokumentation inom yrkeshögskolan. Systemet, som är i drift sedan 2013, möjliggör registrering av kursbetyg och examina inom yrkeshögskolan. Det saknas dock vissa funktioner såsom exempelvis ett användargränssnitt för studerande. En studerande som vill få ut uppgifter ur studiedokumentationssystemet måste därför vända sig till sin utbildningsanordnare eller till MYH.

Inom högskolan registreras studieresultat i Ladok. Ladok ägs och används av ett konsortium bestående av 40 lärosäten och Centrala studiestödsnämnden (CSN), det s.k. Ladokkonsortiet. Ladokkonsortiet har egna beslutsorgan som beslutar om anslutning av nya parter till systemet. För lärosätenas del regleras vilka uppgifter som ska finnas i Ladok och hur uppgifterna ska rapporteras i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. I Ladok samlas studiedokumentation och uppgifter om examina, men där finns också möjlighet att hämta uppgifter om studenter för uppföljning och statistik. Förutom lärosätena och studenterna själva hämtar även bl.a. UHR, CSN, Statens skolverk och Statistiska centralbyrån uppgifter ur Ladok för olika ändamål.

MYH har tillsammans med Ladokkonsortiet tidigare tittat på olika möjligheter för hur myndigheten kan få tillgång till Ladok för studiedokumentation. Två alternativ har identifierats: att MYH blir medlem av Ladokkonsor-

tiet eller att konsortiet licensierar ut programvaran till MYH. Studieresultat från yrkeshögskolans samtliga varianter och från de utbildningar som bedrivs enligt förordningen (2013:871) om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar skulle kunna komma i fråga för rapportering i Ladok. En övergång till Ladok skulle innebära fördelar för såväl studerande och utbildningsanordnare som MYH och andra myndigheter, när uppgifter om studerande och studieresultat m.m. blir mer lättillgängliga och driftssäkerheten större. Systemet är dock mycket komplext och har tagit stora resurser i anspråk för den utveckling som hittills bedrivits. Det finns även viktiga tekniska och datasäkerhetsrelaterade frågor som behöver utredas om en anslutning till systemet av yrkeshögskolan och konst- och kulturutbildningarna ska kunna övervägas.

Den senaste versionen av Ladok är i fullt bruk sedan 2018, vilket talar för att tidpunkten för att överväga en anslutning till Ladok för MYH:s utbildningsformer kan vara gynnsam. Om det trots detta sammantaget bedöms att det inte är i Ladok studieresultaten i MYH:s utbildningsformer ska samlas kan det i stället finnas behov av att utveckla MYH:s eget studiedokumentations-system för att motsvara de behov som ställs inom yrkeshögskolan i dag och framöver. Utvecklingen inom yrkeshögskolan har under senare år gått mot en mer långsiktigt stabil yrkeshögskola med fler utbildningsomgångar per beslut. Dessa direktiv innehåller också uppdrag om hur delar av yrkeshögskolans utbud kan bli än mer stadigvarande (se nedan). Trots detta kommer vissa utbildningar att upphöra och utbildningsanordnare att bytas ut. Detta förstärker behovet av ett utvecklat och mer långsiktigt stöd för yrkeshögskolans studiedokumentation.

Sammantaget finns det alltså skäl för att staten tar ett större ansvar för systemstödet till yrkeshögskolan, även när det gäller studiedokumentationen. Hur det stödet ska utformas behöver dock utredas. Att de statliga resurser som läggs på studiedokumentation av utbildning på eftergymnasial nivå utnyttjas effektivt och att dokumentationen blir mer tillgänglig för myndigheter och de studerande själva är två viktiga utgångspunkter. De studerandes rättssäkerhet och vikten av att utveckla system med hög datasäkerhet är också två helt centrala perspektiv att beakta.

Utredaren ska därför

- analysera och beskriva behoven av ett förstärkt system för studiedokumentation i yrkeshögskolan och konst- och kulturutbildningar samt därvid jämföra två alternativ: att ansluta yrkeshögskolan och konst- och kulturutbildningar till studiedokumentationssystemet Ladok, med varianterna att MYH ansluts som medlem av Ladokkonsortiet respektive att MYH får licensierad tillgång till systemet Ladok, eller att fortsätta att utveckla MYH:s eget system för studiedokumentation för dessa utbildningsformer,
- föreslå hur ett förstärkt system för studiedokumentation för yrkeshögskolan och konst- och kulturutbildningar bör utformas och införas samt beskriva vilka nödvändiga funktioner det utbyggda studiedokumentationssystemet bör innehålla, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda vissa förändringar när det gäller utbildningsanordnare, ledningsgrupper och utbildningar inom yrkeshögskolan

Behöver bestämmelser om utbildningsanordnarens ansvar flyttas och förtydligas?

För varje yrkeshögskoleutbildning ska det finnas en ansvarig utbildningsanordnare som ansvarar för att utbildningen genomförs enligt lagen och förordningen om yrkeshögskolan och andra förordningar (2 kap. 3 § förordningen om yrkeshögskolan). Utbildningar inom yrkeshögskolan får anordnas av statliga universitet och högskolor, andra statliga myndigheter, kommuner, regioner och enskilda fysiska eller juridiska personer (4 § lagen [2009:128] om yrkeshögskolan). I vissa fall ansvarar utbildningsanordnarna för förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Enligt regeringsformen (RF) får sådana förvaltningsuppgifter endast överlämnas åt enskilda med stöd av lag (12 kap. 4 § andra stycket). Mot denna bakgrund kan det finnas behov av att se över om utbildningsanordnarnas ansvar i något ytterligare avseende kan behöva regleras med stöd av lag. Även med hänsyn till de grundläggande bestämmelser om rätten att meddela föreskrifter som finns i 8 kap. RF kan det finnas skäl att överväga om det behövs någon ytterligare lagreglering av utbildningsanordnarnas ansvar.

Enligt lagen om yrkeshögskolan får en utbildningsanordnare anordna utbildningen i samverkan med andra (4 §). Det får inte råda några oklarheter om

vilken utbildningsanordnare som har det yttersta ansvaret för utbildningen och det bör därför bara finnas en utbildningsanordnare för varje utbildning.

