

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-04-19

DNR: 3.1.1-2020-0049

RIR 2021:13

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Yrkeshögskolan

– ambitioner, styrning och uppföljning

Riksrevisionen har granskat om yrkeshögskolan lever upp till riksdagens intentioner om att yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd, att de håller hög kvalitet och att statens stöd till dem fördelas på ett effektivt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Myndigheten för yrkeshögskolan och regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Jenny Lindblad har varit föredragande. Revisionsdirektör Krister Sund och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Jenny Lindblad

För kännedom:

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Myndigheten för yrkeshögskolan

YRKESHÖGSKOLAN – AMBITIONER, STYRNING OCH UPPFÖLJNING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	9
1.5 Disposition	10
2 Yrkehögskolan och Myndigheten för yrkeshögskolan	11
2.1 Yrkehögskolan	11
2.2 MYH:s uppdrag och styrning	12
3 MYH:s organisation och arbete	14
3.1 Utbildningar som svarar mot arbetslivets behov ska komma till stånd	14
3.2 Utbildningar ska hålla en hög kvalitet	21
3.3 Statsbidraget ska fördelas på ett effektivt sätt	28
3.4 Opartiskhet och hot mot oberoende	32
4 Inkomster och sysselsättning efter yrkehögskoleutbildning	35
4.1 Studerande på yrkehögskolan	35
4.2 Inkomster och sysselsättning ökar	39
4.3 Hur vi har jämfört	43
4.4 Känslighetsanalys	44
5 Slutsatser och rekommendationer	45
5.1 Utbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd	45
5.2 Kvalitet och tillsyn	46
5.3 MYH:s många uppdrag kräver ett utvecklat arbete avseende hot mot oberoende och jäv	47
5.4 Behov av att utreda förutsättningar för en central ansökning till yrkehögskolan	47
5.5 Rekommendationer	48
Referenslista	49
Bilaga 1. Tabeller och figurer	51
Bilaga 2. Metod och data	55
Bilaga 3. Känslighetsanalys	61
Bilaga 4. Analys av MYH:s bedömningsunderlag för urval av utbildningar	63
Bilaga 5. Intervjuer, akter och enkäter	67
Bilaga 6. Övergripande krav på urvalet av utbildningar enligt lag och förordning	71

Sammanfattning och rekommendationer

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om yrkeshögskolan lever upp till riksdagens intentioner om att yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd, att de håller hög kvalitet och att statens stöd till dem fördelas på ett effektivt sätt. Den övergripande slutsatsen är att yrkeshögskolan i stort sett lever upp till riksdagens intentioner, men att det finns delar som kan utvecklas.

Utbildningar som motsvarar arbetslivets behov kommer till stånd

Arbetslivets medverkan är central i bedömningen av vilka utbildningar som ska bedrivas inom yrkeshögskolan. Det är en förutsättning att utbildningarna inom yrkeshögskolan utformas och bedrivs i nära samverkan med arbetslivet för att de ska få statsbidrag. Myndigheten för yrkeshögskolans kvalitetsgranskning är utformad på ett sätt som stöder kvalitetsutvecklingen och granskar att samarbetet mellan arbetsliv och utbildning fungerar. Den som påbörjade en yrkeshögskoleutbildning under perioden 2010 och 2016 har en högre inkomst och sysselsättning efter att utbildningen har avslutats. De har även en bättre utveckling än liknande individer som inte gått en yrkeshögskoleutbildning. Detta ska dock tolkas försiktigt då det inte har varit möjligt att skatta effekter av en yrkeshögskoleutbildning. Utifrån de samlade iakttagelser som gjorts inom granskningen bedömer Riksrevisionen att utbildningar som efterfrågas på arbetsmarknaden kommer till stånd.

Handläggningsprocessen för ansökan om att anordna utbildningar kan effektiviseras

Handläggningsprocessen i samband med ansökan om att en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan och få statsbidrag kan göras mer effektiv och transparent. Det är viktigt för att hanteringen av ärenden ska vara effektiv, rättssäker och oberoende. Myndighetens beslut ska också vara transparenta så att det går att följa upp vad som ligger till grund för ett beslut. Idag kan det vara svårt att göra det.

Myndigheten för yrkeshögskolan bör utveckla sitt arbete avseende hot mot oberoende och jäv

Myndigheten för yrkeshögskolan beviljar både statsbidrag, utövar tillsyn, samverkar med arbetslivet och är rådgivande till utbildningsanordnare. Det finns således flera olika uppdrag där intressekonflikter kan uppstå. Därför är det viktigt att det är tydligt hur jäv och hot mot oberoende ska hanteras. Myndigheten har en organisatorisk indelning av den granskande verksamheten och beviljande av statsbidrag där verksamheterna framstår som ändamålsenligt skilda från varandra. Däremot saknas ett tydligt utvecklat systematiskt arbete för att motverka hot mot

oberoende liksom en policy för mer rutinmässig hantering av potentiella jävssituationer. Ett sådant arbete är viktigt för att säkerställa att varken hot mot oberoende eller risk för jäv förekommer i myndighetens verksamhet.

Regeringen bör utreda förutsättningarna för ett gemensamt ansökningssystem

Myndigheten för yrkeshögskolan arbetar med flera olika strategier för att utbildningsanslaget ska användas effektivt. Till exempel genom att motverka inställda utbildningar och åtgärder för att återbesätta platser där studerande hoppat av utbildningen. Idag fattas beslut om antagningen till yrkeshögskolan av varje enskild utbildningsledningsgrupp. Att beslutet om antagning fattas hos utbildningen i nära samverkan med arbetslivet är sannolikt en viktig del av yrkeshögskolan. Ansökningarna administreras av varje enskild anordnare. En följd av att ett gemensamt system för ansökningar saknas är till exempel att en person kan tacka ja till flera platser. Det kan vara en bidragande orsak till tomma platser vid start. Myndigheten för yrkeshögskolan har själva utrett och lyft frågan till regeringen. Myndigheten föreslår att regeringen tillsätter en utredning som får i uppdrag att utreda förutsättningarna för att på sikt utveckla ett gemensamt system för att hantera ansökningar till utbildningar inom både yrkeshögskolan och högskolan och som alternativ även utreda ett gemensamt system för ansökningar till yrkeshögskolan. Riksrevisionen bedömer att någon form av gemensamt system för ansökning till yrkeshögskolan bör utredas för att avgöra om det kan vara ett steg mot en mer effektiv användning av resurser.

Rekommendationer

Yrkeshögskolan är inne i en kraftig expansion. Mot bakgrund av ovanstående slutsatser är det då särskilt viktigt med effektiva och rättssäkra system som kan hantera en ökad belastning.

Till Myndigheten för yrkeshögskolan:

- Utveckla handlägningsprocessen i samband med ansökan om att en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan och få statsbidrag så att denna blir mer effektiv och säkerställer att besluten innehåller en klagörande motivering.
- Säkerställ att det inte förekommer hot mot oberoende eller risk för jäv i myndighetens verksamhet.

Till regeringen:

- Utred förutsättningarna för ett gemensamt system för ansökningar till yrkeshögskolan.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Yrkeshögskolan har en viktig roll i att utbilda arbetskraft inom eftergymnasiala yrkesutbildningar som efterfrågas på arbetsmarknaden. I detta arbete har Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) ett viktigt uppdrag genom att till exempel fördela statsbidrag till utbildningar och granska utbildningarnas kvalitet.

Yrkeshögskolan består av eftergymnasiala yrkesutbildningar, som inte är högskoleutbildningar, som är sammanförda under ett gemensamt regelverk. Utbildningarna kan till exempel ge kompetens som specialistundersköterska, lärarassistent eller VVS-ingenjör. Den vanligaste utbildningslängden är två år men både kortare och längre utbildningar förekommer.

MYH fördelade 2019 ett statsbidrag på cirka 2,3 miljarder kronor till olika utbildningar inom områden där yrkeshögskoleutbildad arbetskraft efterfrågas.¹ Myndigheten fördelar statsbidrag genom att anordnare ansöker om att bedriva utbildning inom yrkeshögskolan. Yrkeshögskolan har expanderat kraftigt sedan den startade 2009 från ca 23 000 årsplatser till drygt 35 500 år 2019 och byggs de närmaste åren ut ytterligare.²

Det finns få utvärderingar av yrkeshögskolan. En tidigare studie jämförde löneutvecklingen för yrkeshögskolestuderande med högskoleutbildade för perioden 2006–2010. Resultaten visade att inkomstutvecklingen på kort sikt var jämförbar med högskolestudenters.³ När det gäller MYH genomförde Statskontoret år 2012 en myndighetsanalys av den då relativt nya myndigheten. Statskontoret påvisade ett antal utvecklingsområden bland annat kvalitetsuppföljning och arbetsmarknadsanalys samt tydlighet i ansökningsförfarandet.⁴

Yrkeshögskolan är viktig för statens arbete med kompetensförsörjning. Därför är det viktigt att resurser till utbildning används på ett så effektivt sätt som möjligt. Yrkeshögskolan och MYH har funnits i nuvarande form sedan 2009 och är sparsamt utvärderad och granskad. Vidare har yrkeshögskolans verksamhet expanderat de senaste åren vilket i sig gör verksamheten relevant att granska.

¹ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning 2019, 2020*.

² Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning 2009, 2010 och Årsredovisning 2019, 2020*. Prop. 2020/21:1 UO 16 sid.131.

³ Lind och Westerberg, "Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?", 2015.

⁴ Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för yrkeshögskolan*, 2012.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om yrkeshögskolan lever upp till riksdagens intentioner om att yrkeshögskolan ska leda till att eftergymnasiala yrkesutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd, att statens stöd till dessa fördelas på ett effektivt sätt och att utbildningarna håller hög kvalitet.⁵

För att besvara revisionsfrågan ställer vi följande underfrågor:

1. Arbetar MYH på ett ändamålsenligt sätt som innebär att riksdagens intentioner kan uppfyllas?
2. Får den som gått en yrkeshögskoleutbildning ökad sysselsättning och högre lön?

Granskningsobjekt är MYH och regeringen.

Granskningen har fokuserat på yrkeshögskolans och MYH:s uppdrag om den reguljära yrkeshögskolan. Det innebär att den verksamhet som handlar om att utbilda tolkar inom folkbildningen, konst- och kulturutbildningar, utbildningar inom smala yrkesområden (i syfte att bevara ett yrkeskunnande) och att ansvara för ett system för validering av kunskap avgränsas bort.

De insatser som regeringen aviserat på grund av covid-epidemin och som implementeras under 2020 har inte ingått granskningen på grund av att dessa implementeras under tiden denna granskning pågår. När det gäller analysen av myndighetens arbete är det i huvudsak år 2019 eller senast möjliga tidpunkt dessförinnan som har analyserats.

Granskningen har jämfört deltagarnas inkomster och sysselsättning med jämförbara individer som inte genomgått yrkeshögskoleutbildning.

Undersökningsperioden avser utbildningar som påbörjats 2010–2016 med utfall fram till 2018 i den del som avser att studera arbetslöshet. Detta då data finns som längst fram till 2018. Vad gäller inkomster sträcker sig analysen fram till 2019.

1.3 Bedömningsgrunder

I lagen (2009:128) om yrkeshögskolan preciseras intentionerna för yrkeshögskolan. Den inledande paragrafen syftar till att det inom yrkeshögskolan ska säkerställas att eftergymnasiala yrkesutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd, att statens stöd till dessa fördelas på ett effektivt sätt och att utbildningarna håller hög kvalitet.⁶ I förarbeten till lagen framhålls också vikten av objektivitet och integritet i myndighetens arbete med att fördela statsbidrag, i förhållande till det komplexa uppdrag och de många roller som myndigheten har.⁷ Av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ansvarar

⁵ 1 § Lagen (2009:128) om yrkeshögskolan prop. 2002/09:68, bet. 2008/09: UbU6, rskr. 2008/09:178.

⁶ 1 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.

