

Utbildningsdepartementet
Stockholm

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Thomas Furusten
08-563 085 12
thomas.furusten@hsv.se
YTTRANDE

2008-06-05
Reg.nr 13-1638-08

Yrkeshögskolan – För yrkeskunnande i förändring (SOU 2008:29)

Högskoleverket har anmodats att yttra sig över det rubricerade betänkandet, enligt remiss betecknad *U2008/2400/SV*.

Högskoleverket instämmer med utredningens direktiv att det finns ett behov av större tydlighet i systemet med yrkesinriktade utbildningar på eftergymnasial nivå. Detta behov har Högskoleverket tidigare uppmärksammat bland annat i slutrapporten om kvalitetsgranskningarna åren 2001–2006 (2007:31 R, s.89). Verket påpekade då att det ges en rad korta, yrkesinriktade utbildningar inom den högre utbildningen där den vetenskapliga eller konstnärliga grunden inte är tydlig eller ens önskvärd, och som kanske vore bättre lämpade för andra utbildningsanordnare. Högskoleverket uppmanade också regeringen att tydliggöra gränserna mellan utbildningsanordnare på eftergymnasial nivå, för att underlätta för såväl studenter som utbildningarnas avnämare.

Högskoleverket ställer sig också i grunden positivt till att sammanföra eftergymnasiala yrkesutbildningar inom ett gemensamt ramverk, för att söka säkerställa kvalitet och rättssäkerhet för de studerande samt att förenkla regelverken, öka tydligheten och förbättra informationen till de studerande och till arbetsmarknaden.

Som detta yttrande kommer att beskriva ser Högskoleverket dock vissa problem med hur betänkandets förslag svarar mot att uppfylla dessa syften. Dessa problem – som vi inte alls betraktar som olösliga – har i första hand att göra med tydligheten, och primärt ur ett studentperspektiv.

En övergripande kommentar är att utredningens perspektiv ter sig något ensidigt genom att det föreslagna ramverkets utbildningar avses att formuleras helt enligt arbetsmarknadens behov. Högskoleverket vill poängtera att alla former av utbildning behöver söka en förankring även i studenternas intressen. Inom den högre utbildningen finns många exempel på utbildningsinriktningar som högt efterfrågas av arbetsmarknaden, men som ändå ratas av studenterna.

Vi upplever också att utredningens perspektiv blir begränsat genom att den saknar en fyllig internationell utblick. En sådan genomgång skulle omfatta länder som nyligen genomfört reformer för jämförbara yrkesutbildningar – jämförbara i den meningen att de ligger klart åtskilda från den traditionella akademien.

Nedan presenterar Högskoleverket betänkandets förslag områdesvis. Yttrandet behandlar i tur och ordning tydligheten/genomskinligheten; möjligheten för studenterna att röra sig mellan utbildningsnivåerna; den nya myndighetens roll, förslagets finansiering, samt ett par författningsfrågor.

Tydligheten mellan utbildningsnivåerna

Det finns några delar i betänkandets förslag som kan innebära att man går miste om möjligheten att skapa den tydlighet som eftersträvas. Den första är namnfrågan, som är avgjord redan i direktiven: den eftergymnasiala yrkesutbildningen ska sammanföras till ett nytt ramverk kallat Yrkeshögskolan. Högskoleverket anser att det innebär en risk med att använda denna benämning då det kan ske en sammanblandning med högskoleutbildning. Regeringen bör därför tänka om beträffande benämningen. Den motverkar idén om att skapa en större tydlighet för studenter och avnämare, eftersom det kommer att framstå som allt annat än tydligt var gränsen går mellan yrkesutbildningar i högskolan och ”yrkeshögskoleutbildningar”. Dessutom tar det lång tid att arbeta in ett nytt begreppsconcept, varför vi bör undvika detta till förmån för etablerade concept.

Högskoleverket föreslår att det inarbetade conceptet kvalificerad yrkesutbildning (KY) behålls. I en utvecklad form kan KY utgöra det ramverk för eftergymnasial yrkesutbildning som föreslås i betänkandet. KY har utvecklats positivt sedan det infördes 2002 som en egen reguljär eftergymnasial utbildningsform, men har haft en för liten kostym för att kunna nå sitt potentiella genomslag. Med mer resurser för kvalitetssäkring, information och ökad rättssäkerhet för den studerande kan KY bli ett än mer värdefullt tillskott i det svenska utbildningssystemet.

Det huvudsakliga problemet beträffande tydligheten och transparensen ser Högskoleverket emellertid i den gräns mellan yrkeshögskolan och högskolan som utredaren konstruerar, som i stort tycks innebära att yrkeshögskolan ska tillgodose samhällets behov medan högskolan ska tillgodose studenternas och forskningens behov. Högskoleverket instämmer givetvis i att forskningsanknytningen är en naturlig och definitionsmässig skillnad. Men såväl en tänkt yrkeshögskola som dagens högskola måste ha en förankring i definierade samhällsbehov, om än på olika nivåer.

