



2011-03-30

Till  
Statssekreterare  
Amelie von Zweigbergk,  
Utbildningsdepartementet

Generaldirektör  
Pia Enochsson  
Yh-myndigheten

Yh-myndighetens  
arbetsmarknadsråd

## **Skrivelse om Yrkeshögskolan och företagen**

Handelskammaren har blivit kontaktad av företag och yrkesskolor om den nya yrkeshögskolan och baserat på vår dialog har vi sammanställt observationer och reflektioner som vi tror kan bidra till fortsatt arbete.

Sammanfattningsvis tror vi att ökat fokus på utbildningsinnehåll, resultat, samverkan med företag och strukturer som gör det lönt att investera långsiktigt i utbildningar kan bidra till förbättringar. Vi tror också att prognoser för efterfrågan av olika yrken i praktiken är svårt att ha som grund för vilka utbildningar som skall startas.

Med vänliga hälsningar

Per Tryding  
Vice VD

## Skrivelse om Yrkeshögskolemyndighetens tillståndsarbete

### Inledning

Yrkeskunskaper har under många år fått begränsad uppmärksamhet i den utbildningspolitiska och ekonomiska debatten. Handelskammaren välkomnar därför de senaste årens uppvärdering av yrkeskunskap i den politiska diskussionen och viljan att utveckla denna del av utbildningssystemet. Framför allt är det viktigt att vara klar över att värdet av kompetens kan vara större för en praktisk färdighet än för en teoretisk. Detta kan gälla hela yrken, men gäller i synnerhet för enskilda individers kompetensprofil.

I näringslivet finns idag brist på gedigen yrkeskunskap i många industrier och andra verksamhetsgrenar och det är mycket viktigt att tillgodose denna efterfrågan och att ge människor chansen att försörja sig genom att motivera dem att söka sig till denna typ av uppgifter.

Vi har studerat utfallen av bedömningar som Yrkeshögskolemyndigheten har gjort av enskilda utbildningar och denna granskning föranleder att vi vill uppmärksamma ett antal omständigheter och komma med förslag till vidare arbete.

### Sammanfattande förslag

Vi föreslår att regeringen och myndigheten ser över bedömningskriterierna för att godkänna yrkesutbildningar inom Yrkeshögskolemyndighetens ram. Sammanfattningsvis bör modellen där myndigheten försöker bedöma ”produktionsmål” i form av framtida efterfrågan överges helt. Bättre sätt att hantera utbildningsvolymerna är genom decentraliserade beslut hos anordnarna kring urval och utformning av utbildningarna. Många av bedömningskriterierna för att bevilja utbildningar är svårtolkade och det kan ifrågasättas om de verkligen fyller syftena att tillhandahålla rimliga utbildningsvolymerna och upprätthålla hög kvalitet på yrkesutbildningarna. Vidare innehåller dagens modell inslag av rättsosäkerhet.

Omsorg om elevernas möjlighet att få mervärde av utbildningarna måste tillsammans med företagets behov av tillväxt och konkurrenskraft stå i centrum för bedömningssystemet.

Viktiga indikatorer bör vara utbildningsanordnarens bevisade resultat (så långt möjligt konkreta *learning outcomes*), utbildningens faktiska inriktning (inklusive läroplan, utrustning, bemanning av lärare med mera) och konkret stöd från berörda företag och organisationer. Yrkeshögskolemyndigheten bör bygga ytterligare kompetens att utvärdera detta i stället för dagens omfattande arbete med marknadsprognoser. En sådan modell går att kombinera med förnyelse av utbudet av program och utbildningsaktörer.

Slutligen är det viktigt att skapa en modell där det är lönt att bygga upp utbildningsinstitutioner som långsiktigt ger kvalitet. Dagens modell gör det svårt att investera i utrustning, personal och relationer som långsiktigt ger gedigna resultat. Därför måste utbildningar beviljas för längre tid och kontinuitet bör uppmuntras.

### **Kvalitet och kvantitet i yrkesutbildningarna**

Det finns ett antal aspekter som är särskilt viktiga avseende yrkesutbildning och som ytterst handlar om de besläktade frågorna om kvantitet och kvalitet.