⁷ Prop. 2008/09:68 sid. 55, bet. 2008/09: UbU6, rskr. 2008/09:178.

myndighetsledningen för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt.⁸ Processen ska bland annat säkerställa att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk enligt förvaltningslagen och regeringsformen.

Bedömningsgrunderna operationaliseras i respektive kapitel som behandlar underfrågorna.

1.4 Metod och genomförande

I rapporten har flera olika metoder använts för att svara på frågorna.

För att bedöma om MYH arbetar på ett ändamålsenligt sätt som innebär att riksdagens intentioner kan uppfyllas har en rad metoder använts. Genom intervjuer, har underlag samlats in för att analysera MYH:s verksamhet och styrning. Både fokusgrupper och individuella intervjuer har använts. Totalt har 37 personer deltagit i fokusgrupper eller individuella intervjuer. Fem anordnare (tre privata och två kommunala) har deltagit. Regeringskansliet har svarat på skriftliga frågor.

En enkät har också genomförts. Den har riktats till de branschorganisationer som på olika sätt är i kontakt med MYH. I enkäten ställdes frågor om MYH:s bedömning av arbetsmarknaden samt vad respondenterna ansåg om kvaliteten i yrkeshögskolan. Av cirka 80 respondenter har cirka 70 procent svarat. En enkät har också riktats till de regionalt utvecklingsansvariga som gör bedömningar av det regionala behovet i samverkan med MYH. Av 21 regioner har 12 regioner svarat.

Texter av olika slag har också utgjort analysunderlag. Det är regleringsbrev, lagtext, förordningar, propositioner, utredningar och olika processer samt interna styrdokument inom MYH. Utöver det har Riksrevisionen tagit del av arbetsmaterial såsom minnesanteckningar från dialoger mellan departementet och MYH samt underlag för handläggarnas bedömningar av ansökningar om att anordna utbildningar. Riksrevisionen har även gått igenom 30 beslut om avslag där utbildningsanordnarna har fått avslag på sina ansökningar om att anordna utbildning.

För att bedöma om den som går en yrkeshögskoleutbildning får högre sysselsättning och ökad inkomst har vi använt oss av en matchningsansats och omfattande registerdata. Vi har jämfört resultat för individer som påbörjat en yrkeshögskoleutbildning med jämförbara individer som inte har det. Resultaten vi har mätt är arbetslöshet, sysselsättning och inkomst.

Samtliga metodologiska tillvägagångsätt och överväganden beskrivs mer ingående i bilaga 1 till 6.

⁸ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Jenny Lindblad (projektledare) och Krister Sund. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Dessa är Anders Stenberg, docent i Nationalekonomi och Göran Sundström, professor i Statsvetenskap. Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) och MYH har fått tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.5 Disposition

Rapporten är disponerad som följer: Först kommer ett kapitel (kapitel 2) med en övergripande genomgång av yrkeshögskolan respektive MYH. Sedan kommer kapitel 3 som behandlar den första granskningsfrågan: Arbetar MYH på ett ändamålsenligt sätt som innebär att riksdagens intentioner kan uppfyllas? Efter det följer kapitel 4 som behandlar den andra granskningsfrågan: om den som gått en yrkeshögskoleutbildning får ökad sysselsättning och högre lön. Sist, i kapitel 5, presenteras slutsatser och rekommendationer.

2 Yrkeshögskolan och Myndigheten för yrkeshögskolan

Detta kapitel ger en kort överblick över yrkeshögskolan och MYH.

2.1 Yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan är en utbildningsform som ska bygga på kunskaper från gymnasial utbildning men inte är en högskoleutbildning enligt högskolelagen.⁹ Utbildningar inom yrkeshögskolan kan ha olika driftsformer, såväl enskild som kommunal, regional eller statlig. 2019 bedrivs verksamheten av cirka 44 procent kommunala/statliga anordnare och 56 procent enskilda anordnare.¹⁰ Det händer också att kommunala anordnare upphandlar verksamheten av en privat aktör.¹¹ En yrkeshögskola ska ha en ledningsgrupp som ansvarar för bland annat utbildning, antagning och examinering av studerande. Ledningsgruppen är också ansvarig för kvalitetssäkring av utbildningen. En majoritet av ledningsgruppen ska bestå av representanter för arbetslivet. Det ska vid yrkeshögskolan också finnas en funktion som leder det dagliga arbetet i verksamheten.¹²

Yrkeshögskolan har expanderat sedan den startade 2009 från ca 23 000 årsplatser till drygt 35 500 år 2019.¹³ Regeringen följer i dialogen med myndigheten upp hur MYH genomför expansionen med bibehållen kvalitet.¹⁴

År 2019 var cirka 55 procent av de som påbörjar studier vid yrkeshögskoleutbildningar kvinnor. 77 procent av de som antagits och påbörjat studier var inrikes födda. Det utbetalda statsbidraget till yrkeshögskoleutbildningar 2019 var cirka 2,31 miljarder. Yrkeshögskolan är indelad i 16 utbildningsområden. De två största är ekonomi, administration och försäljning samt teknik och tillverkning, sett till antalet utbildningsomgångar. 72 procent av de som studerande tar examen och av de som tar examen är det 93 procent som har ett arbete året efter. 71 procent har ett arbete som helt eller till största delen stämmer överens med det som de har utbildat sig till.¹⁵

⁹ Prop.2008/09:68 s. 30, bet. 2008/09: UbU6, rskr. 2008/09:178.

¹⁰ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Statistisk årsrapport*, 2020.

¹¹ Fråga ställd till MYH svar 2021-01-28.

¹² 4 kap. 2§ och 6§ Förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

¹³ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning 2009, 2010 och Årsredovisning 2019, 2020*.

¹⁴ Tjänsteanteckning från arbetsmaterial ur myndighetsdialog mellan Utbildningsdepartementet och Myndigheten för yrkeshögskolan 2017 till 2020.

¹⁵ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Statistisk årsrapport*, 2020.

2.2 MYH:s uppdrag och styrning

MYH är den myndighet som beviljar statsbidrag till utbildningsanordnare och granskar kvaliteten inom yrkeshögskolan samt att de olika utbildningarna uppfyller kraven som ställs i lag och förordning.

Myndigheten bildades 2009 och ersatte den tidigare KY-myndigheten som då var placerad i Hässleholm. Den nya myndigheten blev placerad i både Hässleholm och Västerås med huvudkontor i Västerås. När MYH bildades fanns det ca 66 anställda, 2020 var antalet anställda 124.¹⁶ Det är nästan en fördubbling av myndighetens personal samtidigt som verksamheten har expanderat. MYH har ett brett uppdrag. Dels ska myndigheten ha en stor flexibilitet och vara lyhörda gentemot arbetslivet genom samverkan och rådgivning. Dels ska den fördela statsbidrag och granska utbildningarnas regelefterlevnad vilket ställer stora krav på rättssäkerhet och oberoende.¹⁷

Regeringens styrning av MYH går främst genom förordning (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan, budget, regleringsbrev och genom särskilda regleringsbeslut.¹⁸ Även i lagen om yrkeshögskolan och förordningen om yrkeshögskolan finns regleringar för MYH. Regeringen följer upp myndighetens arbete bland annat i den årliga myndighetsdialogen och genom en löpande dialog mellan företrädare för Regeringskansliet och myndigheten.¹⁹ I intervjuer med MYH och enligt minnesanteckningar från myndighetsdialoger framkommer att Regeringskansliet och MYH uppfattar styrningen som att den ger ett relativt stort mått av frihet till myndigheten. Det framgår också av dialoger och hemställan från MYH till regeringen att myndigheten löpande lyfter frågor till Regeringskansliet som de anser behöver åtgärdas.²⁰

Av anteckningar från myndighetsdialogerna framgår att Regeringskansliet följer upp de intentioner som riksdagen angivit med verksamheten. Regeringskansliets statssekreterare och tjänstemän ställer frågor om kvaliteten, om hur MYH arbetar för att utbildningar som efterfrågas av arbetsmarknaden ska komma till stånd samt frågor kring jäv och hot mot oberoende. Regeringskansliet följer också utvecklingen inom yrkeshögskolans när det gäller både långsiktighet och flexibilitet.²¹

¹⁶ Organisationsutredning inför bildandet av Myndigheten för yrkeshögskolan, 2008; Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning* 2020, 2021.

¹⁷ Prop. 2002/09:68 sid.55, bet. 2008/09: UbU6, rskr. 2008/09:178.

¹⁸ Utbildningsdepartementets svar på skriftliga frågor 2021-01-29.

¹⁹ Utbildningsdepartementets svar på skriftliga frågor 2021-01-29.

²⁰ Intervju med generaldirektör för Myndigheten för yrkeshögskolan; Tjänsteanteckningar från myndighetsdialog mellan Utbildningsdepartementet och Myndigheten för yrkeshögskolan.

²¹ Tjänsteanteckningar från myndighetsdialog mellan Utbildningsdepartementet och Myndigheten för yrkeshögskolan.

År 2012 genomförde Statskontoret en myndighetsanalys av MYH. De utvecklingsmöjligheter som Statskontoret pekade ut var bland annat att urvalet av utbildningar var svårt att följa och att tillsyn och kvalitetsgranskning inte hade tydliga gränsdragningar mellan varandra.²²

Ett centralt uppdrag för MYH är att verka för att utbildningar av hög kvalitet som motsvarar arbetslivets behov kommer till stånd och att statsbidraget till dessa fördelas på ett effektivt sätt. Myndighetens process för detta arbete kan beskrivas som en cykel där olika verksamheter följer på varandra. Granskningen av MYH:s organisation och arbete som behandlas i det kommande kapitlet är uppbyggt utifrån dessa verksamheter som är:²³

- analys av behov av yrkeshögskoleutbildning
- urval av utbildningar som får statsbidrag
- utbetalning av statsbidrag
- tillsyn av att regelverket följs
- kvalitetsgranskning och rådgivning

²² Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för yrkeshögskolan*, 2012.

²³ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning 2019, 2020*; PPT presentation på mejl 2020-03-30.

3 MYH:s organisation och arbete

I kapitel 3 besvaras frågan om MYH arbetar på ett sätt så att riksdagens intentioner med yrkeshögskolan kan uppfyllas. Riksrevisionen har granskat MYH:s arbete avseende att utbildningar av hög kvalitet som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd, att resurserna användas på ett effektivt sätt samt att myndigheten arbetar ändamålsenligt för att säkra oberoende i verksamheten.

En övergripande iakttagelse är att MYH:s arbete med att eftergymnasiala yrkesutbildningar som efterfrågas kommer till stånd i stort fungerar. En viktig faktor i detta arbete är sannolikt de krav som ställs på att utbildningarna ska ha en nära anknytning till arbetslivet för att få statsbidrag. Riksrevisionen bedömer dock att processen för bedömningen vid ansökningar om statsbidrag för att anordna utbildningar kan effektiviseras. MYH bör också utveckla sitt arbete avseende hot mot oberoende och jäv.

3.1 Utbildningar som svarar mot arbetslivets behov ska komma till stånd

I denna del granskas hur MYH arbetar med att utbildningar som efterfrågas på arbetsmarknaden kommer till stånd. MYH:s arbete i denna del består främst av två delar: att analysera arbetslivets behov av yrkeshögskoleutbildning och att fördela statsbidrag till yrkeshögskoleutbildningar.

MYH:s analyser av vilka yrkeshögskoleutbildningar som arbetsmarknaden efterfrågar tas fram i samverkan med olika typer av branschorganisationer och regioner. Som underlag använder MYH också analyser av vilket anställningsbehov som finns hos de arbetsgivare som berörs. Dessa analyser tar utbildningsanordnarna fram i samband med att de ansöker om att anordna en utbildning. Myndighetens egna analyser inom ett antal områden publiceras sedan 2018 i form av offentliga rapporter som tycks ha en bred spridning. De resulterar också i siffrersatta målbilder som utgör ett underlag för hur många platser som beviljas inom respektive utbildningsinriktning.²⁴ Målbilderna kan dock justeras utifrån vilka ansökningar som kommer in. Analysernas huvudsyfte är att ligga till grund för bedömningen av ansökningar. Ett delsyfte är också att anordnare ska få information om MYH:s bild av behovet på nationell nivå. Dock omfattas inte alla branscher av dessa områdesanalyser och MYH presenterar inte heller egna regionala analyser. MYH:s arbete med analyserna är dock under utveckling.