En utbildningsanordnare bör även fortsättningsvis kunna anordna en utbildning i samverkan med andra, men det behöver vara tydligt vem som är utbildningsanordnare och därmed ytterst ansvarar för att utbildningen genomförs enligt gällande författningar och myndighetsbeslut. I dag förekommer det inom yrkeshögskolan att en utbildningsanordnare anlitar underleverantörer som på olika sätt deltar i genomförandet av en utbildning. I vissa fall genomförs hela utbildningar av underleverantörer genom ett slags entreprenadförhållande. Entreprenadförhållanden regleras dock inte alls i yrkeshögskolans regelverk. Regeringen bedömer att det faktum att hela eller delar av en utbildning i praktiken genomförs av någon annan än utbildningsanordnaren kan skapa otydlighet när det gäller ansvaret för utbildningen. Utbildningsanordnarens ansvar i relation till andra aktörer som samverkar i genomförandet av en utbildning behöver därför förtydligas.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av ytterligare lagreglering av utbildningsanordnarnas ansvar och i det sammanhanget ta ställning till om och i så fall hur utbildningsanordnarens ansvar kan förtydligas,
- ta ställning till om och i så fall i vilken omfattning en utbildning ska få läggas ut på entreprenad inom yrkeshögskolan,
- ta ställning till behovet av förtydligande när det gäller utbildningsanordnarens ansvar i relation till samverkande aktörer eller underleverantörer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan ett system för godkännande av utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan utformas?

Utvecklingen inom yrkeshögskolan har de senaste åren gått mot att göra utbildningsformen både mer långsiktigt stabil och mer flexibel. Utbildningsformen har också vuxit kraftigt.

Enligt dagens regelverk för yrkeshögskolan beslutar MYH om att en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan (1 kap. 4 § förordningen om yrkeshögskolan). Myndigheten beslutar också om statsbidrag eller särskilda medel efter ansökan (5 kap. 4 § förordningen om yrkeshögskolan). I prövningen av ansök-

ningar bedömer MYH om utbildningsanordnaren har den kompetens och de förutsättningar som krävs för att anordna utbildning inom det yrkesområde som utbildningen avser (12 § lagen om yrkeshögskolan). Utbildningsanordnaren måste också ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen enligt lagen om yrkeshögskolan och förordningen om yrkeshögskolan (1 kap. 3 § andra stycket 2 förordningen om yrkeshögskolan). Dessa prövningar görs utifrån varje ansökan om att en viss utbildning ska få ingå i yrkeshögskolan och få statsbidrag eller särskilda medel, vilket innebär att en utbildningsanordnare med flera ansökningar i vissa avseenden prövas flera gånger.

I en växande yrkeshögskola, som strävar efter att bli mer långsiktigt stabil och förutsägbar, kan det finnas skäl att överväga en modell där även en utbildningsanordnare kan godkännas, inte bara en utbildning. Att pröva anordnarens kompetens och förutsättningar separat från de utbildningar som anordnaren ansöker om stöd för kan också bidra till ett mer effektivt resursutnyttjande såväl hos MYH som hos utbildningsanordnarna. Möjligheten att inom yrkeshögskolan kunna godkänna utbildningsanordnare genom separat beslut, och inte bara i samband med att en utbildningsansökan godkänns, bör utredas närmare. I det sammanhanget behöver frågor om vilka krav som behöver ställas på utbildningsanordnarna beaktas, liksom frågor om beslutsperioder, grunder för förnyelse och återkallande av beslut. Även frågor om tillsyn och kvalitetsgranskning behöver analyseras närmare i syfte att skapa ett system som understödjer yrkeshögskolans utveckling, men som samtidigt inte ger avkall på kvalitetskraven.

I dag utövar MYH tillsyn över utbildningarna inom yrkeshögskolan och granskar kvaliteten i utbildningarna och utbildningsanordnarens eget kvalitetsarbete (4 § förordningen [2011:1162] med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan). I ett system där även utbildningsanordnare kan godkännas blir en naturlig följd att överväga om även utbildningsanordnaren ska kunna vara föremål för tillsyn och kvalitetsgranskning.

Utredaren ska därför

- föreslå ett system för godkännande av utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan och i det sammanhanget lämna förslag på vilka krav som ska ställas på utbildningsanordnarna för ett godkännande, godkännandets

längd, förnyelse av godkännande och grunder för återkallande av godkännande,

- ta ställning till om även utbildningsanordnaren bör kunna vara föremål för tillsyn och kvalitetsgranskning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Yrkeshögskolans ledningsgrupper behöver delvis regleras på annat sätt

Alla utbildningar i yrkeshögskolan ska utvecklas och bedrivas i samverkan mellan arbetsliv och utbildningsanordnare (6 § 4 lagen om yrkeshögskolan). Därför ska det också hos den ansvariga utbildningsanordnaren finnas en ledningsgrupp för utbildningen (4 kap. 1 § förordningen om yrkeshögskolan). Ledningsgruppen ska bl.a. bestå av företrädare för de delar av arbetslivet som berörs av utbildningen samt företrädare för skolväsendet och för de studerande (4 kap. 3 § förordningen om yrkeshögskolan). Ledningsgruppen ska se till att utbildningen genomförs enligt lagen och förordningen om yrkeshögskolan, andra förordningar och föreskrifter som har meddelats av MYH samt i enlighet med beslut av myndigheten (1 kap. 2 § förordningen om yrkeshögskolan). Ledningsgruppen ska också anta sökande till utbildningen, pröva frågor om tillgodoräknande, utfärda examens- och utbildningsbevis och svara för att ett systematiskt kvalitetsarbete bedrivs. Ledningsgruppen får när det gäller korta utbildningar och vissa kurser, som det efter utbildningsstart finns tomma platser på, överlåta till utbildningsanordnaren att anta sökande samt utfärda examens- och utbildningsbevis.

En kommun kan vara utbildningsanordnare i yrkeshögskolan. I en skrivelse till Utbildningsdepartementet har en fråga ställts om hur regleringen av ledningsgrupperna och deras ansvar inom yrkeshögskolan enligt förordningen om yrkeshögskolan förhåller sig till kommunallagen (2017:725), eftersom delegering av beslutanderätt inte med stöd av den lagen kan ske till någon utanför den kommunala organisationen (U2017/04101).

Mot bakgrund av denna fråga kan det finnas behov av att flytta bestämmelser om ledningsgruppen från förordning till lag. Det kan inte uteslutas att även andra bestämmelser behöver flyttas från förordningen om yrkeshögskolan till lagen om yrkeshögskolan och att vissa följdändringar kan bli aktuella när bestämmelser om ledningsgruppen flyttas och omarbetas. Exempelvis kan ledningsgruppens ansvar i förhållande till utbildningsanordnarens ansvar behöva förtydligas, liksom ledningsgruppens roll i tillsyn och kvalitetsgranskning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur ledningsgruppen och dess ansvar inom yrkeshögskolan bör utformas för att regleringen ska stå i samklang med kommunallagen,
- ta ställning till om ytterligare justeringar blir nödvändiga med anledning av förslagen i punkten ovan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöver frågor om utbildningars namn och innehåll förtydligas och kan yrkeshögskoleutbildningars kvalitet främjas ytterligare?

