



ENHET/HANDLÄGGARE
Näringspolitiska enheten
Thomas Hagnefur/CA

DATUM
2008-05-14

DIARIENUMMER
20080232

ERT DATUM
2008-04-10

ER REFERENS
U2008/2400/SV

Utbildningsdepartementet
□ Drottninggatan 16
□ 103 33 STOCKHOLM

Yrkeshögskolan - För yrkeskunnande i förändring, SOU 2008:29

LO har erbjudits möjligheten att lämna synpunkter på ovan angivet betänkande och kommer i detta remissvar följa kapitelindelningen i betänkandet.

Grunden för en Yrkeshögskola

LOs allmänna uppfattning är att det är av största vikt att ramverket och de förslag som läggs verkligen säkerställer kvalitet, ger arbetsmarknadens parter ökat inflytande, förenklar regelverken, ökar tydligheten för både deltagare och avnämare vilket sammantaget stärker deltagarnas yrkeskunskaper och kompetenser samt företagets konkurrenskraft. Allt som föreslås i betänkandet bedömer dock LO inte fullt ut stödja de ambitionerna. För att uppnå detta behövs både omprövningar, förtydliganden och utvecklingsarbete vid införandet av en ny myndighet som ska administrera ramverket Yrkeshögskola.

Den stora utmaningen i utvecklingen av det föreslagna ramverket är att samla en rad relativt heterogena utbildningar med skilda anordnare och med hjälp av gemensamma krav och normer definiera det eftergymnasiala och dess kvalitet. Två huvudspår kan noteras, utbildningar som bygger på gymnasieskolans yrkesprogram samt andra eftergymnasiala utbildningar som grundar sig på arbetsmarknadens behov av kvalificerade yrkeskunskaper. LO delar betänkandets skrivning om arbetsmarknadens parter ska ha ett avgörande inflytande på utbildningarna och deras innehåll vilket också utgör grunden för kvalitetssäkringen.

Yrkeshögskolans omfattning

KY-utbildningarna utgör stommen i den nya Yrkeshögskolan både när det gäller volymer och fungerande verksamheter. LO menar att det är av största vikt att KY modellen bibehålls och utvecklas inom ramen för Yrkeshögskolan. När det gäller påbyggnadsutbildningar så överförs de eftergymna-

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

siala inriktningarna till Yrkeshögskolan. LO befarar att skillnader i utbildningarnas längd mellan t.ex. dessa utbildningar och KY kan bli en faktor som gör att olika utbildningar ändå kan uppfattas som alltför olika trots att de ingår i ett ramverk som ska garantera en viss kvalitet och nivå.

LO kan se logiken i att behålla förarutbildningar för buss och godstransporter som gymnasial vuxenutbildning. LO ställer sig dock avvisande till att statsbidraget ska levereras via det generella bidraget till kommunen. Ett sådant viktigt bristyrkesområde borde finansieras via särskilt avsedda bidrag för att därigenom se till att nödvändiga volymer upprätthålls.

Drygt fyra tusen deltagare finns på folkhögskolans eftergymnasiala yrkesutbildningar. Betänkandet för ett resonemang om att dessa utbildningar skulle kunna införas i Yrkeshögskolans kvalitetssystem. Folkbildningen befinner sig inne i en process där man ska utveckla egna kvalitets- och redovisningssystem. Det kan knappast vara förenligt med utredningens utgångspunkter att förenkla och tydliggöra för deltagare och avnämare om man hanterar samma utbildning i två olika norm- eller kvalitetssäkringsystem. Samtidigt är dessa utbildningar en del av det offentliga utbildningssystemet då folkbildningen finansieras via statsbidrag. Betänkandets ambition är ju att all eftergymnasial yrkesutbildning ska samlas inom ramverket. LO bedömer att det här finns en målkonflikt och den föreslagna organisationskommittén bör tillsammans med Folkbildningsrådet noga se över hur dessa utbildningar fortsättningsvis ska hanteras.