²⁴ Här avses SUN5-nivå. Det är en indelning av utbildningsinriktning som MYH själva har utvecklat som är mer finfördelad än SCB:s SUN-nivåer.

Processen för bedömning av vilka utbildningar som kommer till stånd är omfattande och bygger på de krav som regelverket anger. En central del är anknytningen till arbetslivet. Delar av processen torde kunna effektiviseras. När många utbildningar konkurrerar om att få anordna utbildningar inom en utbildningsinriktning är det inte alltid tydligt varför en utbildning beviljas och inte en annan. Det beslutsmotiv som anordnarna får är ofta kortfattat och i ett fåtal fall saknas en närmare motivering.

Analys av behovet av yrkeshögskoleutbildning

Enligt propositionen om yrkeshögskolan ska MYH som grund för sina bedömningar om vilka utbildningar som ska komma till stånd ha en väl utvecklad omvärldsbevakning i samverkan med många aktörer. I propositionen anges att myndigheten ska ha breda kontaktytor såväl mot företag, myndigheter, branscher och näringslivsorganisationer som mot arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, både nationellt och regionalt.²⁵ För att granska MYH:s arbete i denna del undersöker Riksrevisionen om:

- myndighetens omvärldsanalys tas fram i samverkan med många olika aktörer så att den kan bidra till att yrkesutbildningar som efterfrågas identifieras.

3.1.1 Omvärldsanalys sker i samverkan men kan utvecklas

MYH analyserar årligen arbetsmarknadens behov av yrkeshögskoleutbildningar. Dessa omvärldsanalyser ligger till grund för MYH:s dimensionering av vilka utbildningar som beviljas statsbidrag. Myndighetens analyser sträcker sig 3–5 år fram i tiden. Utbildningarna beviljas i flera omgångar vilket innebär att analyserna behöver ha ett långsiktigt perspektiv.²⁶ Resultatet av omvärldsanalyserna publiceras inom vissa branschområden sedan 2018. MYH:s omvärldsanalyser resulterar också i målbilder, vilket är ett riktmärke för antalet platser som kan beviljas inom respektive utbildningsinriktning på nationell nivå. Dessa används internt som underlag. Vid framtagandet av målbilderna tar MYH:s analytiker hänsyn till efterfrågan på arbetskraft, befintligt utbud av utbildningsplatser, såsom redan beviljade platser som ännu inte kommit till stånd, samt de medel myndigheten har att fördela till utbildningar. Målbilderna är inte exakta utan utgör ett riktmärke som kan förändras under året.²⁷

I arbetet med omvärldsanalyser tar MYH:s analytiker del av analyser och prognoser som görs hos andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån. De använder också omvärldsanalystjänster med fokus på hur branschutvecklingen ser ut inom olika områden. Det framhålls i intervjuer med

²⁵ Prop. 2002/09:68 sid.55, bet. 2008/09: UbU6, rskr. 2008/09:178.

²⁶ Intervju med Enheten för analys och ansökan.

²⁷ Ibid.

myndigheten att den kvalitativa och kvantitativa informationen som kommer fram i samverkan med olika aktörer inom arbetslivet är mycket viktig.²⁸

På central nivå har myndigheten ett arbetsmarknadsråd där centralorganisationer från arbetsmarknadens parter samt Arbetsförmedlingen är representerade.²⁹ Från intervjuer med MYH och MYH:s kontaktlistor med olika aktörer framkommer att det främst är branschorganisationer och arbetsgivarorganisationer som utgör kontaktytor med arbetslivet men också vissa arbetstagarorganisationer och myndigheter. Myndigheten har kontakt med cirka 70 organisationer per år för arbetet med omvärldsanalysen. MYH tar in ett regionalt perspektiv på arbetsmarknadens behov via regionernas utvecklingsansvariga enheter.³⁰ Myndigheten inhämtar också information från berörda arbetsgivare.³¹ Det görs genom att de utbildningsanordnare som ansöker om att anordna en utbildning till exempel ska ange hur stor efterfrågan är på arbetskraft med den aktuella utbildningen. På så sätt innehåller processen för bedömning av arbetslivets behov av yrkeshögskoleutbildning även en avstämning med berörda arbetsgivares anställningsbehov.³²

Områdesanalyser inom nio områden publiceras på myndighetens hemsida. Myndigheten har enligt intervjuer med enheten för Analys och ansökan inte haft möjlighet att utveckla lika omfattande kontakter och publicera områdesanalyser inom alla branschområden. Alla områden analyseras dock och resulterar i målbilder även om de inte resulterar i en publicerad rapport. MYH utvecklar, enligt intervjuer, sin analys på flera sätt genom bredare kontakter och genom att utveckla analyser på fler områden genom att till exempel slå samman flera mindre områden som har beröringspunkter.

Riksrevisionen har skickat en enkät till de organisationer som MYH har kontakt med i sitt arbete med omvärldsanalyser. Cirka 70 procent har svarat. Vi har ställt frågan om MYH:s analyser av arbetsmarknadens behov av utbildningar inom yrkeshögskolan stämmer överens med de behov som de själva ser i sin bransch. Enkäten visar att cirka 80 procent av de som har svarat på frågan anger att myndighetens analys i stort speglar de behov som de i branschen själva ser. En mindre andel svarar att det inte alls eller i liten grad speglar behoven som de ser. Relativt många anger dock att frågan är svår att svara på.³³ Riksrevisionen har ställt motsvarande fråga till regionerna där 12 av 21 regioner har svarat. Här har

²⁸ Intervju med Enheten för analys och ansökan.

²⁹ 13§ Förordning (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan; Myndigheten för yrkeshögskolan, Sammansättning av Yrkeshögskolans Arbetsmarknadsråd, hämtat 2021-03-11.

³⁰ Intervju med Enheten för analys och ansökan.

³¹ MYH benämner dessa som "det anställande arbetslivet".

³² Bedömningshandbok för ansökningsomgång 2020; Intervjuer med Enheten för analys och ansökan.

³³ Svaret anges mellan 1 och 5 där 1 betyder "inte alls" och 5 betyder "i mycket hög grad". Ytterligare ett svarsalternativ är "svårt att svara på".

5 av 12 sagt att det är svårt att svara medan 5 regioner svarat att det överensstämmer i stort med deras bild (se sammanställning av enkäten bilaga 5).

Riksrevisionen frågade också om branschorganisationerna tycker att analyserna avspeglar sig i vilka utbildningar som kommer till stånd, med samma svarsalternativ som i frågan ovan. Här menar cirka 60 procent av de tillfrågade branschorganisationerna att analyserna avspeglas i besluten. Även här är andelen som anger att de har svårt att svara hög. När regionerna svara på samma fråga är det fler som inte tycker att analyserna stämmer överens med de beviljade utbildningarna.

3.1.2 Analyser av arbetsmarknaderna kommuniceras till anordnare men inte inom alla branscher

Grunden för vilka yrkeshögskoleutbildningar som kommer till stånd ska vara att de efterfrågas av arbetslivet. MYH påverkar endast delvis vilka utbildningar som kommer till stånd genom att ta ställning till de ansökningar som kommer in från anordnare och kan inte beställa eller själva organisera utbildningar där det finns brist. Däremot kan myndigheten i viss mån påverka vilka ansökningar som kommer in genom att kommunicera sina analyser. På så sätt signalerar myndigheten till anordnare och branschorganisationer vilka utbildningsområden som myndigheten ser en efterfrågan på.³⁴ Inför den årliga ansökningsomgången publicerar myndigheten områdesanalyser. Generaldirektören kommunicerar också myndighetens analyser i sitt månadsbrev "GD har ordet". Här kan efterfrågan på arbetskraft inom mindre branscher tas upp som kommit fram i omvärldsanalysen men som inte publiceras som en områdesanalys av myndigheten.³⁵

I intervjuer med anordnare framkommer att de tar del av analyserna för att se vad som prioriteras men att analyserna ibland är på en alltför aggregerad nivå och att de själva ändå behöver ta fram andra underlag för att kunna bedöma efterfrågan lokalt. I fritextsvar i den enkät som Riksrevisionen skickat ut till branscher och regioner framkommer också synpunkter på att MYH:s analyser har ett nationellt perspektiv vilket inte alltid stämmer överens med det regionala behovet.

Sammantaget samverkar MYH med många aktörer men har ett nationellt perspektiv på sina analyser och har mer kontakt med vissa aktörer än med andra. Det kan således finnas skäl för att bredda arbetet med omvärldsanalysen, vilket MYH anger att de gör.

³⁴ Se samtliga Områdesanalyser publicerade på MYH:s hemsida.

³⁵ Se till exempelvis Myndigheten för yrkeshögskolan, *GD har ordet*, mars 2019.

Urval utbildningar yrkeshögskoleutbildningar

MYH ska utifrån de krav som finns i lag och förordningar samt i vissa föreskrifter välja ut de utbildningar som kvalitativt och kvantitativt svarar mot arbetslivets behov.³⁶ Det finns också krav på att hanteringen av ärenden ska vara effektiv, rättssäker och oberoende samt att myndighetens beslut ska vara transparenta.³⁷ För att bedöma hur MYH bidrar till riksdagens intentioner har Riksrevisionen undersökt om:

- processen för urvalet av utbildningar är utformad utifrån de krav som finns i lag och förordning och om
- processen är transparent det vill säga om det är lätt att förstå orsaken till beslut i ärenden om att få anordna utbildningar.

3.1.3 Urvalet utgår från relevant information och krav på anordnare men processen kan effektiviseras

Ansökan om att anordna en utbildning kan göras av en privat, kommunal, regional eller statlig anordnare. År 2019 beviljades cirka 38 procent av ansökningarna.³⁸

Ansökan sker via ett webbverktyg som myndigheten tagit fram där ansökningsformuläret förändras mellan åren och utvecklas utifrån bland annat handläggarnas erfarenheter av föregående års ansökan. På så sätt påverkar utformningen av webbverktyget det underlag som handläggarna har att ta ställning till och kan förändras från år till år.³⁹ Anordnare anger i intervjuer att det kan vara tidskrävande att göra ansökan.

Bedömningen sker i två steg. Först bedöms om utbildningen kan ingå i yrkeshögskolan eller ej. Efter det bedöms om utbildningen ska få statsbidrag för att bedriva utbildning.⁴⁰ Vad som ligger till grund för bedömningarna styrs i första hand av de författningar som reglerar yrkeshögskolan (se bilaga 6). Myndighetens uppdrag är enligt förordningen att ”ta hänsyn till i vilken grad en utbildning i kvalitativt och kvantitativt hänseende svarar mot arbetslivets behov av kvalificerad arbetskraft, finansieras av arbetslivet och har en utifrån arbetslivets behov lämplig regional eller nationell placering”. Myndigheten ska vid bedömningen även beakta resultat från genomförd tillsyn, kvalitetsgranskning och uppföljning.⁴¹

³⁶ Se bland annat 6 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan respektive 2 kap. förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan samt förordningen (2009:68) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

³⁷ Prop. 2008/09:68, s. 55.

³⁸ Myndighetens bedömningsfiler för ansökning om att få ingå i yrkeshögskolan och att få statsbidrag, 2019.