Den första frågan är utbildningsvolymerna, alltså hur många utbildningsplatser som bör finnas. Även om utbildningsvolym inte uttryckligen nämns i målparagrafen i myndighetens förordning (2009:279) har detta i praktiken kommit att bli en central utvärderingsgrund. Denna kvantitativa fråga hänger tydligt samman med kvalitet på så sätt att en aldrig så *gedigen yrkesutbildning är förspild för en individ om utsikterna att någonsin försörja sig på den är helt utsiktslösa*. Detta kan bli fallet till exempel om det finns väldigt många som har utbildningen i förhållande till antalet lediga jobb. Detta kan leda till frestelsen att centralt försöka bedöma framtida efterfrågan för olika yrkeskompetenser.

Men det är i praktiken omöjligt att förutse exakt hur det framtida behovet för ett specifikt yrke ser ut på arbetsmarknaden. Skälen till detta är många, men till de mer uppenbara hör att antalet som examineras i sig påverkar utfallet. Detta är ju en av de ledande tankarna bakom satsningarna på forskning och högre utbildning, nämligen att ett stort utbud av kompetens skapar innovationer som löser sin egen efterfrågan. Stort söktryck på en viss utbildning *kan* i sig indikera att denna i framtiden avkastar många jobb. En förutsättning för att bygga ny verksamhet i en bransch är ju viss grundläggande branschkunskap. Därutöver är det milt uttryckt en svår uppgift att bedöma branschutvecklingen i så många branscher som Yrkeshögskolemyndigheten nu gör.

### ***Efterfrågans uppgång och nedgång kan hanteras genom utbildningsdesign***

Samtidigt är det viktigt att erinra om att matchning av utbud av efterfrågan i termer av antalet platser inte är det enda, eller ens det bästa sättet, att hantera fluktuationer i efterfrågan. Ett sätt är att i kursplaneringen inrymma generella färdigheter med applikation i flera yrken. Ett annat är att bygga in moment som förbereder och ger verktyg för snabb omskolning. I detta ingår för övrigt att bygga nätverk till dagens arbetsmarknad. Vid sidan av kompetensbyggande aspekter ger detta kontakter och yrkeserfarenhet som är användbara i en föränderlig arbetsmarknad.

Sist och slutligen finns det alltid en risk med att gå en utbildning. Denna risk måste vägas mot värdena, nyttan, med att gå utbildningen. Och dessa värden är delvis individuella precis som risken alltid till en del måste bäras av deltagaren, eleven. En utbildning måste bidra till två sorters värden för att fungera. Det första (och ofta underskattade) är konsumtionsvärdet under utbildningen. Detta är relaterat till motivation och andra faktorer som är avgörande för vuxeninläring. Det andra är investeringsvärdet för individen och andra intressenter som offentlig sektor och arbetsgivare. Det kan visa sig att en viss utbildning endast har begränsat

konsumtionsvärde för deltagaren och inget mervärde som investering. Denna risk kan aldrig minimeras helt och den bärs ofta, även i system med skattefinansierad utbildning, i huvudsak av eleven i form av alternativkostnad för nedlagd tid.

Därför är det sammantaget mycket tveksamt om en myndighet skall ha en tänkt framtida efterfrågan som kriterium för att bedöma vilka utbildningsanordnare som skall få tillstånd. Den bästa vägen för att undvika att elever väljer utbildningar som visar sig sakna efterfrågan är att granska kvaliteten hos den som levererar utbildningarna. De kan bygga in inslag som dämpar effekterna av en ogynnsam utveckling för en profession.

### *Den regionala dimensionen på arbetsmarknaden*

Det finns en annan viktig aspekt i detta. Och det är elevrekryteringen å ena sidan och näringslivets struktur i vissa sektorer å den andra. Båda har starka regionala slagsidor. Även relativt avancerade och smala yrkesutbildningar har ofta en regional rekryteringsbas i den meningen att viljan och incitamenten att flytta till en utbildning är begränsade. I själva verket är regional tillgång på denna typ av utbildningar ett viktigt mervärde, givetvis förutsatt uppfyllda kvalitetskrav. Samtidigt är näringslivets struktur sådan att företag ofta är lokaliserade i kompetenskluster, alltså i samma region. Några exempel i Sydsverige är industrin för specialfordon för skogsindustrin, möbeltillverkning och glas där svensk tillverkning har stark koncentration i Småland. Sammantaget innebär det att dessa företag har bäst möjligheter om de kan intressera talanger som redan finns i regionen att delta i utbildningarna. Givetvis skall elever från hela landet, och Norden/Europa/Världen för den delen, erbjudas och beredas plats. Företagens behov av kompetens styrs av internationell konkurrens. När det inte erbjuds utbildningar som kan fylla dessa behov, så hämmar det konkurrensdugligheten hos företagen. I praktiken är detta det kanske enskilt viktigaste kriteriet för konkurrenskraft.