Betänkandet tar upp möjligheten att en del kortare högskoleutbildningar skulle bättre komma till sin rätt genom en anpassning till arbetslivets behov inom yrkeshögskolan. Betänkandet redovisar också Högskoleverkets uppmaning till regeringen att tydliggöra gränserna mellan anordnare på eftergymnasial nivå. LO delar behovet av ett sådant tydliggörande. Betänkandet öppnar för att lärosätena ska kunna överföra en viss utbildning för att ingå i yrkeshögskolans kvalitetssäkringssystem. Det framgår inte om utbildningen i sin helhet ska överföras eller om det bara är kvalitetssäkringen som avses. I så fall uppstår samma målkonflikt mellan två skilda normsystem som i föregående stycke. Dessutom sägs i förslaget till lag om Yrkeshögskola (4 §) att universitet och högskolor kan vara anordnare av yrkeshögskoleutbildning. LO hyser en viss skepsis mot att de institutioner som styrs av de akademiska kraven och förutsättningarna, anses kunna vara anordnare av utbildning som i hög grad ska styras av arbetslivets behov och krav. Självklart kan universitet och högskolor vara delaktiga i olika former av partnerskap och ledningsgrupper för att tillföra kvalitéer i själva utbildningarna. LO är dock av den meningen och i enlighet med betänkandets huvudprinciper, att dessa institutioner inte själva ska bedriva yrkeshögskoleutbildning.

Utbildningsplanering och dimensionering

Utgångspunkten är att initiering av ny utbildning ska ske genom samverkan mellan arbetsliv, utbildningsanordnare och andra intressenter på lokal och regional nivå. Identifiering av utbildningsbehov kan även ske på nationell nivå i form av centrala branschorganisationer eller yrkesnämnder. Myndigheten för yrkeshögskolan kan också ta ett sådant initiativ i samverkan med andra myndigheter. LO anser i likhet med betänkandet att det är av största vikt att det utvecklas en omvärldsbevakning i samverkan med myndigheter och organisationer för att möta förändringar i behovet av yrkesutbildning. Likväl delar LO tanken på ett dynamiskt system där utbildningar som saknar arbetslivsrelevans eller inte uppfyller kraven fasas ut och ersätts av andra utbildningar. Med många olika utbildningar är det viktigt att myndigheten kan upprätthålla ett omvandlingstryck och motverka att utbildningar får fortsätta slentrianmässigt.

I förslaget till förordning med instruktion för Myndigheten för yrkesutbildning finns ett avsnitt där särskilda organ föreslås, (6§ och 7§). LO är av den uppfattningen att ha två separata råd för bedömning av uppkommande och avtagande behov av yrkeskvalifikationer verkar irrationellt och har inte heller argumenterats för i den löpande texten. De experter som avses utgöra dessa råd och bistå myndigheten i bedömningen av kommande behov av kunskaper och kvalifikationer borde rimligen kunna göra detta i ett sammanhang. Rådets sammansättning av just sju ledamöter finns heller inga anförda sakskaäl till. LO är av den uppfattningen att det är behovet av bredd i kompetensen hos rådet som får avgöra sammansättningen.

Myndigheten för yrkesutbildning har att besluta om en utbildning ska ingå i ramverkets kvalitetssäkringssystem och om anordnaren ska uppbära statligt bidrag. Myndigheten kommer att hantera statliga medel som troligen kommer att omfatta en och en halv miljard, om överföringen av medel från högskoleområdet kommer till stånd. Myndigheten kommer också att ha att fatta en rad viktiga beslut när det gäller prioriteringar och fördelning av resurser. LO vill redan under detta avsnitt ifrågasätta det lämpliga i att enbart ha ett insynsråd vid myndigheten med tanke på den omfattning och den strategiskt viktiga myndighetsutövning verksamheten ska hantera. Rättssäkra, strategiska och principiella beslut ska karaktärisera ledningen av myndigheten. LO är av uppfattningen att detta är ett stort ansvar att ålägga en person i form av en generaldirektör för myndigheten. LO förordar istället styrelseformen och att organisationskommittén får i uppdrag att utforma en strategisk kravprofil på styrelsens sammansättning där arbetsmarknadens parter ska vara företrädda.

I detta sammanhang bör också påpekas att någon form av samordning måste skapas för att hålla samman yrkesutbildnings- och valideringsfrågorna. Gymnasiekommittén lägger förslag om nationellt partsinflytande på både

det utbildningsstrategiska området och yrkesprogrammen. Arbetet med utvecklingen av en yrkeshögskola ska till stora delar bygga på den nya gymnasieskolans utformning. Det parallella utvecklingsarbetet måste på något sätt samordnas på en strategisk ledningsnivå, där parterna också kan vara delaktiga inom respektive bransch/yrkesområde.