³⁹ Intervju med Enheten för analys och ansökan.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ 1 kap. 6 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

I intervjuer med handläggare framkommer att urvalet av utbildningar i hög grad kräver individuella bedömningar. Principer för urvalet konkretiseras i myndighetens interna styrdokument som utgörs av en bedömningshandbok och en intern process- och rutinhandbok.⁴² För att få enhetliga bedömningar innehåller arbetsprocessen obligatoriska möten för att kalibrera bedömningar. Processen inleds med ett obligatoriskt uppstartsmöte för alla handläggare. Efter det hålls regelbundet möten med alla handläggare där svårare bedömningar eller teman tas upp för diskussion.⁴³ Varje handläggare tillhör också en läsgrupp där flera läser ansökningar inom samma utbildningsområde. Bedömning av ansökan görs också med stöd av de analytiker som tagit fram analyserna av inom branschområdet. Process- och rutinhandboken är ett dokument som kan förändras och utvecklas med handläggarnas erfarenheter och kunskaper.⁴⁴

Handläggarna arbetar i en bedömningsfil i Excel där uppgifter om de utbildningar som ansöker om att ingå i yrkeshögskolan och få statsbidrag läggs in. Vissa delar är förfylld med information från anordnarnas ansökningar, till exempel information om arbetslivets engagemang och tillgång till praktikplatser (LIA). Annan information söker handläggare själva upp och lägger in i filen, till exempel resultat från tidigare utbildningar.⁴⁵ Utifrån detta underlag och från kvalitativa beskrivningar i ansökningarna gör handläggarna en bedömning av vilka utbildningar som bör ingå i yrkeshögskolan. Bedömningen av utbildningarna sammanställs i bedömningsfilen inom fyra områden: utbildningens innehåll, arbetslivets efterfrågan, utbildningens arbetslivsanknytning och dess organisation. Sammantaget har handläggarna ett rikt material att fatta beslut utifrån.⁴⁶

Det finns dock inga spärrar om filen fylls i felaktigt eller om information saknas vilket ett mer utvecklat systemstöd kan innehålla. En genomgång av filen visar att handläggarna fyller i information på olika detaljnivå och ibland saknas till exempel information om resultat för utbildningar som genomförts tidigare, så kallade föregångare i filen.⁴⁷ Enligt Process- och rutinhandboken finns information om tidigare resultat i olika system hos MYH och handläggaren ska söka upp dessa. Vad som är en föregångare kan bedömas på olika sätt på myndigheten.⁴⁸ Det kan leda till administrativa problem när information förs över från en enhet till en annan.

⁴² Myndigheten för yrkeshögskolan. *Process- och rutinhandbok och Bedömningshandbok*, 2020. Intervju med Enheten för analys och ansökan.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Myndigheten för yrkeshögskolan *Process- och rutinhandbok* 2020.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Myndighetens bedömningsfiler för ansökning om att få ingå i yrkeshögskolan och att få statsbidrag, 2019.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Intervju med Enheten för tillsyn och studiedokumentation; intervju med Enheten för analys och ansökan; Myndigheten för yrkeshögskolan, *Kvalitetsgranskning av yrkeshögskoleutbildningen*, 2019.

Under hösten 2020 har en grupp tillsats internt på myndigheten för att se över enhetligheten gällande vad som är en tidigare utbildning.⁴⁹

Utbildningsanordnare har möjlighet att lämna in en ansökan om att anordna utbildningar under en bestämd period varje år. Utbildningarna delas in i grupper utifrån vilket utbildningsinriktning de tillhör.⁵⁰ I vissa fall finns det bara ett fåtal utbildningar som ansöker inom en inriktning. I andra fall kan det finnas många utbildningar som konkurrerar om platserna.⁵¹ När det finns många ansökningar inom en inriktning behöver handläggarna avgöra vilka utbildningar som ska beviljas statsbidrag i konkurrens med andra. Det händer att handläggarna sitter med en utbildningsinriktning där alla är bra och alla uppfyller kraven i lag och förordning, men några måste sorteras bort då platserna är fler än efterfrågan.⁵² Det motsatta problemet kan också uppstå: att det finns ett stort behov av arbetskraft inom en prioriterad inriktning men få ansökningar som håller en hög kvalitet.⁵³ MYH kan då prioritera om resurser från den ursprungliga bedömningen av resursfördelning mellan olika utbildningsinriktningar och öka beviljandet inom områden med många bra ansökningar och minska det inom andra.⁵⁴

3.1.4 Besluten kan vara svåra att förstå

I propositionen som föregick yrkeshögskolan framgår att transparensen i besluten av fördelning av statsbidrag är viktig.⁵⁵ I myndighetsdialogerna mellan Regeringskansliet och MYH kan Riksrevisionen också se att regeringen följer upp hur MYH arbetar med att anordnare ska uppfatta att besluten är tydliga och rättvisa.⁵⁶

Myndigheten följer upp sin process med enkäter till anordnare. Uppföljningarna visar på att anordnare har blivit mer nöjda med ansökningsprocessen men att det kan finnas oklarheter om varför en utbildning får avslag på en ansökan om att ingå i yrkeshögskolan och få statsbidrag. Samma bild framkommer i de intervjuer med anordnare som Riksrevisionen genomfört. Anordnare menar i intervjuer att det är tydligt vad som formellt krävs för att få anordna en utbildning, men efter själva urvalsprocessen kan det vara svårt att förstå varför beslutet är ett avslag. De kan då muntligen få ett tydliggörande från myndigheten.

⁴⁹ Intervju Enheten för analys och ansökan.

⁵⁰ MYH har utvecklat en finfördelning av utbildningar som leder till vissa yrkesroller som utgår från SCB:s kodning av den offentliga utbildningsstatistiken (SUN).

⁵¹ Myndighetens bedömningsfiler för ansökning om att få ingå i yrkeshögskolan och att få statsbidrag, 2019.

⁵² Intervju med Enheten för analys och ansökan.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Skriftlig kommentar från MYH inkommen 2021-03-22.

⁵⁵ Prop. 2008/09:68 s.55, bet. 2008/09: UbU6, rskr. 2008/09:178.

⁵⁶ Tjänsteanteckningar från arbetsmaterial myndighetsdialog mellan Utbildningsdepartementet och Myndigheten för yrkeshögskolan 2017–2020.

Riksrevisionen har gått igenom 30 kommunicerade avslagsbeslut där myndigheten har bedömt att en utbildning inte ska få statsbidrag på grund av att andra har prioriterats och där det funnits en föregångare men där ingen information om tidigare resultat är noterat i bedömningsfilen. Svaren är kortfattade men innehåller oftast en beskrivning av orsaken till beslutet till exempel att andra ansökningar har visat på ett starkare engagemang från arbetslivet. I ett fåtal fall saknas en närmare motivering (se bilaga 5). I dessa 30 akter finns det inte heller kompletteringar eller tjänsteanteckningar som ger en närmare beskrivning av vad som legat till grund för beslutet.⁵⁷

Enligt förordningen om yrkeshögskolan respektive myndighetsinstruktionen är möjligheten att överklaga MYH:s beslut kraftigt reducerad till att endast omfatta vissa innehållandebeslut om statsbidrag samt avgift för vissa avgifter⁵⁸ inom yrkeshögskolan.⁵⁹ Det finns i övrigt ingen möjlighet att överklaga MYH:s beslut. Om beslutet visar sig vara uppenbart felaktigt kan och ska MYH, under vissa förutsättningar, meddela ett nytt beslut som upphäver eller ändrar det tidigare beslutet, så kallat omprövningsbeslut.⁶⁰ Endast ett fåtal omprövningar inkommer per år.⁶¹

3.2 Utbildningar ska hålla en hög kvalitet

Riksdagens intentioner är att utbildningarna inom yrkeshögskolan ska hålla en hög kvalitet. I propositionen som föregår lagen om yrkeshögskolan beskrivs granskning av utbildningarnas kvalitet som en av MYH:s viktigaste uppgifter. Det ska göras genom kvalitetsgranskning och tillsyn där kvalitetsgranskningen bör använda sig av indikatorer och kvalitetskriterier.⁶²

Riksrevisionen har granskat tillsyn och kvalitetsgranskning inom MYH utifrån att:

- Tillsyn och kvalitetsgranskning är lämpligt utformad i fråga om process och organisation.
- kvalitetsgranskningen arbetar utifrån kvalitetskriterier och indikatorer.
- kraven som ställs är kända av utbildningsanordnarna.
- MYH följer upp sina granskningar och använder dem som underlag i nya beslut om statsbidrag.

⁵⁷ Begäran om eventuella tjänsteanteckningar eller kompletteringar i dessa 30 ärenden via mail 2021-03-08.

⁵⁸ 18 § förordning (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

⁵⁹ Se 8 kap. 1 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan jämte 19 § förordning (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

⁶⁰ Se 37 och 38 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL. Beror felaktigheten på skrivfel, räknefel eller annat liknande förbiseende kan beslutet rättas med stöd av 36 § FL.

⁶¹ Sammanställning av antalet omprövningar 2013–2019 från MYH:s diarium i mail datum 2020-11-12. 2018 när 21 omprövningar skickades in, där flertalet omprövningar inkom från samma anordnare i samma fråga.

⁶² Prop. 2008/09:68 sid 33, bet. 2008/09: UbU6, rskr. 2008/09:178.

Kvalitetsgranskningen bygger på kända kvalitetskriterier och indikatorer samt har förutsättningar att bidra till kvalitetsutvecklingen inom yrkeshögskolan. Tillsynsverksamheten har av en mängd olika uppgifter. Inledande tillsyn och tillsyn på förekommen anledning genomförs i de fall som är relevanta. Processen för tillsynen är systematisk och utgår tydligt från formella krav. Den fördjupade tillsynen (tillsyn av att alla delar av regelverket efterlevs hos en utbildning) har dock en låg täckningsgrad och har det senaste året endast omfattat ett fåtal anordnare. Urvalet görs bland de anordnare som bedöms ha störst risk för att inte följa de krav som ställs på en utbildning. En ny tillsynsform – tematisk tillsyn – har införts där specifika områden granskas hos ett bredare urval och fler utbildningar än den fördjupade tillsynen.

3.2.1 Organisation av kvalitetsgranskning och tillsyn är tydlig

Granskning inom offentlig förvaltning finns i olika former. Begreppet granskning är inom forskningen ett samlingsnamn för till exempel tillsyn, uppföljning och utvärdering.⁶³ I MYH:s fall utgörs granskningsverksamheten av två ben: kvalitetsgranskning och tillsyn. Kvalitetsgranskningens syfte är att granska, stödja och utveckla yrkeshögskolans kvalitet. Utifrån kvalitetskriterier och indikatorer bedömer MYH kvaliteten i utbildningar och identifierar möjliga förbättringsåtgärder.⁶⁴ Det finns inga sanktioner knutna till kvalitetsgranskningen. Tillsynsverksamhetens syfte är att granska om utbildningarna uppfyller krav i lag, förordning och föreskrifter samt om utbildningen genomförs på det sätt som är överenskommet enligt ansökan.⁶⁵ En tillsyn kan resultera i sanktioner i form av till exempel krav på åtgärder, återkrav av statsbidrag och innehållande av statsbidrag.⁶⁶

MYH:s verksamhet för kvalitetsgranskning och tillsyn är uppdelade på två olika enheter. Tidigare har dessa varit en gemensam enhet vilket kunde orsaka en sammanblandning av verksamheterna.⁶⁷ Detta påtalades också som ett problem i den myndighetsanalys av MYH som Statskontoret gjorde 2012.⁶⁸ Utifrån intervjuer med båda berörda enheterna vid MYH och dokument som Riksrevisionen tagit del av framstår respektive enhets uppdrag vara tydligt utformat.

⁶³ Andersson, Erlandsson, Sundström, *Marknadsstaten - om vad den svenska staten gör med marknader och marknaderna med staten*, 2017.

⁶⁴ Kvalitetskriterier är de mål som utbildningen mäts mot. Indikatorer är de mått som MYH använder för att bedöma om utbildningarna uppnår kriterierna/målen. PPT-presentation inkommen till Riksrevisionen 2021-02-08.

⁶⁵ Myndigheten för yrkeshögskolan. *Tillsynshandbok*, 2018.

⁶⁶ Intervju Enheten för tillsyn och studiedokumentation.

⁶⁷ Intervju GD Myndigheten för yrkeshögskolan.