En utgångspunkt i yrkeshögskolan är att en utbildningsanordnare i samarbete med berört arbetsliv utformar en yrkeshögskoleutbildning, dvs. bestämmer innehåll i och upplägg för utbildningen. För vissa utbildningar, där det inte finns behov av lokala eller regionala anpassningar, kan det vara fördelaktigt att alla utbildningar som leder till en viss yrkesroll har samma innehåll, eftersom det bl.a. ökar möjligheten till anställning i hela landet. Allt fler branscher framför önskemål om nationellt likvärdigt innehåll i yrkeshögskoleutbildningar. MYH får meddela föreskrifter om vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som alla studerande ska ha uppnått vid utbildningens slut för utbildningar med inriktning som kräver nationellt likvärdigt innehåll. Det gäller utbildningar som det ställs vissa krav på i lag eller förordning, som leder till ett yrke eller en funktion där det ställs vissa krav på utbildningens examen för att legitimation för yrket eller funktionen ska kunna utfärdas eller där det ställs andra krav på utbildningen för behörighet, godkännande eller certifiering för yrket eller funktionen, som leder till ett yrke som har en samhällsviktig funktion, eller som av säkerhetsskäl måste ha ett nationellt likvärdigt innehåll (2 kap. 8 § förordningen om yrkeshögskolan). Det kan finnas anledning att överväga möjlighet till nationellt likvärdigt innehåll även för delar av en utbildning, så att en utbildning kan ha en gemensam kärna av innehåll samtidigt som det finns visst utrymme för lokala och regionala variationer. Dagens reglering ger dock inte MYH uttryckligen möjligheten att meddela föreskrifter om nationellt likvärdigt innehåll för en del av en utbildning.

För vissa utbildningar inom yrkeshögskolan, vars innehåll styrs av krav i lag och förordning eller av andra yttre förhållanden finns det alltså föreskrifter om nationellt likvärdigt innehåll. Det finns dock utbildningar vars yrkesroller styrs av yttre krav, t.ex. från berörd bransch, men som det för närvarande

inte finns föreskrifter om nationellt likvärdigt innehåll för. Ett exempel på en sådan utbildning är utbildning till redovisningsekonom, där branschorganisationen FAR utfärdar krav för auktorisation, som utbildningarna har att förhålla sig till. Om MYH inte har meddelat föreskrifter om nationellt likvärdigt innehåll finns det inte något krav i yrkeshögskolans regelverk på att utbildningarna måste beakta denna typ av branschkrav. Utgångspunkten att yrkeshögskolans utbildningar ska motsvara arbetslivets behov leder dock till en mycket hög grad av följsamhet till olika typer av branschkrav, särskilt inom det privata näringslivet. För att ytterligare säkra anställningsbarheten efter en yrkeshögskoleutbildning kan det dock finnas skäl att överväga en tydligare koppling mellan yrkeshögskolans utbildningar och de yttre krav som ställs på utbildningar mot en viss yrkesroll. Yrkeshögskolan ska dock bidra till arbetslivets kompetensförsörjning i bred bemärkelse, vilket begränsar möjligheten att skapa utbildningar som alltför specifikt begränsas till enskilda företags utbildningsbehov.

I dag finns inte heller någon reglering inom yrkeshögskolan när det gäller utbildningarnas namn. Bland annat utifrån förekomsten av skyddade yrkestitlar är det rimligt att överväga behovet av vissa begränsningar i utbildningsanordnarnas möjlighet att namnge sina utbildningar.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av att kunna fastställa nationellt likvärdigt innehåll för en del av en yrkeshögskoleutbildning och om det finns andra behov av förändring när det gäller nationellt likvärdigt innehåll i yrkeshögskolan,
- ta ställning till om ett krav för att en utbildning ska få ingå i yrkeshögskolan bör vara att utbildningen uppfyller eventuella krav för certifiering eller andra typer av krav som ställs inom den aktuella branschen,
- ta ställning till om utbildningsanordnarens möjlighet att välja namn på utbildningen behöver regleras,
- undersöka och vid behov föreslå andra nödvändiga förändringar för att främja kvalitet i yrkeshögskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda förutsättningar för ett mer stadigvarande utbildningsutbud inom yrkeshögskolan

En utgångspunkt för yrkeshögskolan är att utbildningsutbudet ska kunna ställas om för att möta arbetslivets växlande behov av kompetens. Fram t.o.m. ansökningsomgången 2016 kunde en utbildningsanordnare bara beviljas statsbidrag eller särskilda medel för yrkeshögskoleutbildning för en eller två utbildningsomgångar (utbildningsstarter) i ett beslut från MYH.

För utbildningar som startats under hösten 2018 och framåt har dock MYH ett utökat bemyndigande att ingå ekonomiska åtaganden, som har gett möjlighet att bevilja statsbidrag eller särskilda medel för upp till fem utbildningsomgångar. I 2020 års ansökningsomgång beviljades utbildningsanordnarna statsbidrag eller särskilda medel för i snitt 2,9 utbildningsomgångar. Yrkeshögskolan har de senaste åren därmed blivit mer långsiktigt stabil och mer förutsägbar för både studerande, anordnare och avnämare. Förändringen har genomförts i enlighet med regeringens förslag i propositionen Yrkeshögskolan – ett lyft för kunskap (prop. 2015/16:198, bet. 2016/17:UbU5, rskr. 2016/17:64).

I praktiken har dock många utbildningar funnits under en längre tid än så genom att utbildningsanordnare beviljats statsbidrag eller särskilda medel för utbildningen flera gånger. Utbildningarnas upplägg och innehåll kan dock ha justerats och så även dimensioneringen av antal utbildningsplatser.

Statsbidraget till yrkeshögskolan ska användas effektivt. För utbildningar där utbildningsbehov och innehåll är mer stabilt över tid skulle en ännu längre varaktighet än fem utbildningsomgångar kunna innebära mer långsiktig kompetensförsörjning till arbetslivet inom ett visst område, ett mer förutsägbart utbildningsutbud samt att anordnaren ges mer tid till att genomföra utbildningen på ett bra sätt och utveckla kvaliteten. Även när det gäller dessa utbildningar måste det dock finnas möjlighet att justera antalet utbildningsplatser på olika ställen i landet, att utveckla innehållet i utbildningen när arbetslivets behov förändras och att säkerställa att kvaliteten bibehålls och utvecklas. Sammantaget finns det skäl att närmare analysera hur vissa utbildningar skulle kunna erbjudas på ett mer stadigvarande sätt inom yrkeshögskolan, utan att utbildningsformens flexibilitet och anpassningsförmåga går förlorad.

Vilka utbildningsinriktningar inom yrkeshögskolan finns det ett mer stadigvarande behov av?