De skillnader mellan utbildningsformerna som utredaren presenterar är en förenklad bild, och den tydlighet som ska uppnås blir därmed skenbar. Förenklingen är besläktad med den ännu förekommande uppfattningen att teori och praktik är två skilda fenomen – en uppfattning som Högskoleverket i olika sammanhang beskrivit som ålderdomlig och felaktig. Erfarenheter från professionell verksamhet omprövas ständigt och utvecklas till nya teorier. Vetenskap och beprövad erfarenhet är därför förutsättningar för varandra.

Högskoleverket anser att tydligheten beträffande skillnader och nivåer mellan olika utbildningar kommer att bli viktigare med ett utvidgat ramverk för

eftergymnasial yrkesutbildning. Det gäller därför att lyfta fram den viktiga skillnad som ligger i att KY-utbildning bygger på beprövad erfarenhet medan högskoleutbildning *dessutom* ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund, samt vara forskningsanknuten. Informationen om den nya eftergymnasiala yrkesutbildningen bör noga beskriva att den gäller specialiserad utbildning till *ett* definierat yrke, enligt faktiska definierade behov på *kort sikt*. I jämförelse har högskoleutbildningen en större bredd och ett större djup, och därmed ett betydligt längre perspektiv i förhållande till arbetsmarknadens behov. Det är viktigt att det tydliggörs att båda utbildningsformerna fyller viktiga funktioner, men på olika nivåer och med olika långsiktighet.

En annan lättförståelig och väsentlig skillnad som måste framgå är att den eftergymnasiala yrkesutbildningen kommer att ha en *högre andel* praktiska inslag och arbetslivsanknutet lärande. Därmed inte sagt att dessa moment saknas inom högskolan – de kan till och med utgöra samma mängd eller mer. Men i den längre högskoleutbildningen utgörs huvuddelen av de teoretiska inslag som är nödvändiga för forskningsanknytningen.

Ytterligare en aspekt på tydlighet gäller vad utbildningen leder till för examen, och hur värdet på arbetsmarknaden av denna examen konkret skiljer sig från examen på andra utbildningsnivåer. Utredaren föreslår två examensnivåer i den nya eftergymnasiala yrkesutbildningen. Högskoleverket har tidigare uppmärksammat att det inom den högre utbildningen finns en osäkerhet kring examensbevisens värde och betydelse. Många utbildningsinriktningar erbjuder möjlighet att ta ut en av flera examina, eller till och med flera olika. Ofta tar studenterna inte ut någon examen alls. Det finns goda skäl att städa upp bland befintliga examensformer, och att vara försiktig med att införa flera nivåer inom den eftergymnasiala utbildningen. Det är tveksamt om studenter och arbetsgivare tydligt kommer att uppfatta skillnaden mellan en kvalificerad yrkeshögskoleexamen och en högskoleexamen.

Högskoleverket anser att den nya eftergymnasiala yrkesutbildningen enbart bör leda till en examen. Alla former av påbyggnads-, och fördjupningsutbildning bör vara förbehållen högskolan.

Högskoleverket anser att utbildningarna inom det utvidgade ramverket för eftergymnasial utbildning endast i undantagsfall bör vara längre än två år. Som exempel på sådana undantag kan nämnas naprapat- och kiropraktorutbildningarna. När dessa utvärderades av Högskoleverket 2004 drogs slutsatserna att de inte var tillräckligt forskningsanknutna och att studenterna inte tränades i kritiskt tänkande. Dessa utbildningar är båda fyraåriga och leder till legitimation utfärdad av Socialstyrelsen. Högskoleverket har i dag tillsyn över dessa utbildningar, men då utbildningarna inte leder till en examen enligt examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), har verket funnit det svårt att utöva en ändamålsenlig tillsyn.

Utbildningar som dessa bör övervägas att tillhöra det nya föreslagna ramverket för eftergymnasial yrkesutbildning, och därmed komma att omfattas av den kontroll som den nya myndigheten kommer att utöva.

Övergång till högre utbildning

Högskoleverket har ett par kommentarer som har att göra med tillgodoräknande av kompetens förvärd i den nya eftergymnasiala utbildningen. Det är ett mycket bra förslag att det ska finnas en ledningsgrupp för varje utbildning med representation från arbetslivet, kommunen och högskolan. Sådana ledningsgrupper möjliggör en samverkan om villkoren för tillgodoräknande vid övergång till högre utbildning. Dessutom öppnas möjligheter för diskussion om samhällets behov också av högskoleutbildade, och för att gränserna mellan utbildningsformerna blir ett naturligt perspektiv.

Vi håller också med utredaren om att det förmodligen är bättre med ett poängsystem som helt skiljer sig från högskolans, och att rikta fokus mot förvärvade kunskaper istället för poängsystem och numeriska värden. Det föreslagna systemet där 100 poäng ska motsvara 20 veckors heltidsstudier är därmed fullt tänkbart. Men med detta uppstår en fråga: om man vill undvika fokus på numeriska värden, varför över huvudtaget föreslå en poängberäkning?

Högskoleverket föreslår att den nya eftergymnasiala yrkesutbildningen, istället för ett poängsystem, baseras på utbildningstid där man istället för ett visst antal poäng per år dokumenterar att exempelvis 40 veckors utbildningstid är genomgången.