⁶⁸ Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för yrkeshögskolan*, 2012.

3.2.2 Kvalitetsgranskningen utgår från kriterier och indikatorer och har ett systematiskt urval.

Urvalet av utbildningar som kvalitetsgranskas görs bland utbildningar som uppfyller ett antal kriterier. Utbildningen ska ha kommit i gång och pågått så länge att det finns resultat för en utexaminerad omgång studerande. Utbildningen ska inte heller ha granskats sedan 2016.⁶⁹ Det innebär att en utbildning kommer att kvalitetsgranskas tidigast omkring tredje året den pågår. För 2019 var det ca 100 utbildningar som granskades. Totalt har 416 utbildningar granskats mellan 2016 och 2019.⁷⁰ MYH bedömer att cirka hälften av de utbildningar som utgör målgrupp för kvalitetsgranskningen kommer att ha granskats efter 2021.⁷¹

MYH har utvecklat en modell med kvalitetskriterier och indikatorer som ska utgöra underlag för att granska och stödja yrkeshögskoleutbildningarna. Utvecklingen av modellen har skett i samarbete med forskare på området.⁷² Kvalitetsgranskningen omfattar insamling av skriftligt material och intervjuer med bland annat ledningsgrupp, den hos anordnaren som leder det dagliga arbetet och studerande. Kvaliteten bedöms utifrån fyra huvudområden. Dessa är ledningsgruppens arbete, lärandet, lärande i arbetet och utbildningens kvalitets- och värdegrundsarbete. För dessa fyra områden har myndigheten indikatorer som de mäter kvaliteten mot. Bedömningen av utbildningen sker i fyra nivåer: Mycket hög kvalitet, hög kvalitet, inte tillräckligt hög kvalitet och bristande kvalitet.⁷³ MYH har arbetat med att utveckla sin process för kvalitetsgranskning sedan 2016. Dess nuvarande form trädde i kraft i sin helhet 2019.⁷⁴

Flera aktörer har en roll i kvalitetsarbetet såväl MYH som utbildningsanordnaren och utbildningens ledningsgrupp. Det är utbildningsanordnaren som ansvarar för att kvalitetssäkra sin utbildning. Ledningsgruppen ansvarar för att ett systematiskt kvalitetsarbete bedrivs.⁷⁵ MYH:s uppgift är att granska utbildningens kvalitet och ledningsgruppens kvalitetsarbete.⁷⁶

3.2.3 Kriterierna är kända och har förutsättningar att bidra till att utveckla verksamheten

MYH har tagit fram ett självvärderingsmaterial som baseras på de kriterier och indikatorer som används vid kvalitetsgranskningen. Material finns på myndighetens hemsida och kan användas av alla utbildningar. MYH:s egna

⁶⁹ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Kvalitetsgranskning av yrkeshögskoleutbildningar 2019, 2020*.

⁷⁰ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Kvalitetsgranskning av yrkeshögskoleutbildningar 2020, 2021*.

⁷¹ Svar på fråga inkommit på mail 2021-03-11.

⁷² Intervju med Enheten för kvalitetsgranskning och utbildningsfrågor.

⁷³ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Kvalitetsgranskning av yrkeshögskoleutbildningar 2019, 2020*.

⁷⁴ Processbeskrivning PPT inkommen 2021-02-05.

⁷⁵ Skriftliga kommentarer MYH inkommit 2021-03-22.

⁷⁶ 4 a § förordning (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

enkäter pekar på att en majoritet av anordnare tycker att det är utvecklande för kvaliteten med kvalitetsgranskning.⁷⁷ I intervjuerna med anordnare som genomförts i denna granskning uppges också att granskning och tillsyn bidrar till kvaliteten och utvecklingen av verksamheten.

MYH har själva följt upp om arbetslivet anser att yrkeshögskolan har gett de studerande den yrkeskompetens som behövs. Myndigheten har då vänt sig till de näringslivsföreträdare som var engagerade i yrkeshögskoleutbildningar 2015. Undersökningen visar att arbetslivet anser att de som lämnat yrkeshögskolan helt (31 procent) eller till ganska stor del (63 procent) har de kunskaper som behövs. Resultatet varierar dock mellan branscher.⁷⁸ Riksrevisionen har ställt en fråga om kvaliteten i utbildningarna till de arbetslivsorganisationer som MYH samverkar med i fråga om bedömning av arbetsmarknadens behov av yrkeshögskoleutbildning. Frågan löd ”Har de som avslutat en yrkeshögskoleutbildning med sig relevanta yrkeskunskaper för att arbeta i din bransch”. Av de som har svarat på frågan har nästan samtliga svarat att yrkeshögskolan i hög eller mycket hög grad leder till en utbildning som motsvarar arbetslivets krav.⁷⁹ Av samtliga som fått frågan har dock cirka en fjärdedel svarat att frågan var svår att svara på (se bilaga 5).

3.2.4 Tillsynen har fokus på anmälda ärenden och stöttar nya utbildningar men få utbildningar för en fördjupad tillsyn

Tillsynsverksamheten granskar om utbildningen uppfyller kraven i lag och förordning eller ej. Av 4 kap 8 § i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan framgår att med tillsyn avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Enligt myndighetens instruktion ska tillsynen genomföras utifrån en behovsanalys. I tillsynen ingår också att lämna råd och vägledning till utbildningsanordnaren.⁸⁰

Verksamheten bedrivs av handläggare på enheten för tillsyn och omfattar alla utbildningar. Tillsynsenheten arbete består i huvudsak av fem delar:⁸¹

- inledande tillsyn
- fördjupad tillsyn och uppföljande tillsyn
- tematisk tillsyn
- tillsyn på förekommen anledning (både utifrån anmälningar och egeninitierade)
- rådgivning (etableringsstöd)

⁷⁷ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Kvalitetsgranskning av yrkeshögskoleutbildningar 2019, 2020*.

⁷⁸ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Arbetslivets nöjdhet med yrkeshögskolan, 2017*.

⁷⁹ Svarsalternativ 4 eller 5 där 5 är instämmer i mycket hög grad.

⁸⁰ 4 a § Förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

⁸¹ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning 2019, 2020*.

MYH: s tillsynsstrategi från år 2017 anger att tillsynsverksamheten ska vara resurseffektivt och utifrån behovsanalyser ska den:⁸²

- identifiera och rätta till brister i regelefterlevnaden
- identifiera områden med särskilt många och/eller allvarliga brister för att kunna genomföra särskilda stödsatser
- identifiera utbildningsanordnare med upprepade och/eller allvarliga brister för att kunna genomföra särskilda stödsatser

Utgångspunkten för den inledande och fördjupade tillsynen är en handbok som går igenom de områden som omfattas av tillsyn och ger stöd för att tillsynen genomförs på ett enhetligt sätt. Vid tematisk tillsyn är utgångspunkten att utbildningen uppfyller kraven i regelverket fast inom ett specifikt område.⁸³ Varje tillsynsärende avslutas med ett beslut och om det finns något att anmärka på blir det ett beslut med kritik.⁸⁴

Tillsynen av att statsbidragen är korrekt utbetalda sker också hos Enheten för tillsyn och studiedokumentation. En generell granskning av statsbidragen sker inom ramen för fördjupad tillsyn. Här granskas om utbildningen innehåller det som statsbidraget betalats ut för, och att inte avgifter tas ut och att studiedokumentationen sköts.⁸⁵ Fram till 2019 har tillsynen av statsbidrag fokuserat på fall där anordnaren rekviderat statsbidrag för studerande som haft registrerade studieuppehåll och studieavbrott. Det har fått granskas manuellt då en lucka i IT-systemet medgav möjlighet att rekvidera medel för dessa studerande. Det är nu åtgärdat och under 2019 har en ny rutin för tillsyn av statsbidragen utvecklats inom MYH. Genom samkörning av utbetalda statsbidrag och inrapporterade betyg kan MYH hitta de fall där utbildningar har fått utbetalda statsbidrag men där få betyg rapporterats in.⁸⁶

Inledande tillsyn görs av nya utbildningar där anordnaren inte har bedrivit utbildning tidigare. Den typen av tillsyn förekom relativt sällan 2018 och 2019.⁸⁷ Enligt intervju med Enheten för tillsyn och studiedokumentation beror det på att det helt enkelt är få helt nya anordnare som inte tidigare bedrivit någon utbildning inom yrkeshögskolan. Inledande tillsyn syftar till att ge utbildningen en start där allt som krävs är på plats. Rådgivning i form av etableringsstöd erbjuds till alla utbildningar som är nya. Etableringsstöd innebär skriftlig information om vad

⁸² Myndigheten för yrkeshögskolan *Tillsynshandbok*, 2018. Tillsynsstrategin poängterar också att kunskapen om en utbildningsanordnares förutsättningar att bedriva utbildning är relevant i myndighetens arbete med bedömning av ansökningar.

⁸³ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning 2019, 2020*.

⁸⁴ Myndigheten för yrkeshögskolan. *Resultat av tillsyn*, 2018.

⁸⁵ Myndigheten för yrkeshögskolan *Tillsynshandbok*, 2018.

⁸⁶ Intervju med Enheten för Tillsyn och studiedokumentation.

⁸⁷ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning 2019, 2020*.

som krävs enligt lag och förordning och utbildningsanordnare kan välja att boka möte med en handläggare eller kontakta MYH för frågor.⁸⁸

Den fördjupade tillsynen är en genomgripande tillsyn av att en utbildning uppfyller alla de krav som ställs av regelverket för yrkeshögskolan samt att de utför den utbildning som de beviljats statsbidrag för.⁸⁹ Denna tillsyn har minskat sedan enheten för kvalitetsgranskning och tillsyn skildes åt då kvalitetsgranskning och tillsyn skedde gemensamt.⁹⁰ År 2019 var det 6 utbildningar som fick fördjupad tillsyn, jämfört med 18 år 2018.⁹¹ Urvalet av granskningsobjekt för den fördjupade tillsynen växlar från år till år men utgår från ett behovsbaserat urval. För 2019 var det de utbildningar som hade mest anmälningssärenden tidigare år som blev föremål för fördjupad tillsyn. Det förekom kritik i samtliga fördjupade ärenden 2018 och i alla utom ett år 2019. Enligt intervjuer med MYH ska det inte ses som ett representativt urval för regelefterlevnaden utan som ett tecken på att myndigheten träffar rätt med det behovsbaserade urvalet. Det vill säga att de med störst risk att ha brister också blir granskade.

Tematisk tillsyn är ny för 2019 och innebär att ett särskilt område granskas. År 2019 granskades 124 utbildningar avseende LIA-platser. Urvalet av dessa tillsynsobjekt är bredare och omfattar fler utbildningar än den fördjupade tillsynen och fick 2019 kritik i närmare hälften av fallen.⁹² Tillsyn på förekommen anledning är den tillsyn som görs när ett ärende anmäls till MYH. MYH agerar löpande på dessa ärenden.⁹³ Det genomfördes 72 sådana tillsynsärenden år 2019. En annan form av tillsyn på förekommen anledning är den egeninitierade tillsynen där andra signaler ligger till grund för att agera, till exempel något som har upptäckts vid en kvalitetsgranskning.

⁸⁸ Intervju med Enheten för tillsyn och studiedokumentation.

⁸⁹ Myndigheten för yrkeshögskolan *Tillsynshandbok 2018*; Intervju med Enheten för tillsyn och studiedokumentation.

⁹⁰ Intervju med Enheten för tillsyn och studiedokumentation.

⁹¹ Myndigheten för yrkeshögskolan *Årsredovisning 2019, 2020*.

⁹² Ibid.

⁹³ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Resultat av tillsyn 2018, 2019*.