Viss kompetens som yrkeshögskolan utbildar för finns det ett mer långsiktigt behov av på arbetsmarknaden, medan behoven inom andra yrkesområden förändras snabbare. Vissa utbildningar har stora investeringskostnader för att kunna starta och även för utbildningar med mindre materiella investeringsbehov läggs betydande resurser på att bygga upp utbildningen och säkra kvaliteten i den. En utbildningsanordnare bygger även upp stödfunktioner och kompetens kring en eller flera utbildningar. Kraven på kompetens hos utbildningsanordnaren har också skärpts på senare tid. Numera krävs att utbildningsanordnaren har den kompetens och de förutsättningar som krävs för att anordna utbildning inom det yrkesområde som utbildningen avser (12 § lagen om yrkeshögskolan).

I en rapport som MYH har sammanställt samlar myndigheten olika kriterier att utgå från för att bestämma vilka utbildningsinriktningar som har förutsättningar för att finnas med längre varaktighet inom yrkeshögskolan (MYH 2019/4697). Att en utbildning utifrån ett arbetslivsbehov har funnits många år inom yrkeshögskolan och har goda resultat när det gäller examensgrad och sysselsättningsgrad efter examen samt att en utbildning i stort sett endast finns inom yrkeshögskolan kan vara viktiga variabler när det gäller att avgöra vilka utbildningar som lämpar sig för längre varaktighet. Att utbildningar har en samhällsviktig funktion eller ett utbildningsinnehåll som regleras i lag eller förordning skulle också kunna vara grund för längre varaktighet. Det finns dock skäl att utreda närmare vilka utbildningsinriktningar det finns ett mer stadigvarande behov av.

I dag analyserar myndigheten kompetensbehoven på upp till fem års sikt och understryker svårigheten i att göra mer långsiktiga prognoser utifrån befintliga underlag. Om yrkeshögskolan ska inrymma ett mer stadigvarande utbud av utbildningar behöver nya prognos- och analysmetoder utvecklas för att förutse utbildningsbehov på längre sikt.

Enligt förordningen om yrkeshögskolan ska MYH vid fördelning av statsbidrag eller särskilda medel särskilt ta hänsyn till bl.a. i vilken grad en utbildning har en utifrån arbetslivets behov lämplig regional eller nationell placering (5 kap. 5 § första stycket 3). Det behöver finnas viss flexibilitet i såväl dimensionering som geografisk placering av utbildningsinriktningar som finns mer stadigvarande inom yrkeshögskolan.

Utredaren ska därför

- kartlägga och beskriva såväl möjligheter som risker med ett mer stadigvarande utbud av yrkeshögskoleutbildningar inom vissa utbildningsinriktningar,
- föreslå på vilka grunder en utbildningsinriktning ska kunna ha längre varaktighet och föreslå vilka av yrkeshögskolans utbildningsinriktningar som bör ingå i ett mer stadigvarande utbud,
- föreslå hur ett system för längre varaktighet för vissa utbildningsinriktningar bör utformas och då beskriva hur ansökan och godkännande ska göras inom detta system samt hur utbildningarna ska dimensioneras och vilka geografiska hänsyn som ska tas,
- föreslå hur arbetet med prognoser och analyser kan utvecklas för att möjliggöra prognostisering av kompetensbehovet på längre sikt än fem år för de mer stadigvarande utbildningsinriktningarna,
- analysera och föreslå de förändringar som blir nödvändiga när det gäller statsbidrag och särskilda medel till yrkeshögskoleutbildning som en konsekvens av att utbildningar kan ingå mer stadigvarande i yrkeshögskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan utbildning motsvarande vidareutbildningen i form av ett fjärde tekniskt år i gymnasieskolan överföras till yrkeshögskolan?

Statistiska Centralbyrån prognosticerar en tilltagande brist på personer med gymnasieingenjörutbildning eller teknikutbildning från yrkeshögskolan fram till 2035. Under prognosperioden beräknas ca 4 000 personer examineras årligen, varav 3 600 från yrkeshögskolan och resten från gymnasieskolan. I samband med stora pensionsavgångar under prognosperioden, framför allt när det gäller personer med gymnasieingenjörutbildning, beräknas tillgången på arbetskraft minska med drygt 20 procent samtidigt som efterfrågan förväntas öka (Trender och Prognoser 2020 Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2035).

Vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år i gymnasieskolan är en ett-årig vidareutbildning för den som har gymnasieexamen från teknikprogrammet eller annan likvärdig utbildning. Utbildningen leder till en gymnasieingenjörsexamen och ska utgöra grund för yrkesverksamhet som gymnasieingenjör. Sverige behöver fler personer med motsvarande kompetens som vidareutbildningen i form av ett fjärde tekniskt år inom gymnasieskolan leder

till. Utvecklingen av antalet elever inom utbildningen har emellertid inte varit så stark att den på ett tillräckligt sätt bedöms kunna svara mot behoven på arbetsmarknaden, något som Statens skolverk har uppmärksammat regeringen på i en skrivelse (U2018/01633).

Likheter finns mellan det fjärde tekniska året och kortare tekniska utbildningar inom yrkeshögskolan, bl.a. när det gäller nivå inom utbildningssystemet. Gymnasieingenjörsexamen är liksom yrkeshögskoleexamen placerad på nivå 5 i den nationella referensramen för kvalifikationer enligt förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande. Gymnasieexamen är placerad på nivå 4 i samma referensram. Den nationella referensramen syftar till att underlätta jämförelser nationellt och internationellt av vilka nivåer sådana kvalifikationer motsvarar i fråga om resultat av lärande i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser. Inom referensramen återfinns både författningsreglerade kvalifikationer som inplacerats av regeringen och som listas i bilaga 2 till förordningen och sådana kvalifikationer som MYH efter ansökan nivåplacerat i referensramen.

Yrkeshögskolans utbud bestäms utifrån de ansökningar som kommer in till MYH varje år och en analys av arbetsmarknadens behov medan vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år är en permanent utbildning inom gymnasieskolan. De yrkeshögskoleutbildningar som finansieras med statsbidrag eller särskilda medel tilldelas medel utifrån en modell med olika schablonbelopp som MYH har utvecklat. En utgångspunkt i yrkeshögskolans regelverk är att arbetslivet och eventuella andra finansiärer bidrar till finansieringen av yrkeshögskolan (5 kap. 5 och 6 §§ förordningen om yrkeshögskolan). Statsbidrag lämnas också i mån av tillgång på medel till huvudmän för vidareutbildning i form ett fjärde tekniskt år, bl.a. med hänsyn till arbetsmarknadens behov (11 kap. förordningen [2014:854] om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och statsbidrag för sådan utbildning).