Förutom denna aspekt på utbildningens kvantitet, finns kvalitativa överväganden. Närmare bestämt är frågan hur de som berörs av utbildningarna, i första hand eleverna och deras framtida arbetsgivare, kan veta att den håller god kvalitet över tid. En oerfaren elev kan såklart ha svårt att bedöma om den egna utbildningen är bättre eller sämre än andra. Omsorgen av eleven är mest central. Arbetsgivare kan bedöma detta något bättre och har dessutom viss möjlighet att påverka genom medverkan i utbildningens inriktning.

Utbildningsanordnaren bär såklart ytterst ansvaret för kvaliteten i utbildningen. Övergripande säkras kvalitet genom elevurval (rekrytering av en grupp med goda egenskaper för den specifika utbildningen), lärarkår och relevant utrustning (inklusive miljö). Dessutom finns upplägg och struktur, alltså läroplanen, som ett viktigt verktyg. En skola som över tid vårdar dessa aspekter har goda förutsättningar att skapa kvalitet och den flexibilitet som är elevens bästa möjlighet att minska risken med yrkesvalet.

### *Uppmuntra investeringar i kvalitet*

Men allt detta kräver investeringar. Dels i form av investeringar i personal och materiel, dels i form av intressentnätverk av företag inom professionen. Ett utbildningsystem som raserar möjligheterna till uppbyggnad av denna typ av investeringar kommer inte att få se den kvalitet man eftersträvar. Det tar tid att bygga kvalitet.

Planeringshorisonten är därför mycket viktig. Ett sätt att närma sig detta är att se på avskrivningstider för utrustning som ofta behövs i yrkesutbildningar. Beviljas en utbildning är detta en rimlig tidigaste planeringshorisont för omprövning, det vill säga tre till fem år. Ett annat är att se till eleven, som har intresse av kontinuitet på ännu längre sikt. Diplom från en nedlagd skola sänker marknadsvärdet på examenshandlingen.

Samtidigt är det viktigt att slå fast att kvalitet inte är samma sak som lång tid i utbildning för eleverna. Inte minst finns en hel del att vinna på att anpassa praktikmomenten till företagets brist på tid och resurser för detta i en hårt konkurrensutsatt verksamhet. Här handlar det ofta om att effektivisera kontaktytorna.

Frågan om urval, alltså vilka som söker och antas till en utbildning, förtjänar särskild uppmärksamhet. Inom Yrkehögskolan blir en anordnare tilldelad ett fast antal studieplatser. Antagningsreglerna innebär att dessa måste ge sökande en studieplats om de uppfyller de objektiva antagningskriterierna. Andra urvalsmetoder får bara användas om det finns fler sökande än antalet studieplatser. Men i praktiken är det mycket få YH-utbildningar som fyller sina tilldelade platser. Det innebär att de tvingas anta i princip alla sökande, oavsett förmåga, förkunskaper, motivation med mera. Detta är mycket viktigt eftersom urvalet styr sammansättningen av elever på en utbildning vilket i högsta grad påverkar kvaliteten och därmed värdet av utbildningen för de som går den och deras framtida arbetsgivare. Här bör skolorna därför ges större utrymme att besluta på egen hand.

Sammantaget bör tillstånd att arrangera en utbildning bygga på en bedömning av institutionens förmåga att leverera kvalitet. Detta ger den bästa garanten för framtida arbetsmarknader. Vidare bör tillstånd ges åtminstone på medellång sikt, så att det finns incitament att bygga den kvalitet som krävs. Regelbunden omprövning bör ske för att i bästa fall ständigt öka den samlade kvaliteten sett över samtliga lärosäten.

### **Myndighetens bedömningskriterier idag**

Handelskammaren har gått igenom motiven i ett antal avslagsbeslut som myndigheten fattat senaste tiden. Sammantaget finns skäl som förefaller rimliga men också skäl som är mycket svåra att förstå. Nedan listas några bevekelsegrunder som angivits i konkreta beslut.