Tabell 1 Tillsyn av olika slag 2018 och 2019

	2018 Antal tillsyn	2018 Antal med kritik	2019 Antal tillsyn	2019 Antal med kritik
Inledande	26	22	11	11
Fördjupad	18	18	6	5
Tematisk	---	---	124	61
Tillsyn på förekommen anledning varav:				
Anmälningsärenden	75	50	72	39
Egeninitierad	16	13	19	13

Källa MYH:s årsredovisning 2019

3.2.5 Uppföljning av resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning sker systematisk och informationen återförs till organisationen

Sedan 2019 följs kvalitetsgranskningarna upp efter ett år. Utgångspunkten är ett granskningsprotokoll med de olika områden som granskats i den första granskningsomgången. De områden som fått anmärkning följs upp av en annan handläggare än den som gjorde den ursprungliga granskningen.⁹⁴ Om MYH har funnit brister i en fördjupad tillsyn kan dessa följas upp i relevanta fall. Vissa brister har redan åtgärdats innan beslutet är taget, eller så är det tydligt vad utbildningen ska göra. Då blir det kritik utan uppföljning. Vissa brister kräver uppföljning så att MYH kan säkerställa att rätt åtgärder vidtas.⁹⁵

Resultaten från tillsynen och kvalitetsgranskningar ska också vägas in i beviljandet av utbildningar enligt instruktionen för myndigheten.⁹⁶ Det preciseras i myndighetens interna process för urval av utbildningar.⁹⁷ Riksrevisionen har granskat den bedömningsfil som myndigheten använder för att bedöma vilka utbildningar som ska beviljas statsbidrag. I denna återfinns resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning. För år 2019 finns det 90 ansökningar som har en registrerad bedömning om tidigare granskning eller tillsyn.⁹⁸ Enligt myndighetens process för urval ska en granskning med god kvalitet eller med ej tillräckligt god kvalitet som har åtgärdats vara förstärkande omständigheter vid urval. En kvalitetsgranskning eller låg kvalitet eller med ej tillräckligt god kvalitet som inte har åtgärdats ska vara en försvagande omständighet. Även tillsynsresultat ska beaktas i urvalet.

⁹⁴ Intervju med Enheten för kvalitetsgranskning och utbildningsfrågor.

⁹⁵ Intervju med Enheten för tillsyn och studiedokumentation.

⁹⁶ Förordning (2009:130) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

⁹⁷ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Process- och metodhandbok 2020*.

⁹⁸ Myndighetens bedömningsfiler för ansökning om att få ingå i yrkeshögskolan och att få statsbidrag, 2019.

En genomgång av bedömningsfilen visar att de utbildningar som har fått en granskning eller tillsyn med ett bra resultat i högre grad har beviljats nya utbildningsomgångar medan de som har fått kritik i lägre grad har beviljat detsamma (se bilaga 4 för en beskrivning av hur riksrevisionen bedömt detta). Det kan dock vara andra faktorer än resultat från tidigare utbildningar som bidragit till ett avslag eller bifall. Resultaten ska tolkas med försiktighet då det är svårt att läsa ut i bedömningsfilen om det är en regelrätt föregångare. Resultatet av tillsynen eller granskningen beskrivs också på olika sätt i bedömningsfilen vilket gör att det är svårt att läsa ut om brister åtgärdats eller ej.

3.3 Statsbidraget ska fördelas på ett effektivt sätt

I detta avsnitt granskas om MYH:s arbete bidrar till att statsbidraget till yrkesutbildningar fördelas på ett effektivt sätt. Riksrevisionen gör det genom att undersöka om:

- det finns förutsättningar att, då beviljade platser på utbildningar inte används, omfördela medel eller återanvända platserna eller på annat sätt använda resurser effektivt
- avhopp och tomma platser påverkar i vilken grad en ny utbildning beviljas.

Det anslag som MYH tilldelas till utbildningar inom yrkeshögskolan används nästan fullt ut, trots att nyttjandegraden (andel av beviljade medel som också används till utbildning) av statsbidraget är ca 78 procent. Myndigheten tar höjd för den lägre nyttjandegraden i sina bedömningar och beviljar fler utbildningar än vad den egentligen har anslag till. Myndigheten arbetar med flera olika strategier för att öka nyttjandegraden och återbesätta platser där avhopp skett. MYH har föreslagit att regeringen ska utreda förutsättningarna för en gemensam ansökan till yrkeshögskolan. Detta kan vara ett steg mot högre nyttjandegrad.

3.3.1 Möjligheten att omfördela eller återanvända platserna som står oanvända har utvecklats

Om resurserna används effektivt ska de medel som beviljas till utbildningar också användas till utbildningsplatser där de studerande färdigställer sin utbildning. MYH använder måttet nyttjandegrad som anger hur stor andel av det statsbidrag som beviljats till utbildningar som också betalas ut under året. Nyttjandegraden sjunker om utbildningar ställs in, om studerande hoppar av eller om utbildningar har tomma platser. När det inträffar betalas inte statsbidrag ut för den beviljade studieplatsen. År 2019 var nyttjandegraden för yrkeshögskoleutbildningar 78,3 procent, en liten ökning från 2018.⁹⁹ MYH använder dock nästan hela sitt anslag för utbildningar.¹⁰⁰ Det beror på att myndigheten prognostiserar antalet

⁹⁹ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Statistisk årsrapport 2020*, 2021.

¹⁰⁰ Intervju med Enheten för planering och uppföljning.

platser som beviljas utifrån hur hög nyttjandegraden har varit tidigare år. MYH beviljar alltså fler utbildningsplatser än vad anslaget medger men genom att nyttjandegraden är lägre realiserar ungefär så många platser som anslaget medger. Det innebär att den största delen av anslaget används till utbildning.¹⁰¹ Om genomströmningen och tillsättningen av platser blir högre ett år minskar utrymmet för beviljandet nästa år och det kan bli variationer i inflödet och utflödet mellan åren. MYH anger att de inte kan reglera detta genom att föra över anslagsmedel mellan två år då de inte har möjlighet till ett anslagssparande. En konsekvens kan då bli att volymen på beviljade utbildningar delvis styrs av tidigare års nyttjandegrad i stället för bedömning av behovet.¹⁰² Det finns därför skäl att minska bortfall via avhopp och tomma platser och på så sätt få upp nyttjandegraden.

Tomma platser och avhopp är en fråga som tas upp och kommuniceras till utbildningsanordnare inom MYH bland annat i nyhetsbrevet ”GD har ordet” och som även redovisas i MYH:s statistiska årsrapporter.¹⁰³ Det är också ett återrapporteringskrav i regleringsbrev.¹⁰⁴ Från 2017 och framåt har olika åtgärder införts för att kunna tillsätta tomma platser och att hålla förberedande kurser för att öka antalet behöriga sökande.¹⁰⁵ Det är också möjligt för en anordnare som har svårt att få behöriga sökande att beviljas tillfälligt riktat startbidrag. Det innebär att vissa utbildningar kan få ersättning för upp till fyra tomma platser.¹⁰⁶ Stödet provas årligen och ges endast till de områden där myndigheten bedömer att det finns ett stort behov av arbetskraft men ett svagt söktryck.¹⁰⁷ De anordnare som har fått tillfälligt startbidrag 2019 fanns inom Teknik och tillverkning respektive Samhällsbyggnad och byggt teknik.¹⁰⁸ En annan insats är kurs på tom plats som används för att fylla platser som är tomma vid start eller där den studerande har hoppat av tidigt.¹⁰⁹ Utbildningarna har också möjlighet att göra ett visst överintag av studerande för att kompensera avhopp.¹¹⁰

Ett sätt att öka söktrycket till yrkeshögskolan är att informera om utbildningen. MYH ska också enligt instruktionen informera och sprida kunskap om yrkeshögskolan och det samlade utbudet av utbildningar inom yrkeshögskolan.¹¹¹ MYH ansvarar för en särskild webbplats där samtliga yrkeshögskoleutbildningar finns samlade och kan marknadsföra sig på samma sätt på en och samma

¹⁰¹ Intervju Enheten för planering och uppföljning.

¹⁰² Skriftliga kommentarer inkomna från MYH 2021-03-22.

¹⁰³ Se till exempel GD har ordet januari 2020; Myndigheten för yrkeshögskolan. *Statistisk årsrapport 2020*, 2021.

¹⁰⁴ Regleringsbrev för Myndigheten för yrkeshögskolan 2018, 2019 och 2020.

¹⁰⁵ Prop. 2015/16: 198 En stärkt yrkeshögskola.

¹⁰⁶ Intervju med Enheten för planering och uppföljning.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning 2019*, 2020.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Myndigheten för yrkeshögskolan *Statistisk årsrapport 2020*, 2021.

¹¹¹ 9 § Förordning (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

plattform. Här kan den sökande hitta samtliga utbildningar och söka efter inriktning, längd, ort med mera.¹¹² MYH genomför också kampanjer för att öka kunskapen om yrkeshögskolan.¹¹³ MYH mäter löpande allmänhetens och olika intressenters kunskap om yrkeshögskolan och denna har ökat något över tid. År 2019 svarar 74 procent av allmänheten att de har hört talas om yrkeshögskolan mot 70 procent 2016.¹¹⁴ Då frågans ställts på olika sätt kan det dock vara svårt att bedöma den faktiska utvecklingen.

3.3.2 Det finns skäl att utreda förutsättningar för ett gemensamt system för ansökan till yrkeshögskolan

Ytterligare en fråga som kan påverka nyttjandegraden inom yrkeshögskolan är den decentraliserade ansökningen till yrkeshögskoleutbildningar. Antagningen till yrkeshögskoleutbildningar är idag förlagd till den enskilda utbildningen. Ledningsgruppen är ansvarig för antagning och utbildningsanordnaren hanterar ansökningar. Det innebär att det varken finns en central administration eller ett gemensamt register för ansökningar. En studerande kan till exempel tacka ja och registrera sig på flera utbildningar som omfattar heltid. MYH:s analyser visar att 59 procent av de sökande endast söker en utbildningsplats.¹¹⁵ Idag har inte heller anordnare av yrkeshögskoleutbildningar tillgång till det centrala betygssystemet BEDA. Det innebär att de måste begära in betyg från varje enskild sökande. Universitets- och högskolerådet (UHR) ser över frågan om tillgång till betygssystemen för alla utbildningsanordnare inom ramen för ett bredare uppdrag om utveckling av betygsdatabasen.¹¹⁶

En viktig princip som framhålls i intervjuer med både anordnare och MYH är den decentraliserade antagningen av studerande. Det är ledningsgruppen som ansvarar för antagningen och detta framhålls som en viktig del av arbetslivsanknytningen. Utbildningar kan ha särskilda förkunskapskrav, till exempel färdighetsprov, och vid konkurrens om platserna kan flera olika urvalsmetoder användas.¹¹⁷ Dock skulle ett gemensamt system där samtliga sökanden finns registrerade på samma plats, kunna utredas i syfte att öka effektiviteten. Med en sådan ordning skulle de sökande exempelvis kunna rangordna sina utbildningar så att anordnare lättare kan anta reserver och undvika tomma platser. MYH har genomfört en intern utredning som belyser olika aspekter av ett gemensamt system för ansökningar.¹¹⁸ Myndigheten har också lämnat en hemställan till regeringen om att en utredning i frågan behövs i de

¹¹² Se webbplatsen Yrkeshogskolan.se.

¹¹³ Intervju med kommunikationsenheten; PPT-presentationer över kännedomsmätningar.

¹¹⁴ PPT-presentationer över kännedomsmätningar.

¹¹⁵ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Statistisk årsrapport 2019, 2020*.

¹¹⁶ Skriftlig kommentar från Utbildningsdepartementet 2021-03-22.