Om utbildning motsvarande det fjärde tekniska året i gymnasieskolan i stället bedrevs inom ramen för yrkeshögskolan skulle det kunna leda till ett ökat intresse för utbildningen och därmed en möjlighet att bättre bidra till arbetslivets kompetensförsörjning. Yrkeshögskolan lockar en bred målgrupp av sökande i olika åldrar, från ungdomar som kommer direkt från gymnasieskolan till vuxna med olika grad av etablering på arbetsmarknaden. Gymnasieingenjörutbildning är däremot endast öppen för en smalare målgrupp och ut-

bildningen måste påbörjas senast det kalenderår då den studerande fyller 22 år.

Utbildning motsvarande den till gymnasieingenjör bör liksom i dag finnas tillgänglig på ett tydligt och förutsägbart sätt och med en lämplig geografisk spridning över landet, även i det fall den ges inom yrkeshögskolan. En förutsättning är därför att delar av yrkeshögskolans utbud blir mer stadigvarande. En utbildning motsvarande det fjärde tekniska året måste med nödvändighet utformas på delvis annat sätt inom yrkeshögskolan jämfört med i gymnasieskolan, men en utgångspunkt bör vara att sträva efter att ge rimlig förutsägbarhet och likvärdighet över landet, så att utbildningen i möjligaste mån kan kännas igen av studerande och arbetsliv även inom yrkeshögskolan. Förutsägbarhet och likvärdigheten över landet kan främjas genom att föreskrifter tas fram om nationellt likvärdigt innehåll i enlighet med de bestämmelser som finns om detta i förordningen i yrkeshögskolan eller som utredningen föreslår. Eventuella krav på särskilda förkunskaper för att antas till utbildningen kan föreskrivas av MYH med stöd av 3 kap. 3 a § förordningen om yrkeshögskolan. Utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan kan anordna behörighetsgivande förutbildning i syfte att ge kunskaper som motsvarar behörighetskraven för en yrkeshögskoleutbildning om det finns brist på behöriga sökande samtidigt som det råder kompetensbrist på arbetsmarknaden inom det aktuella området (1 och 3 §§ förordningen [2017:13] om behörighetsgivande förutbildning inom yrkeshögskolan).

I dag anordnas det fjärde tekniska året inom gymnasieskolan av kommuner och enskilda huvudmän. Inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux) finns utbildning motsvarande grund- och gymnasieskolans utbud, men inte någon utbildning på eftergymnasial nivå. Kommuner kan vara utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan. Det bör skapas goda möjligheter att de kommuner och andra huvudmän som i dag anordnar vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år i gymnasieskolan också kan fortsätta att göra det som utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan. På så sätt kan den kompetens som finns bland dessa anordnare tillvaratas och de kan fortsatt bidra till kompetensförsörjningen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur en utbildning motsvarande vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år i stället för att ingå i gymnasieskolan kan ingå mer stadigvarande i yrkeshögskolan,
- analysera behovet av nationellt likvärdigt innehåll i utbildningen och krav på särskilda förkunskaper när utbildning motsvarande vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år ingår i yrkeshögskolan,
- föreslå hur huvudmän som i dag anordnar vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år kan ges förutsättningar att fortsätta vara anordnare av motsvarande utbildning inom yrkeshögskolan,
- föreslå hur utbildning motsvarande vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år ska finansieras när den ingår i yrkeshögskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda vissa frågor om examina och progression inom yrkeshögskolesystemet

Utbildning inom yrkeshögskolan ska väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper (5 § lagen om yrkeshögskolan). En yrkeshögskoleutbildning kan leda fram till en yrkeshögskoleexamen eller en kvalificerad yrkeshögskoleexamen. De krav som ska uppfyllas för att någon av dessa båda examina ska kunna utfärdas framgår av förordningen om yrkeshögskolan (2 kap. 13 och 14 §§). En yrkeshögskoleexamen motsvarar nivå 5 i den nationella referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande och en kvalificerad yrkeshögskoleexamen motsvarar nivå 6.

Yrkeshögskolans examina tillhör de författningsreglerade kvalifikationer som av regeringen placerats in i den nationella referensramen och som listas i bilaga 2 till förordningen. Som en följd av införandet av den nationella referensramen beslutade regeringen om ändringar i förordningen om yrkeshögskolan så att även yrkeshögskolans examina uppfyller de krav på resultat av lärande som ställs i förordningen om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande. Efter denna ändring har både antalet och andelen utbildningar som leder till kvalificerad yrkeshögskoleexamen minskat kraftigt. Denna minskning beror sannolikt bland annat på att flera utbildningar uppfyller de flesta men inte alla krav för att en utbildning ska få avslutas med en kvalificerad yrkeshögskoleexamen. För att säkerställa yrkeshögskolans legitimitet och kvalitet är det viktigt att utbildningar uppfyller ställda krav. Utbildningar inom yrkeshögskolan leder dock till många olika yrken och kompetenser. Därför måste examenskraven medge en viss flexibilitet och MYH har fått i

uppdrag att föreslå reviderade krav för när en utbildning får avslutas med yrkeshögskoleexamen eller kvalificerad yrkeshögskoleexamen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2022.

Även Yrkeshögskoleförbundet ser behov av förändringar av bestämmelserna i yrkeshögskoleförordningen om kvalificerad yrkeshögskoleexamen.

Utöver förändrade examenskrav ser regeringen att det kan finnas ytterligare behov av att se över vissa frågor kopplade till progression och examina inom yrkeshögskolan.

Vilka möjligheter till utbildning som bygger på en tidigare eftergymnasial utbildning bör finnas inom yrkeshögskolan?

MYH har i en hemställan till regeringen (U2020/00887) föreslagit att möjlighet till fördjupning inom yrkeshögskolesystemet bör skapas genom att man efter en yrkeshögskoleexamen på nivå 5 i den nationella referensramen ska kunna fortsätta till en yrkeshögskoleutbildning som leder till en kvalifikation på nivå 6. Detta är inte möjligt i dag, eftersom grundregeln inom yrkeshögskolan är att utbildningen bygger på utbildning på gymnasial nivå. Vidare ställs det krav på en minsta längd på utbildningen för att uppnå de olika examina. En utbildning får avslutas med en yrkeshögskoleexamen om den omfattar minst 200 yrkeshögskolepoäng, och med en kvalificerad yrkeshögskoleexamen om det omfattar minst 400 yrkeshögskolepoäng. Det motsvarar ett respektive två års studier på heltid. Kortare yrkeshögskoleutbildningar, till exempel kurser och kurspaket, kan leda fram till ett utbildningsbevis, men inte en examen.