- *Utbildningens innehåll avseende förkunskaper, nivå och kurser.* Detta är i huvudsak rimliga grunder för en bedömning av en utbildningsanordnare, även om förkunskaper noga räknat i sig inte är en del av innehållet. Här går myndigheten således på urval av elevunderlag (förkunskaper) och kursernas innehåll (kurser) och svårighetsgrad eller karaktär av påbyggnad på angivna förkunskaper (nivå). Allt detta är ingångsvärden

som – rätt bedömda - rimligen påverkar anställningsbarhet och bidrar till att utbildningen är en god investering för eleven.

- *Arbetslivsanknytning* är i sig också ett rimligt kriterium. Här finns dock enligt vad vi inhämtat mycket kvar av att prova ut relationer som verkligen bidrar med värde åt elev och företag.
- När myndigheten nu har avslagit utbildningar med motivationen att de är bättre på att bedöma *relevans för arbetsmarknadens efterfrågan på yrkesrollen* än utbildningsanordnaren är detta däremot mycket tveksamt av skäl som anges ovan.
- Detsamma gäller *organisatoriska och ekonomiska förutsättningar*. Dessa skapas ju, som konstateras ovan, bara om utbildningen beviljas för en längre period, annars saknas grundval att bygga utbildningen. Organisatoriska förutsättningar hänger också samman med detta över tid, även om bedömning av befintlig kompetens hos medarbetare och organisationens historik på området såklart är både möjliga och rimliga att bedöma.
- Slutligen är skälet som anges att *myndigheten har begränsade anslag*, alltså saknar medel att bevilja utbildningen i fråga svårtolkat. Att så är fallet är självklart. Ett av skälen med hela granskningsförfarandet är att medlen inte räcker till alla och att ett urval skall ske. Skall det faktum att knappa resurser anges som skäl tolkas som ett sätt att säga att andra skäl till avslag trots allt inte var särskilt starka?

Att avslå utbildningar på grund av att man anser att behovet av en viss yrkesgrupp om ett antal år är fylld eller måste expandera är ett mycket märkligt resonemang i en marknadsekonomi. Man kan till och med häva att en sådan bedömning inte är sakligt möjlig, i varje fall inte med bättre kvalitet än någon annan bedömare. Detta alldeles oavsett hur man ser på frågan om professionsutveckling och bredd i applikation av kunskaper.

När det kommer till den andra typen av skäl, att andra utbildningar redan beviljats, som redan fyller "produktionsmålen" så skapar denna typ av bedömning stor rättsosäkerhet. I synnerhet som överprövning inte kan ske. Vad händer om tre utbildningar inte kan skiljas åt med utgångspunkt från kvalitet?

Sammantaget framstår det som att det finns starka skäl att se över bedömningskriterier och processen kring detta.

### **Alternativa kriterier**

Handelskamamren ser det som rimligare kriterier vora att titta på följande. Delvis är detta kriterier som redan idag ingår i bedömningen.

Principerna är att försöka fånga in *learning outcomes*, arbetsmarknadens konkreta efterfrågan idag, och att finna en balans mellan specialisering och mer generell anställningsbarhet. Detta är enkelt att önska, men naturligtvis svårare att genomföra. Ett antal grundläggande utgångspunkter är viktiga för genomförandet.

### *Specifika färdigheter är kopplade till intresse från företag och efterfrågan*

Ekonomiskt är samspelet med företag en balans mellan generell utbildning (som ger färdigheter till nytta hos många arbetsgivare) och specifik utbildning (som ger färdigheter nyttiga enbart för enskilda företag, eller smala branscher). Ett grundantagande inom forskningen, som är väl empiriskt dokumenterat, är att företag har starka skäl att investera i utbildningar som ger s.k. specifika färdigheter, men att det i princip är omöjligt att göra det i generella. Skälet är att specifika färdigheter ger inlåsnings effekter hos den anställda som går utbildningen och den enskilde medarbetarens kompensation för detta är helt enkelt högre lön än i alternativa sysselsättningar (Becker 1964,1993). Notera att investering här inte måste vara kontanta utgifter, utan alla sorters ekonomiska kostnader, som alterantivkostnad för nedlagd tid, tillfälligt lägre produktivitet medan man har elever på företaget med mera. Detta är naturligtvis väl känd teori. Likväl är det viktigt att relatera vad detta innebär till yrkesutbildningars praktiska utformning.