¹¹⁷ Kap. 3 3-7 §§Förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

¹¹⁸ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Centralt system för sökande till yrkeshögskolan*, 2019.

delar som myndigheten inte själva äger. I hemställan föreslås att regeringen tillsätter en utredning som får i uppdrag att belysa förutsättningarna att på sikt utveckla ett gemensamt system för ansökning till utbildning inom yrkeshögskola och högskola. MYH föreslår också att inom ramen för utredningen utreda ett mer begränsat alternativ för enbart yrkeshögskolan.¹¹⁹ Frågan är under beredning vid Regeringskansliet.¹²⁰

3.3.3 Utbildningar med goda resultat beviljas nya omgångar i högre grad

MYH utgår inte från studerandes efterfrågan av utbildning vid bedömningen av ansökningar om att anordna utbildningar. Det är primärt arbetslivets efterfrågan som styr dimensionering och beviljande. Dock ska resultat för de utbildningar som genomförts tidigare tas i beaktande när utbildningar prövas.¹²¹ Enligt bedömningshandboken ska en hög examinationsgrad och hög andel i rätt arbete efter examen vara en förstärkande omständighet medan låg examinationsgrad, få i rätt arbete, inställda utbildningar, hög andel avhopp vara en försvagande omständighet vid bedömning av utbildningen. Det finns dock inte någon precisering för vad gränsen går för ett bra eller ett dåligt resultat i vare sig bedömningshandboken eller i process- och rutinhandboken.¹²²

Riksrevisionen har granskat bedömningsfilen som handläggarna använder för att bedöma ansökningar om att anordna yrkeshögskoleutbildningar. Totalt finns det 383 utbildningar där det i bedömningsfilen anges att det finns en föregångare. I 240 fall av dessa finns det information om eventuella tomma utbildningsplatser vid start eller examensgrad. I cirka 90 fall finns det information om resultat som inrapporterats från anordnare så som hur många studerande som fått arbete och om de fått arbete i rätt yrke. En genomgång av bedömningsfilen visar att utbildningar som tidigare har en låg genomströmning eller låg övergång till rätt arbete beviljas statsbidrag i lägre utsträckning än de utbildningar som har bättre resultat (se bilaga 4 för hur Riksrevisionen bedömt högt respektive lågt resultat). Genomgången pekar således på att utbildningar med bättre resultat i högre grad har beviljats nya omgångar än utbildningar med sämre resultat. Det kan dock vara andra faktorer än resultat från tidigare utbildningar som bidragit till ett avslag eller bifall. Resultat får dock tolkas med försiktighet då tidigare resultat inte alltid finns i bedömningsfilen. Det registreras inte heller på ett enhetligt sätt vilket gör det svårt att tolka. De tidigare resultaten finns inte heller registrerade i de akter med avslag som Riksrevisionen gått igenom.

¹¹⁹ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Centralt system för sökande till yrkeshögskolan*, 2019. Hemställan till regeringen dnr MYH 2020/698.

¹²⁰ Tjänsteanteckning vid samtal med Utbildningsdepartementet 2021-02-15.

¹²¹ 1 Kap. 6 § Förordning (2009:130) om yrkeshögskolan.

¹²² Myndigheten för yrkeshögskolan *Bedömningshandbok* respektive *Process- och rutinhandbok*, 2020.

3.4 Opartiskhet och hot mot oberoende

I propositionen om en ny yrkeshögskola framgår att det är viktigt att organisationen är uppdelad i olika verksamhetsgrenar för beviljande av statsbidrag och granskningsverksamheten.¹²³ MYH beviljar statsbidrag, utövar tillsyn, samverkar med arbetslivet och är även stödjande och rådgivande till utbildningsanordnare. Det finns således flera olika uppdrag där intressekonflikter kan uppstå. Det är därför viktigt att det finns en tydlighet i frågor som rör exempelvis jäv och hot mot oberoende.

För att granska arbetet om hot mot oberoende och jäv har Riksrevisionen undersökt:

- om myndigheten är utformad i olika verksamhetsgrenar för att undvika hot mot opartiskhet i den verksamhet som avser tillsyn och granskning respektive beviljande av statsbidrag.
- om det finns ett systematiskt arbete mot jäv och hot mot oberoende inom myndigheten.

MYH har en organisatorisk indelning av verksamheten mellan tillsyns- och granskningsverksamheten och beviljande av statsbidrag som framstår som ändamålsenligt skilda från varandra. MYH har dock inte ett tydligt systematiskt arbete mot för att motverka hot mot oberoende eller jäv. MYH har flera uppdrag där hot mot oberoende kan uppstå, vilket myndigheten själva uppmärksammat i sin riskanalys. Det är därför viktigt att det finns en tydlighet i fråga om hot mot oberoende och jäv.

3.4.1 Myndighetens organisation bidrar till ett oberoende mellan beviljande av statsbidrag och tillsyn

Myndighetens verksamhet för kvalitetsgranskning och tillsyn är uppdelad på två olika enheter: Enheten för kvalitetsgranskning och utbildningsfrågor och Enheten för tillsyn och studiedokumentation. Enheten som hanterar ansökningar om att anordna yrkeshögskoleutbildningar är en annan enhet, Enheten för analys och ansökan.¹²⁴ Den formella kommunikation som sker dem emellan, enligt intervjuer med handläggare, är när resultat från kvalitetsgranskning och tillsyn lämnas över till Enheten för analys och ansökan. Det görs för att tidigare resultat ska kunna väga in i besluten.¹²⁵ Enheterna som ansvarar för kvalitetsgranskning och tillsyn är förlagd i Hässleholm och Enheten för analys och ansökan till Västerås. Några medarbetare från Enheten för kvalitetsgranskning och utbildningsfrågor arbetar emellertid vid kontoret i Västerås. Den geografiska

¹²³ Prop. 2002/09:68, bet. 2008/09: UbU6, rskr. 2008/09:178.

¹²⁴ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning 2020, 2021*.

¹²⁵ Intervju med Enheten för rättsfrågor.

placeringen har ett uttalat syfte att organisatoriskt skilja dessa verksamheter från varandra.¹²⁶ Verksamheterna framstår som ändamålsenligt skilda från varandra.

3.4.2 Systematiskt arbete mot jäv och hot mot oberoende inom myndigheten bör utvecklas

MYH har fler uppdrag som innebär att det är viktigt med en tydlig struktur avseende jäv och hot mot oberoende. Myndigheten har ett uppdrag om långtgående samverkan med arbetslivet och ska vara flexibel och lyhörd för dess behov. Myndigheten ska också granska kvaliteten i utbildningarna men också bidra till deras utveckling.¹²⁷ Enheten som analyserar arbetsmarknaden i nära samverkan med arbetslivet ingår också i arbetsgrupper med de handläggare som beviljar statsbidrag.¹²⁸ Det är viktigt att myndigheten har ett strukturerat arbete så att inte oberoendet ska uppfattas som hotat. MYH:s beslut är i regel inte möjliga att överklaga. Av rättssäkerhetsskäl finns det därför anledning för MYH att på ett mer systematiskt sätt motverka risker som kan komma att hota myndighetens objektivitet.¹²⁹ Myndigheten är dessutom skyldig att ha en förebyggande process som ska förhindra att verksamheten utsätts för korrupcion, otillbörlig påverkan och andra oredligheter.¹³⁰

Frågan om "otillbörlig påverkan" lyfts i myndighetens riskanalys.¹³¹ Det är en risk som respektive chef ska jobba med på sin enhet. Det finns en intern föreskrift om bisysslor med viss information om jäv men denna innehåller inte några andra regler avseende hot mot oberoende eller jäv.¹³² Myndigheten anger att de arbetar proaktivt med så kallade dilemmadiskussioner kring jävssituationer vilket innebär att svåra dilemman tas upp i grupp och diskuteras.¹³³

Vid intervjuer med myndigheten och genomgång av dokument framkommer att myndigheten inte har ett systematiskt arbete med till exempel regelbunden jävsprövning där enskilda handläggare rutinmässigt anmäler eventuella förhållanden som skulle kunna innebära jäv inför en ansökningsomgång. Myndigheten har inte heller en skriftlig policy för den som till exempel kommer från eller går till en anordnare eller en branschorganisation.¹³⁴ Det är enligt

¹²⁶ Slutrapport från utredningen om bildandet av MYH (U2008:12).

¹²⁷ 1 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan Prop. 2008/09:68, 2008/09: UbU6, rskr. 2008/09:178.

¹²⁸ Intervju med Enheten för analys och ansökan.

¹²⁹ Riksrevisionen *RiR 2010:3*, s. 24. "Rättssäkerhet i betydelsen förutsebarhet innebär *enhetlighet* vid bedömningen, att samma omständigheter bedöms vara relevanta, och konsekvent agerande vid beslutsfattande, det vill säga att man i de fall samma relevanta omständigheter finns belagda också drar samma slutsats om vad som ska beslutas. Detta sker i förlängningen av grundlagens krav på saklighet och opartiskhet samt principen om likhet inför lagen."

¹³⁰ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹³¹ Myndigheten för yrkeshögskolan, *Årsredovisning 2019, 2020*.

¹³² Myndigheten för yrkeshögskolan, *Riktlinjer och information gällande bisysslor, 2020*.

¹³³ Intervju med Enheten för rättsfrågor.

¹³⁴ Svar på fråga i mejl från MYH inkommit 2021-03-29.

intervju med Enheten för rättsfrågor upp till respektive chef att hantera. MYH anger dock att de vid nyanställning säkerställer att den som kommer från en anordnare inte arbetar med uppgifter som hotar oberoende eller innebär risk för jäv. Vid introduktion av nyanställda tas frågan om opartiskhet och skyldighet att anmäla jäv upp. Myndigheten har också påbörjat ett arbete för hur enhetschefer systematiskt ska ta upp frågor jäv och hot mot oberoende med medarbetare.¹³⁵

¹³⁵ Svar på fråga i mejl från Myndigheten för yrkeshögskolan inkommit 2021-03-29.

4 Inkomster och sysselsättning efter yrkeshögskoleutbildning

I detta kapitel analyseras Yrkeshögskolestuderades (häriifrån studerande) inkomst- och sysselsättningsutveckling efter påbörjad utbildning. Vi redovisar även resultatet av deskriptiva jämförande analyser av sysselsättning och inkomst för individer som påbörjat, respektive inte påbörjat, en yrkeshögskoleutbildning. Riksrevisionen granskar detta för undersöka riksdagens intentioner om att utbildningarna ska motsvara arbetslivets behov. Vidare beskrivs utvecklingen för olika grupper av studerande. Vi menar att om sysselsättning och inkomster ökar efter genomgången utbildning kan det vara en indikation på att utbildningen motsvarar arbetslivets behov.

Resultaten visar att deltagarnas inkomster och sysselsättning är högre än för individerna i jämförelsegruppens. Deltagarna har en årsinkomst som är ca 20 000 kronor högre (10 procent) än individerna i jämförelsegruppen fyra år efter påbörjad utbildning. Det kan vara en indikation på att utbildningarna i genomsnitt svarar mot arbetslivets behov, även om andra förklaringar inte kan uteslutas då vi inte fullt ut kan kontrollera för alla orsaker till inkomstökningen.

Under den granskade perioden har andelen studerade som läser på distans ökat samtidigt som examensgraden bland dem minskat. Det finns således en samvariation mellan ökningen av distansstuderade och försämrad genomströmning. Vi har inte inom granskningen kunnat slå fast vad detta kan bero på men menar att myndigheten bör undersöka detta närmare.

4.1 Studerande på yrkeshögskolan

Tabell 1 beskriver vårt urval av studerande för de jämna startåren 2010–2016. En genomsnittlig studerande är 29 år gammal och tjänar ca 162 400 kr året innan utbildningsstart. 20 procent var arbetslösa i någon mån det året. I urvalet är det något fler kvinnor bland de studerande och andelen födda utomlands något underrepresenterade jämfört med populationen. Det beror på att vi använder information om föräldrarnas utbildningsnivå vilket inte alltid är tillgängligt för studerande födda utomlands.

Tabell 2 Genomsnittliga medelvärden för studerande på yrkeshögskolan startåret 2010, 2012, 2014 och 2016.