Den nya myndighetens roll

Högskoleverkets främsta invändning kring förslagen om den nya myndigheten gäller de dubbla roller som blir resultatet av utredarens förslag: att vara den myndighet som ska besluta om ekonomiskt statligt stöd till utbildningsanordnare – och dessutom ska granska dessa verksamheter. Det är svårt att förhålla sig objektiv i en granskning av en verksamhet som man själv har stöttat. Detta nämns också i direktiven som något som självklart kan ifrågasättas (sid.217). Motivet som anges för att ändå föreslå att samma myndighet har denna dubbla uppgift är att ”verksamhetens omfattning är för liten för att uppgifterna på ett meningsfullt sätt skulle kunna delas mellan två myndigheter” (sid.217). Högskoleverket ifrågasätter denna slutsats.

Högskoleverkets uppfattning är att det är viktigt att kvalitetsutvärderingarna av de nya eftergymnasiala yrkesutbildningarna bedrivs helt och hållet oberoende av den nya myndigheten.

Beträffande förslaget att lägga den nya myndigheten i Norrköping är Högskoleverkets reflektion att det tycks oss tveksamt om fördelarna väger över det resursmässiga slöseriet i tid, pengar och personalrekrytering som en flytt av

nuvarande KY-myndigheten kommer att medföra.

Finansieringsfrågan

Under rubriken *Det statliga åtagandet* på sidorna 176–179 i betänkandet föreslås att 300 miljoner kronor successivt tillförs yrkeshögskolan med början 2009. Utredaren hävdar följande.

”Mycket talar för att en sådan resursförstärkning kan finansieras genom omprioritering av resurser från högskolan. De kraftigt minskade ungdomskullarna under det kommande decenniet medverkar till att en sådan omföring bör kunna ske utan att den kvalitetsförstärkning av högskolan som regeringen aviserat äventyras eller att andelen av en ungdomskull som börjar en högskoleutbildning behöver minska.”

Detta är slutsatser som Högskoleverket inte delar. Den högre utbildningen har urholkats ekonomiskt under många år. Högskolan behöver resursförstärkning alldeles oavsett att ungdomskullarna på kort sikt kommer att minska. Kvaliteten i den högre utbildningen påverkas negativt om de totala resurserna minskar, och en sådan förändring vore oförenlig med den politiska satsningen på utbildning och kompetens

Högskoleverkets anser att finansieringen av en ny utbildning måste ske utan ekonomisk påverkan på den högre utbildningen. Det är ohållbart att basera finansieringen av den föreslagna yrkesutbildningens expansion på att medel ska överföras från högskolor och universitet.

Det är rimligt att ett lärosäte ska kunna välja att ansöka om att förändra en högskoleutbildning till eftergymnasial yrkesutbildning. Rent principiellt anser emellertid Högskoleverket att det bästa vore om dessa utbildningar helt separerades från Högskolans huvudmannaskap, med hänvisning till ovanstående diskussion om tydliga gränser inom utbildningssystemet.

Lagstiftningsfrågor

Skyddet för deltagarna när en utbildning upphör

Någon skyddsbestämmelse för deltagarna då en utbildning upphör, motsvarande den som finns i 1 kap. 11 a § högskolelagen (1992:1434) finns inte angivet i författningsförslagen. Genom den anförda bestämmelsen i högskolelagen ges studenterna på en utbildning som examensrätten dragits in för rätt att slutföra utbildningen vid lärosätet.

Högskoleverket anser att motsvarande rätt explicit borde föras in i de aktuella författningsförslagen.

Diskrimineringskyddet

Utredningen har inte berört diskrimineringsfrågorna och hur skyddet för den enskilde deltagaren ska regleras för dessa utbildningar. Eftersom utbildningarna är yrkesutbildningar träffas dessa av t.ex. likabehandlingsdirektivet i dessa frågor. De mer svepande formuleringar som finns t.ex. i 5 § förslaget till lag om yrkeshögskolan är knappast tillräckliga. Frågan om det framtida diskrimineringsombudet ska ha tillsyn i dessa frågor har inte diskuterats av utredningen.

Högskoleverket anser att diskrimineringskyddet för deltagarna i de nya eftergymnasiala yrkesutbildningarna bör säkerställas inför införandet av utbildningarna.

I detta yttrande har enbart kommenterats yrkesutbildningens förhållande till den högre utbildningen. Förhållandet till den förnyade gymnasieskolan är den andra sidan av samma mynt, och flera av kommentarerna är relevanta även i den relationen.

Beslut i detta ärende har fattats av stf. myndighetschefen Clas Uno Frykholm efter föredragning av utredaren Thomas Furusten i närvaro av huvudsekreteraren Lena Adamson, informationschefen Eva Ferndahl och tf. avdelningschefen Lennart Ståhle. Deltagande i ärendets beredning har också varit utredarna Carin Olausson och Torbjörn Lindqvist, samt verksjuristen Marie Stern Wärn.

Clas Uno Frykholm

Thomas Furusten