Kvalitetskriterier

Betänkandet framhåller det nationella ansvaret för att utveckla ett kvalitetssäkringssystem med utgångspunkt i kvalitetskriterier. Några exempel ges på hur detta skulle kunna utformas. LO saknar dock en beskrivning av hur implementeringsprocessen av en ny myndighet ska utformas. Här ingår också som en avgörande förutsättning att kvalitetssäkringssystemet med dess komponenter måste vara klart 1 juli 2009 då myndigheten är tänkt att börja arbeta. Att kvalitetskriterierna finns på plats är en förutsättning för att kunna behandla ansökningar om att få ingå i yrkeshögskolan.

Kvalitetssäkring

LO delar betänkandets poängterande av de olika aspekter som måste utvecklas när det gäller kvalitetssäkringsarbetet. Med tanke på den mångfald av utbildningar och anordnare som ska rymmas inom ramverket är det viktigt att utbildningsanordnare redan vid ansökningstillfället kan visa hur man kvalitetssäkrar sina utbildningar. Arbetet med tillsyn och inspektionsbesök måste utvecklas och vara frekvent och LO vill understryka behovet av extern kompetens från arbetslivet i det arbetet.

Yrkeslärande och yrkeskunnande

Till raden av olika begrepp som beskriver samverkan med arbetslivet i utbildningssammanhang förs nu in arbetslivsanknutet lärande. Begreppet försöker fånga in och motivera en lärandesituation där man inte befinner sig på en arbetsplats. LOs tolkning är att betänkandet inför arbetslivsanknytningen som ett kompensatoriskt inslag i brist på tillgång till lärande på en arbetsplats. Anknytningen förstås av LO som att undervisande och handledande personal ska ha stark anknytning till arbetslivet och att arbets- och övningsuppgifter ska anpassas så att reell progression uppnås. Hur denna arbetslivsanknytning ska utvecklas är mycket vagt formulerat och LO har svårt att se hur denna utgångspunkt skulle kunna utgöra ett kvalitativt alternativ till arbetsplatsbaserat lärande.

Problemen med detta förhållningssätt visar sig också när det gäller examinationsfrågan. I motivationstexten påtalas betydelsen av lärande på arbetsplatsen och dess betydelse för fördjupningen av yrkeskunnandet. LO menar att lärande i arbetslivets eller på arbetsplatsen också har betydelse för individens möjligheter till anställning. Denna betydelse av en examen från yrkeshögskolan betonas också i betänkandet samt att en formaliserad examen förhöjer statusen på utbildningen.

LO ser det därför som märkligt att man föreslår två examensnivåer med så markanta kvalitetskillnader. Den kvalificerade yrkeshögskoleexamen bygger på 40 veckor i utbildningslängd, jämfört med den allmänna yrkeshögskoleexamens 30 veckor. Denna skillnad medför då att man får möjlighet till minst 25 procents lärande i arbetet samt krav på ett självständigt arbete i det kvalificerade alternativet

Motiven för en sådan ordning och skillnad i krav och möjligheter återfinns inte i betänkandet. Detta innebär att det kommer att finnas en tre och en fyraterminers utbildning där man kan få en yrkeshögskoleexamen. De kvalitativa skillnaderna är markanta. Till detta ska även föras ett flertal av t.ex. tidigare påbyggnadsutbildningar som kan vara både 20 och 40 veckor långa, där det kan förekomma lärande i arbetet men det utgör inte något krav. I betänkandet påtalas att myndigheten för yrkeshögskolan ska kunna utfärda ytterligare föreskrifter för att säkerställa likvärdigheten när det gäller examina, examensarbete, utbildningsbevis och betyg. LO anser att likvärdighetsbegreppet bör förtydligas och utvecklas om det ska användas så generellt inom ett så heterogent ramverk.