En arbetsgrupp med representanter från Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och MYH har i en rapport lämnat förslag på ändringar i regelverken för yrkeshögskolan och högskolan som syftar till att ge ett mer konsekvent examenssystem samt ge bättre möjligheter att skapa påbyggnadsutbildningar för yrkesverksamma både inom högskolan och inom yrkeshögskolan. Förslagen i rapporten syftar också till att främja policy och praxis för ett generöst erkännande av utbildning över systemgränserna. I rapporten föreslås att yrkeshögskoleutbildning bör kunna bygga på eftergymnasial utbildning för att lättare överbrygga återvändsgränder och för att öka rörligheten åt båda hållen mellan systemen.

Det finns ett behov av att undersöka möjligheterna till progression inom yrkeshögskolesystemet och till att stärka yrkeshögskolans möjlighet att tillhandahålla kvalificerad yrkesutbildning som startar på en högre nivå. Att öka möjligheterna till rörlighet mellan yrkeshögskoleutbildning och högre utbildning är också en prioriterad fråga för regeringen.

Behöver behörighetsbestämmelserna till yrkeshögskolan förändras?

Som nämnts ska yrkeshögskolan väsentligen bygga på gymnasieskolans nationella program. För grundläggande behörighet att antas till yrkeshögskolan krävs gymnasieexamen eller motsvarande (3 kap. 1 §). Det är också möjligt att uppnå grundläggande behörighet till yrkeshögskolan genom s.k. reell kompetens (3 kap. 1 § 4), liksom genom anordnarens bedömning att en individ kan tillgodogöra sig utbildningen och utöva yrket som utbildningen förbereder för (3 kap. 4 §). I vissa fall är det möjligt för utbildningsanordnaren att ställa upp krav på särskilda förkunskaper, i form av kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolans nationella program eller motsvarande kunskaper, för behörighet att antas till en utbildning (3 kap. 3 § första stycket). Om det är fråga om kurser och kurspaket i form av sådan kort yrkeshögskoleutbildning som avses i 2 kap. 5 § andra stycket eller om det finns andra särskilda skäl, får kraven på särskilda förkunskaper i vissa fall även avse yrkeserfarenhet eller andra kunskaper än kunskaper från gymnasiekurser.

Ett sätt att öka möjligheterna för ungdomar att gå direkt från gymnasieskolan till yrkeshögskolan är att begränsa förekomsten av särskilda förkunskapskrav. Genom en ändring av förordningen om yrkeshögskolan 2016 tydliggjordes att andra förkunskapskrav än krav på kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolans nationella program eller motsvarande kunskaper bara får ställas upp om det finns särskilda skäl. När kortare utbildning i form av kurser och kurspaket inom yrkeshögskolan infördes 2020 bedömdes dock att en mer generös möjlighet till särskilda förkunskapskrav behövdes just för dessa kurser och kurspaket, så att de bättre kunde möta behoven av kompetensutveckling i arbetslivet. Om yrkeshögskoleutbildning ska kunna bygga vidare på eftergymnasial utbildning finns det skäl att se över vilka krav på behörighet som behöver ställas. Detta är något som har påtalats av MYH och SUHF. Ungdomar ska dock också i fortsättningen ges möjlighet att övergå till yrkeshögskolan direkt från gymnasieskolan. Även personer med lång yrkeserfarenhet bör kunna antas till utbildningar som snabbare kan leda

till en kvalificerad yrkeshögskoleexamen. Alla dessa aspekter behöver beaktas när bestämmelserna om behörighet till yrkeshögskoleutbildning ses över.

Även bestämmelsen i 5 § lagen om yrkeshögskolan om att en utbildning inom yrkeshögskolan väsentligen ska bygga på kunskaper från gymnasieskolans nationella program eller motsvarande kunskaper kan behöva revideras.

Ska lärande i arbete vara obligatoriskt i all yrkeshögskoleutbildning?

MYH har i sin skrivelse till regeringen om förändringar i förordningen om yrkeshögskolan föreslagit att det av förordningen bör framgå att yrkeshögskoleutbildningar som får avslutas med en examen ska innefatta lärande i arbete (LIA). Det innebär att LIA, som i dag bara är obligatoriskt på utbildningar som leder fram till en kvalificerad yrkeshögskoleexamen (2 kap. 14 § förordningen om yrkeshögskolan), görs till en obligatorisk del av samtliga examina inom yrkeshögskolan. Även i den ovan nämnda rapporten som MYH utarbetade tillsammans med SUHF lämnades förslag om att en eller flera kurser i LIA bör bli obligatoriska även i en utbildning som leder fram till en yrkeshögskoleexamen, om det inte finns särskilda skäl.

Inom yrkeshögskolan finns även utbildning av mindre omfattning än 200 yrkeshögskolepoäng, som inte leder fram till en examen, men som kan leda till ett utbildningsbevis. Där ingår även kort utbildning i form av kurser och kurspaket.

Det finns skäl att utreda vilka utbildningar inom yrkeshögskolan som ska innehålla obligatorisk LIA. Det bör dock finnas utrymme för undantag från kravet på LIA i utbildningar och i situationer som kräver det. Det kan också finnas skäl att reglera LIA inom yrkeshögskolan på annat sätt än genom examensbestämmelserna i yrkeshögskoleförordningen, såsom är fallet i dag.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur möjligheten till progression i yrkeshögskolesystemet kan öka genom att möjliggöra att utbildningar inom yrkeshögskolan vilka leder till kvalifikationer på nivå 6 i den nationella referensramen kan bygga på annan eftergymnasial utbildning eller motsvarande kunskaper,

- i analysen ovan även beskriva vilken roll yrkeshögskoleutbildning som omfattar mindre än 200 yrkeshögskolepoäng kan ha i yrkeshögskolesystemet,
- utifrån MYH:s förslag till reviderade examenskrav överväga om ytterligare ändringar behövs när det gäller examensbestämmelserna,
- analysera vilka förändringar av kraven för behörighet att antas till yrkeshögskolan som blir nödvändiga med hänsyn till övriga förslag i denna del av uppdraget och lämna förslag på sådana förändringar,
- belysa konsekvenserna av förslagen i denna del såväl för ungdomar som vill övergå direkt till yrkeshögskolan från gymnasieskolan som för personer med lång yrkeserfarenhet och utbildningsbakgrund som så snabbt som möjligt vill uppnå en kvalificerad yrkeshögskoleexamen,
- föreslå i vilka typer av yrkeshögskoleutbildningar LIA ska vara en obligatorisk del,
- redogöra för hur förslagen underlättar rörlighet mellan yrkeshögskolan och högskolan och vid behov lämna förslag som kan bidra till att ytterligare förbättra möjligheterna till rörlighet mellan yrkeshögskola och högskola, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda yrkeshögskolans roll i omställningen mot ett hållbart samhälle

Yrkeshögskolan ska säkerställa att eftergymnasiala yrkesutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd (1 § lagen om yrkeshögskolan). Utbildningsformen spelar därmed en viktig roll i den kompetensförsörjning som bidrar till att möta de stora samhällsutmaningar som Sverige står mitt i. Regeringen fastställde 2018 ett långsiktigt klimatmål, som innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2045. Kompetens som utvecklas inom yrkeshögskolan kan bidra till en hållbar samhällsutveckling, såväl ekonomiskt som socialt och miljömässigt. MYH har i uppdrag att analysera hur myndigheten inom sitt ansvarsområde kan bidra till en hållbar social, ekonomisk och miljömässig utveckling. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 1 mars 2022.