Att företag ställer upp med tid och andra resurser för att medverka i en utbildning är en stark indikation på behov av specifik kompetens. Detta speglas i sin tur av företagets bedömning av behoven nu och i framtiden. *Graden av sådan medverkan är därför ett viktigt kriterium på hur väl utbildningen fyller krav på framtida behov.* Man kan till och med hävda att en utbildning som har ingen eller låg grad av medverkan inte fyller grundläggande krav på specialiseringsgrad för en yrkesutbildning. Att endast utforma utbildningen utifrån företagets kortsiktiga behov är dock inte önskvärt från elevens och samhällets sida. Samhällets och elevens intresse finns även i generell kunskap, alltså kunskap som är bredare.

### *Granskning av anordnarens organisation och resultat*

Ett sätt att fånga upp detta är att utvärdera learning outcomes. Exempelvis genom att studera de examinerade efter en tid och se var de arbetar och till vilka löner. Detta kan en myndighet samla in över tid för att följa en yrkeskår, liksom enskilda skolor, men för att bedöma en utbildning innan den startat är denna metod såklart inte möjlig. Däremot kan man studera existerande utbildningsanordnarens historik på olika sätt för att få indikationer om learning outcomes. Även rena tester kan utföras.

Detta talar för att man skall satsa på och granska existerande anordnare och noga följa engagemanget från företagen i de olika utbildningarna. Detta ger sammantaget bättre bedömningar.

### *Synen på helt nya skolor*

Denna information måste emellertid kompletteras med en framkomlig väg för nya utbildningsanordnare, som antingen öppnar nya program inom existerande skolor, eller startar en helt ny skola. Stödet från berörda företag är i sådana fall ett mycket viktigt kriterium. Även här kan man studera vilken existerande expertis (lärarkrafter, administration) och uppbackning från företag som finns i underlaget. Men i övrigt är det input och planer som måste studeras eftersom konkreta learning outcomes saknas. Bedömningar om målgrupp och urval, kursplaner, fysiska resurser för att genomföra kursplaner, lärare och andra traditionella

kriterier ingår då och olika angreppssätt för detta (från kvantitativa metoder till peer review) är såklart väl kända av myndigheten.

För att lösa konflikter mellan likvärdiga konkurrerande utbildningar bör som konsekvens av ovanstående följande ges hög rang: Storleken på de resurser som företag lägger ner i programmet, anordnarens referenser och tidigare resultat hos personal hos anordnarna eller dess huvudmän.

Ribban för nya aktörer kan då sägas bli ganska hög, men så är det i all ny verksamhet. Och kraven bör också vara höga eftersom elever tar en stor risk genom att gå på en nya skola som kan läggas ner efter kort tid. Betyg från en okänd skola som existerat kort tid och lagts ned har helt enkelt lägre meritvärde än examen från etablerade och kända skolor.

En möjlighet är också att snegla på högskolornas hantering av nya oprövade utbildningar. Detta är i huvudsak genomtänkt och transparant genom prövning av examensrättigheter. Högskoleverket ställer tydliga kvalitetskrav, specifika för varje examen. När en högskola ansöker om examensrättigheter inom ett område görs en omfattande utredning med sakkunniga. Den sökande har möjlighet att åtgärda brister som upptäcks. Med jämna mellanrum görs revisioner, vilket ibland leder till att högskolor blir av med examensrätter. Trots brister är vårt intryck att detta fungerar bättre än den modell som yrkeshögskolemyndigheten tillämpar. Det finns även internationella modeller, som Equis systemet inom handelshögskolor.

Slutligen är det mycket viktigt att det finns en process för prövning av fattade beslut. Bakgrunden är inte bara rättssäkerhet för anordnare och elever, utan också att sådan prövning kan bidra till att utveckla processerna för hantering av ärenden.

Sammantaget är vår slutsats att myndigheten bör satsa på att ytterligare förstärka kompetens på att utvärdera learning outcomes, förutsättningar hos utbildningsanordnare och miljöer på bekostnad av arbete med prognoser av arbetsmarknaden.

*Författare och kontakt Per Tryding, Ph.D.*

[per.tryding@handelskammaren.com](mailto:per.tryding@handelskammaren.com) 040 690 24 00