LO anser att av vad som föreslagits i denna del i betänkandet har varken tydlighet eller kvalitetsutvecklingen tydliggjorts med den nya ordningen. Den nuvarande KY-utbildningens lärande i arbetet uppgår till en tredjedel av utbildningstiden. Den föreslagna tudelningen av examinationsnivåer och minskningen av det arbetsplatsförlagda lärandet ser LO som en kvalitetsförsämring.

Utbildningens organisation m.m.

LO delar betänkandets förslag när det gäller ledning och styrning av utbildningarna, men vill förtydliga några aspekter. Den lokala ledningens sammansättning ska klart framgå vid ansökningstillfället för att säkerställa de villkor som finns angivna. Den pedagogiska personalens utbildning och erfarenheter kommer att variera mellan olika utbildningar. Många av de som kommer att vara lärare eller handledare har sin styrka i yrkeskunnandet mer än i pedagogik. Det är därför viktigt att den person som dagligen har ansvaret för verksamheten, också har pedagogisk kompetens för att även kunna ansvara för utbildningens progression och kvalitet i ett lärande perspektiv. Hur utbildningsanordnaren garanterar en genomtänkt lärandeprocess med pedagogiskt stöd bör framgå av utbildningsplanen. I detta sammanhang tas också frågan upp om att särskilja utbildningsnivåer. Den kvalificerade yrkeshögskoleutbildningen förutsätts ha mer av gymnasieskolans eller högskolans innehåll i utbildningen. Av det skälet anses det viktigt att representanter från dessa institutioner ska ingå i ledningsgruppen. LO upprepar det orimliga i att konstruera så stora skillnader mellan en 30

och 40 veckors utbildning. Den kortare allmänna yrkeshögskoleutbildningen riskerar i denna jämförelse att uppfattas som en "B-utbildning".

Ett delat åtagande

Betänkandet pekar på några mycket viktiga aspekter när det gäller "ett större åtagande från arbetslivets sida". Om utbildningarna inom ramverket ska utvecklas och hålla hög relevans och kvalitet förutsätter det engagemang och ansvarstagande från alla inblandade aktörer. Det rör sig både om konkreta utbildningsinsatser såväl som aktivt arbete i ledningsgrupperna för utbildningarna. Här kan finansieringsskäl göra att fackliga branschföreträdare, representanter för små och medelstora företag har svårigheter att delta i någon större utsträckning. Betänkandet skissar på några möjliga vägar för att finansiera arbetslivets deltagande. LO är av den uppfattningen att de statsbidrag som en utbildningsanordnare kan få, också ska kunna användas för att utveckla kvalitetssäkringsarbetet och möjliggöra god representation i ledningsgrupperna. LO delar betänkandets förslag att elevavgifter inte ska förekomma vid utbildningar som erhåller statsbidrag.

LO noterar betänkandets påpekande att statens satsning på eftergymnasial utbildning för de 50 procent av en årskull som inte går på högskola, motsvarar knappt 10 procent av anslagen till högskoleutbildning. Inte minst KY-utbildningarna har ansökningar som överstiger tillgängliga resurser. LO anser det är av största vikt att den eftergymnasiala yrkesutbildningen successivt ges ökade resurser med åtföljande volymökning.

När det gäller förslaget till beräkning av statsbidrag kan betänkandet förslag tjäna som utgångspunkt, men begreppet "utbildningens faktiska kostnader" måste realitetsanpassas. Det blir en viktig uppgift för myndigheten att utarbeta principer för ett kostnadseffektivt och rättvist system för statsbidragens fördelning och användning.

Villkor för deltagarna i utbildningen

I detta avsnitt föreslå betänkandet att yrkeshögskolan även ska erbjuda yrkesverksamma kompetensutveckling i form av kortare kurser med reducerad studietakt och i flexibla former. Dessutom bör dessa utbildningar även kunna användas inom arbetsmarknadsutbildningen. LO kan bara konstatera att även om ambitionen välkomnas så förstärker förslaget heterogeniteten inom ramverket. Det är dessutom svårt att se hur ledningsgrupper skulle ordna kvalitetssäkring för kortare kurser och hur dessa kurser skulle värderas inom ramverket Yrkeshögskola. LO är av den uppfattningen att det inte är hanterbart att ha sådana skillnader i utbildningslängder, målsättningar, organisation och ändå betrakta dem som likvärdiga i nivå då de återfinns inom ramverket. Här måste en tydligare differentiering och beskrivning av utbildningarna göras för att föra dem samman till förståeliga

inriktningar i ramverket, inte minst för att underlätta för potentiella deltagare och avnämare.