Högskolorna ska i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa (1 kap. 5 § högskolelagen [1992:1434]). Enligt yrkeshögskolans regelverk ska var och en som verkar inom yrkeshögskolan främja respekt för vår gemensamma miljö (3 § lagen

om yrkeshögskolan). Jämfört med högskolan ges yrkeshögskolan därmed inte en lika tydligt proaktiv roll när det gäller främjandet av en hållbar utveckling.

Det finns skäl att överväga hur yrkeshögskolan på ett än mer kraftfullt sätt skulle kunna bidra till en hållbar samhällsutveckling och hur lagen om yrkeshögskolan tydligare kan uttrycka detta. Yrkeshögskolan bör kunna bidra till hållbar utveckling både genom att detta generella perspektiv finns med i all yrkeshögskoleutbildning och genom att vissa utbildningar särskilt bidrar till att utveckla den mer specifika kompetens som behövs för att driva på en utveckling för att öka elektrifieringen och energieffektiviseringen i samhället och annan grön omställning som bidrar till att klimatmålen uppnås. För att nå en samhällsförändring i riktning mot en ökad klimatmässig hållbarhet kan det finnas behov av att inom yrkeshögskolan kunna lägga större vikt vid utbildning som kan bidra till en sådan utveckling. Yrkeshögskolans regelverk bör avspegla den roll som yrkeshögskolan ska ha i arbetet mot ett hållbart samhälle och i klimatomställningen.

Utredaren ska därför

- föreslå hur yrkeshögskolan på ett generellt plan kan bidra ytterligare till en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar samhällsutveckling,
- analysera och föreslå hur yrkeshögskolan i högre grad kan bidra med den kompetens som behövs för att driva på klimatomställningen och ta ställning till om utbildning för klimatomställning på något sätt bör kunna prioriteras inom yrkeshögskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda vissa frågor om statsbidrag och särskilda medel till yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan finansieras genom ett statsbidragssystem som regleras i lagen och förordningen om yrkeshögskolan. Bestämmelserna i lagen om yrkeshögskolan syftar till att säkerställa att statens stöd för eftergymnasiala yrkesutbildningar fördelas effektivt (1 §).

I många statsbidragsförordningar finns bestämmelser om när statsbidrag inte får lämnas för en verksamhet. Det kan t.ex. handla om situationer där mottagaren har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten, är i likvidation eller är försatt i konkurs. I förordningen om yrkeshög-

skolan framgår bara att statsbidrag eller särskilda medel inte får lämnas för en sådan del av en utbildning för vilken statsbidrag eller särskilda medel lämnas på annat sätt (5 kap. 3 §). I syfte att stärka MYH:s möjligheter att kontrollera den ekonomiska situationen hos en potentiell utbildningsanordnare kan det finnas skäl att tydliggöra i vilka situationer en anordnare inte kan beviljas statsbidrag för yrkeshögskoleutbildning.

Riksrevisionen har i sin granskning Yrkeshögskolan – ambitioner, styrning och uppföljning (RiR 2021:13) konstaterat att MYH vidtar olika åtgärder för att säkerställa att nyttjandegraden blir så hög som möjligt, dvs. att utbildning genomförs i så hög utsträckning som möjligt inom ramen för de beslutade platserna. Det system som MYH tillämpar leder enligt Riksrevisionen till en effektiv fördelning av statsbidraget, men det riskerar samtidigt att delvis äventyra arbetslivets behov som enda utgångspunkt för beslut om utbildningar och statsbidrag. Om nyttjandegraden ökar ett år så minskar utrymmet att bevilja nya platser nästa år och en situation uppstår då enligt Riksrevisionen, där variationer i inflödet och utflödet av studerande styrs av tidigare års nyttjandegrad i stället för av MYH:s bedömning av arbetsmarknadens behov.

Statsbidraget för yrkeshögskolan ligger under utgiftsområde 16, anslag 1:19 Statligt stöd för yrkeshögskoleutbildning m.m. Outnyttjade medel från ett år får som grundregel inte föras över till året efter genom ett s.k. anslagssparande. Det innebär att outnyttjade medel återförs till statskassan. Inom högre utbildning får statliga lärosäten behålla det överskott som uppstår när de av olika anledningar inte gör av med hela sina forsknings- och utbildningsanslag och i stället använda detta s.k. myndighetskapital kommande år. Det kan finnas skäl att överväga möjligheter till en större flexibilitet att föra medel mellan åren på anslag 1:19 i syfte att uppnå ett effektivare resursutnyttjande. Regeringen bedömer att det finns anledning att belysa frågan om ett mer flexibelt utnyttjande av statsbidraget för yrkeshögskoleutbildning ytterligare.

Europeiska unionens regler om statligt stöd kan påverka frågeställningar inom området för denna utredning, något som behöver tas i beaktande i arbetet.

Utredaren ska därför

- beskriva de effekter på yrkeshögskolans utbud, funktion och effektivitet som dagens reglering av statsbidraget medför,

- vid behov föreslå förändringar i syfte att effektivisera statens stöd till yrkeshögskolan ytterligare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda behov av utökat sekretesskydd

Behövs sekretesskydd för känsliga uppgifter i ansökningar om särskilt pedagogiskt stöd?

Inom yrkeshögskolan får statsbidrag lämnas för kostnader för särskilt pedagogiskt stöd till studerande med funktionsnedsättning. MYH beslutar om statsbidraget. Motsvarande gäller för konst- och kulturutbildningar med statsbidrag (5 kap. 2 § andra stycket 2 och 4 § förordningen om yrkeshögskolan samt 30 § förordningen om stöd för konst- och kulturutbildning och vissa andra utbildningar).

Utbildningsanordnarens särskilda pedagogiska stöd kan vara insatser som anteckningsstöd, inläsning av litteratur, teckenspråkstolkning och extra lärartid för studerande som har en konstaterad varaktig funktionsnedsättning, såsom exempelvis en syn- eller hörselnedsättning, dyslexi eller en neuropsykiatrisk diagnos.