LO anser det rimligt att behörigheten till den eftergymnasiala utbildningen baseras på godkänt slutbetyg från gymnasiet. LO vill i detta sammanhang understryka att det också föreslås att praktisk erfarenhet eller annan omständighet kan innebära behörighet. Denna möjlighet är viktig när det gäller yrkesverksammas möjlighet att gå kortare utbildningar i kompetensutvecklande syfte som nämnts i föregående stycke.

LO delar uppfattningen att all utbildning inom yrkeshögskolan ska berättiga till studiestöd. Frågan är då om alla utbildningar verkligen kommer att omfattas av den rätten beroende på hur utbildningarna är organiserade samt dess omfattning. Studiestödets nuvarande regelverk kan medföra begränsningar för delar av utbildningarna inom ramverket och motverka den flexibilitet som önskas. Detta borde vara något som den studiesociala kommittén skulle kunna se över, alternativt skulle en arbetsgrupp på CSN kunna belysa frågan.

En organisationskommitté är tänkt att tillsättas för skapandet av den nya myndigheten. LO saknar här en klargörande beskrivning av hur denna organisationskommitté ska bemannas, instrueras och vilka frågor som prioriteras i uppbyggnadsskedet.

En ny myndighet

Myndigheten ska kännetecknas av en rättssäker och oberoende hantering av förvaltningsärenden. Kraven på integritet och oberoende ska ställas högt. Samtidigt förutsätts arbetslivet få ett starkt inflytande på myndighetens prioriteringar och beslut. LO har tidigare förordat styrelseformen istället för insynsråd. En strategisk sammansättning av styrelsen där arbetsmarknadens parter ska vara företrädare tillsammans med andra aktörer, motverkar inte de kännetecken som ledningen av myndigheten ska kunna uppvisa. Betänkandet presenterar inte heller några avgörande argument för valet av insynsråd som ledningsform

Norrköping föreslås bli lokaliseringssort för den nya myndigheten. LO har inga synpunkter på det, då den argumentation som betänkandet framför är relevant och äger viss tyngd.

Övergripande kommentarer

I betänkandet fastslås att det inte kommer att finnas några eftergymnasiala utbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet vid sidan av högskolan och yrkeshögskolan. LO vill åter påpeka att det i betänkandet finns oklara gränsdragningar och förhållningssätt när det gäller folkbildningen och högskolan. Detta måste enligt LOs mening ses över och tydliggöras. Ett

annat område som berörts vid ett tillfälle är att arbetsmarknadsutbildningen skulle kunna använda ramverkets utbildningar. Det kan vara en kvalitetsstärkande åtgärd, men utgångspunkten måste vara att den eftergymnasiala nivån upprätthålls.

LO vill samtidigt påpeka bristen på grundläggande yrkesutbildning på gymnasial nivå för vuxna. Det ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag, men vikten av en sådan ingång i ett livslångt yrkeslärande vill LO ändå understryka.

I författningsförslagen finns en skrivning om att utbildningen ska ”bidra till att bryta traditioner i fråga om könsbundna utbildnings- och yrkesval”. På vilket sätt detta ska hanteras finns inte exemplifierat i betänkandet. LO är av den uppfattningen att utbildningar som uppvisar sådana ambitioner ska ha hög prioritet.

Det finns i betänkandet en strävan efter likvärdighet, kvalitet och tillhörighet inom ramverket. I kontrast till detta finns då den variationen på utbildningar, utbildningsanordnare, utbildningarnas längd och prestations- och examinationskrav. LO har svårt att uppfatta de förenklingar och ökad tydlighet som är några viktiga syften med förändringen. Risken finns att otydligheterna får en annan karaktär.

LO är av den uppfattningen att det behövs både omprövningar, förtydliganden och utvecklingsarbete vid införandet av en ny myndighet som ska administrera ramverket Yrkeshögskola. Det är en förutsättning för ett gott resultat att arbetsmarknadens parter kan bidra i det arbetet.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Wanja Lundby-Wedin

Thomas Hagnefur