Vid ansökan om statsbidrag för särskilt pedagogiskt stöd begär MYH att utbildningsanordnare ska styrka den studerandes funktionsnedsättning med ett intyg, utlåtande eller motsvarande som utfärdats av en person med formell kompetens att bedöma den aktuella funktionsnedsättningen. I dessa handlingar kan det finnas uppgifter om en svår familjesituation, självskadebeteende, skolhistorik av mobbning m.m. MYH gör i en skrivelse till regeringen (U2014/912) bedömningen att uppgifterna väsentligen är av känslig art och att det i de flesta fall kan antas att den enskilde lider men om uppgifterna lämnas ut. MYH bedömer dock att det inte finns någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som innebär att uppgifterna i dessa handlingar kan beläggas med sekretess.

Hos Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), som ansvarar för specialpedagogiskt stöd inom skolväsendet, samt för utbildning i specialskolan m.m. skyddas motsvarande uppgifter genom 23 kap. 4 § OSL, vilken föreskriver att sekretess gäller för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i specialpedagogisk stödverksamhet om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller

vidare för denna typ av uppgifter i tillsynsverksamhet hos Myndigheten för yrkeshögskolan (23 kap. 7 § OSL), vilket innebär att uppgifter om t.ex. studerandes funktionshinder kan omfattas av sekretess i tillsynsärenden, men inte i ansökningsärenden.

MYH har påtalat behovet av att stärka sekretesskyddet för uppgifter om studerandes funktionshinder i ansökningar om särskilt pedagogiskt stöd. Antalet ansökningar om ersättning för detta stöd har ökat över åren i takt med att yrkeshögskolan har expanderat. Under 2020 inkom 501 ansökningar, varav 487 rörde särskilt pedagogiskt stöd inom yrkeshögskolan och 14 avsåg stöd inom konst- och kulturutbildning. Det finns skäl att utreda om skyddet för uppgifter om studerandes funktionshinder i ansökningar om särskilt pedagogiskt stöd behöver stärkas.

Utredaren ska därför

- analysera och göra en avvägning mellan å ena sidan intresset av skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om statsbidrag respektive särskilda medel för särskilt pedagogiskt stöd inom yrkeshögskolan och konst- och kulturutbildning med statsbidrag, och å den andra sidan intresset av insyn i sådana ärenden,
- ta ställning till hur avvägningen mellan dessa intressen bör utfalla, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behövs ett kompletterat sekretesskydd med anledning av andra förslag från utredaren?

I uppdraget ingår att lämna förslag på utformning av ett gemensamt system för ansökan till och bedömning av grundläggande behörighet till yrkeshögskolan samt ett förstärkt system för studiedokumentation i yrkeshögskolan och för konst- och kulturutbildningar. Möjligheten att använda det behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning som nu utvecklas av Universitets- och högskolerådet (UHR) för att styrka behörighet till yrkeshögskolan ska analyseras. Sådana system och hanteringen av behörighetsprov föranleder behandling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden som t.ex. adresser och telefonnummer. För denna typ av uppgifter finns sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos samtliga myndigheter och som innebär att sekretess gäller om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs (21 kap. 3 §

OSL). På utbildningsområdet finns därutöver bestämmelser som ger sådana uppgifter och uppgift om enskilds identitet ett något starkare sekretesskydd. Inom UHR:s verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter gäller sekretess för sådana uppgifter om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifterna röjs (23 kap. 5 § andra stycket OSL).

De förslag som utredningen kommer att lämna angående utformningen av ett gemensamt system för ansökan till och bedömning av grundläggande behörighet till yrkeshögskolan samt ett förstärkt system för studiedokumentation i yrkeshögskolan och för konst- och kulturutbildningar kan innebära att ett informationsutbyte behöver ske mellan olika myndigheter. Även andra förslag som utredningen lämnar kan innebära att uppgifter kan behöva lämnas från en myndighet till en annan. Sekretess gäller även mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Mot denna bakgrund kan det finnas behov av sekretessbrytande regler som möjliggör ett uppgiftslämnande mellan myndigheterna.

Utredaren ska därför

- analysera intresset av å ena sidan skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i de nya systemen för dels ansökan till yrkeshögskolan, dels studiedokumentation i yrkeshögskolan och konst- och kulturutbildningar och å andra sidan intresset av insyn i dessa system,
- ta ställning till hur avvägningen mellan dessa intressen bör utfalla och om avvägningen föranleder ändringar i OSL eller i någon annan lag eller förordning,
- analysera och ta ställning till om andra förslag som lämnas efter motsvarande avvägningar bör föranleda ändringar i OSL eller någon annan lag eller förordning,
- analysera om de förslag som lämnas innebär att information behöver kunna överföras mellan myndigheter och om detta bör föranleda några ändringar i OSL eller i någon annan lag eller förordning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda behov av kompletteringar av dataskyddsregleringen

Ett nytt system för ansökan om att studera vid yrkeshögskolan och en utvecklad studiedokumentation förutsätter behandling av personuppgifter. Även andra förslag som utredaren lämnar kan innebära behov av att behandla personuppgifter.

Bestämmelser som reglerar personuppgiftsbehandling finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dessa generella regelverk kompletteras ibland med särskilda bestämmelser om dataskydd på olika områden. Sådana bestämmelser placeras ofta i särskilda s.k. registerförfattningar, som enbart behandlar frågor om personuppgiftsbehandling och inte sakfrågor på området. Exempelvis kompletteras de materiella bestämmelserna i lagen (1999:1395) om studiestöd och studiestödsförordningen (2000:655) av studiestödsdatalagen (2009:287) och studiestödsdataförordningen (2009:321). Inom utbildningsområdet införs dock bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen ofta i den författning som reglerar sakfrågorna på området, se t.ex. bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i 19 a–19 e §§ lagen om yrkeshögskolan och i 26 a kap. skollagen (2010:800).

Det är viktigt att det finns ett tydligt rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som kommer att vara en nödvändig följd av utredarens övriga förslag.

Utredaren ska därför

- analysera om dataskyddsregleringen behöver kompletteras för att den personuppgiftsbehandling som följer av utredarens förslag ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt samtidigt som hänsyn tas till den enskildes integritet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt redogöra för de organisatoriska konsekvenserna av förslagen samt för konsekvenser för universitet och högskolor samt andra berörda myndigheter, utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan, gymnasieelever och studerande inom yrkeshögskolan.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Myndigheten för yrkeshögskolan, Statens skolverk, Universitets- och högskolerådet, Umeå universitet, Ladok-konsortiet, Statistiska centralbyrån, Högskolans avskiljandenämnd, Sveriges Kommuner och Regioner samt andra berörda myndigheter och aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2023.

(Utbildningsdepartementet)