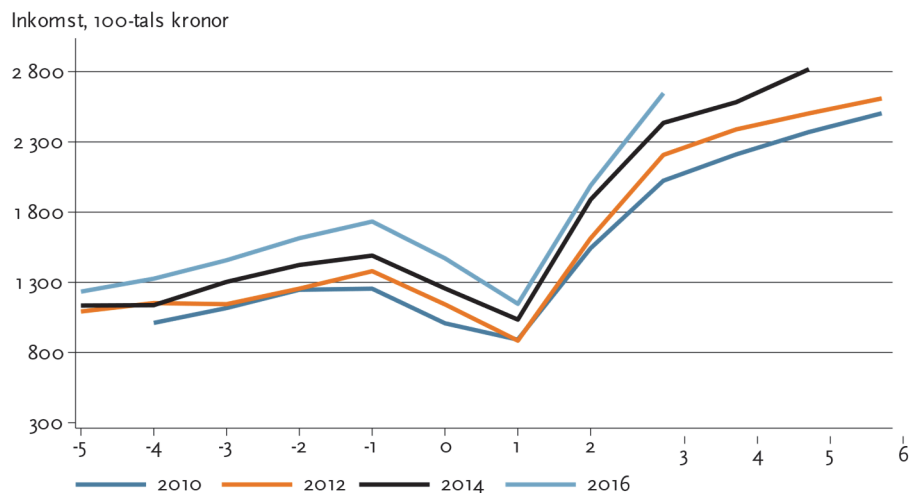
Yrkeshögskolestuderande	
Bruttoinkomst året innan utbildningsstart	162 400
Andel arbetslös året innan utbildningsstart	0,20
Andel sysselsatt året innan utbildningsstart	0,56
Ålder	29
Andel:	
Män	0,48
Född utomlands	0,07
Föräldrars högsta utbildningsnivå	
Grundskola eller motsvarade	0,08
Gymnasial utbildning	0,47
Eftergymnasial utbildning	0,43
Antal observationer	56 756

Figur 1 nedan visar att deltagarnas genomsnittliga inkomster¹³⁶ ökar två år efter utbildningsstart och att de även därefter fortsätter att öka men med en avtagande takt. X-axeln visar antal år från utbildningens start, där noll är startåret. Det framgår även att inkomsterna ligger på en högre nivå för de som påbörjade utbildning 2016 än de som började 2010. Det finns flera möjliga förklaringar till detta mönster: exempelvis var konjunkturläget sämre 2010 och några år framåt.

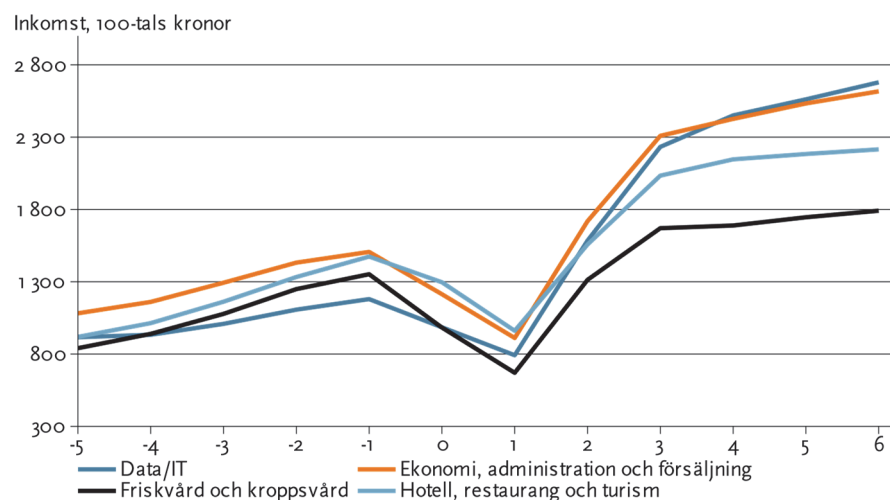
Att inkomsterna och sysselsättningen ökar är naturligt i takt med att individerna blir allt äldre och etablerar sig på arbetsmarknaden. Eftersom vi inte vet hur deltagarnas inkomster eller sysselsättning skulle ha utvecklats om de inte hade deltagit kan vi inte vara säkra på avkastningen på utbildningen. Men den branta inkomstutvecklingen efter avslutad utbildning kan ändå vara en indikation på att de studerande får avkastning på sin utbildning.

Liknade mönster syns också för sysselsättning, det vill säga andelen av de studerande som är sysselsatta ökar två år efter påbörjad utbildning (se figur 6 i bilaga 1). Andelen arbetslösa uppvisar också liknade mönster där andelen stiger initialt för att därefter minska succesivt till en lägre nivå än innan utbildningsstart (se figur 7 i bilaga 1).

¹³⁶ Kontant bruttolön, deflaterad.

Figur 1 Inkomstutvecklingen för yrkeshögskolestuderande.

I figur 2 redovisas inkomstutvecklingen för ett urval av de olika utbildningsområdena inom yrkeshögskolan för att illustrera skillnaderna dem emellan. Relativt sett så har utbildningar inom data och ekonomi en bättre inkomstutveckling än exempelvis friskvård och hotell.

Figur 2 Inkomstutvecklingen för vissa utbildningar inom yrkeshögskolan.

4.1.1 Genomströmningen är i stort opåverkad

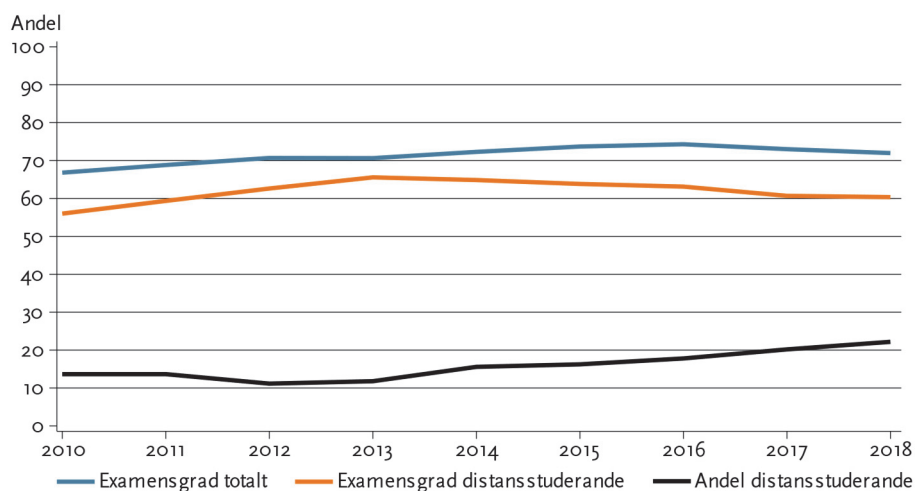
Yrkeshögskolan har under senare år avsevärt ökat sin verksamhet. Kraftiga expansioner kan få effekter på genomströmningen. Om utbildningsplatserna ökar mer än de studerades efterfrågan på utbildningsplatser kan det påverka den genomsnittliga kunskapsnivån hos de antagna studerande. Det kan i sin tur få

effekt på genomströmningen, till exempel genom fler avhopp eller långsammare studietakt. I figur 3 ser vi att den totala examensgraden under perioden 2010–2018 är relativt konstant. En viss ökning ägde rum fram till 2016 varefter examensgraden har sjunkit något men inget som tyder på några omfattade effekter som följd av expansionen.

Studier som läser på distans har ökat mer än det totala antalet studerande vilket innebär att andelen distansstuderande närapå fördubblats sedan 2013, se figur 3. Samtidigt går det att konstatera att examensgraden för distansstuderande har minskat under perioden. Vi har inom granskningen försökt analysera detta djupare genom att använda information om hur antagningen till utbildningarna sker. Antagning kan göras utifrån betyg, arbetslivserfarenhet, tidigare utbildning, särskilt prov eller olika kombinationer av dessa. När det är konkurrens om utbildningsplatserna används vanligen fler urvalsmetoder.

Vi fann en viss samvariation som tyder på att sättet som antagningen görs för distansstuderande kan spela roll. Frågan är dock svår att analysera då denna data inte fullt ut går att knyta till enskilda studerande. Riksrevisionen bedömer att det kan vara värt att undersöka den lägre examinationsgraden närmare, exempelvis hur antagningen ser ut och har förändrats över tid.

Figur 3 Examensgrad totalt och för distansstuderade samt andel distansstuderade.



Analys av genomströmningen har även gjorts med avseende på kön och utländsk bakgrund. Det är inga stora förändringar över perioden av intresse och myndigheten följer utvecklingen i examensgrad. De studerande som antas på reell

kompetens har endast marginellt lägre examensgrad jämfört med dem som inte har antagits på reell kompetens.¹³⁷

4.2 Inkomster och sysselsättning ökar

För att ytterligare analysera om genomförd utbildning leder till högre inkomst och sysselsättning vill vi jämföra deltagarnas resultat med en grupp individer som så långt som möjligt liknar våra yrkeshögskoledeltagare men med den skillnaden att de inte har påbörjat yrkeshögskoleutbildning. Resultaten visar att de som påbörjat en yrkeshögskoleutbildning har högre inkomster och är sysselsatta i något högre utsträckning än jämförbara individer fyra år efter kursstart.

Det finns flera tänkbara förklaringar till varför inkomstskillnader, skillnader i sysselsättning eller arbetslöshet kan uppstå. En kan vara att utbildningen stärker kompetensen vilket leder till bättre arbetsmarknadsutfall. En annan kan vara att det är personer med vissa egenskaper som väljer att gå en yrkeshögskoleutbildning. Om sådana egenskaper också påverkar arbetsmarknadsutfallen positivt uppstår en inkomstskillnad mellan grupperna som inte nödvändigtvis beror på utbildningen och grupperna är då inte helt jämförbara. Vår analys tillåter oss inte att utesluta sådana förklaringar varför vi inte kan uttala oss om effekter av en yrkeshögskoleutbildning.

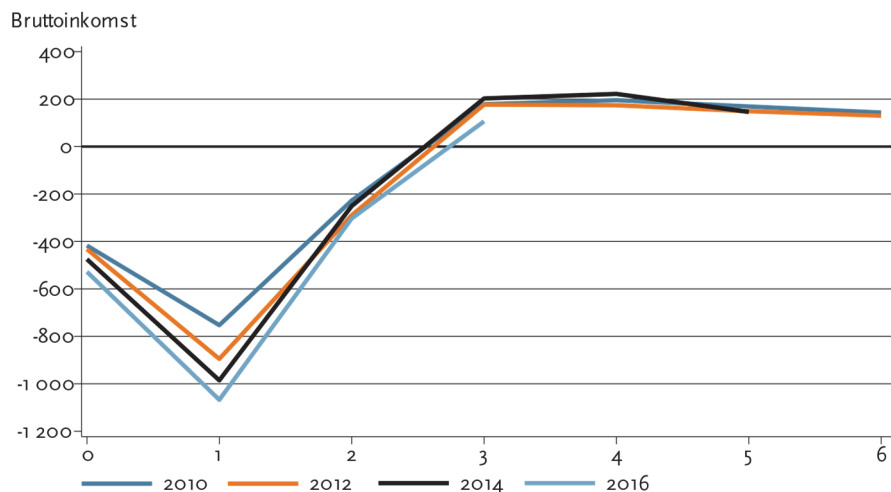
Figur 4 nedan visar utvecklingen av skillnaden i bruttoinkomster (fast penningvärde) mellan individer som påbörjat en yrkeshögskoleutbildning i förhållande till jämförbara individer som inte gjort det. År 0 är startåret för utbildningen. Om skillnaden är negativ så tjänar yrkeshögskolestuderande mindre än jämförelsegruppen, om skillnaden är positiv tjänar de mer. Av figuren framgår att redan tre år efter en påbörjad utbildning så är genomsnittsinkomsterna högre bland deltagarna än jämförelsegruppen. Fyra år efter utbildningsstart är årsinkomsten före skatt ca 20 000 kr högre än jämförelsegruppens, vilket motsvarar en ökning om ca 10 procent som är i linje med tidigare forskning.¹³⁸ Av figuren framgår också att jämförelsegruppens inkomster återhämtar sig något efter ca 4 år, jämfört med de som påbörjat en yrkeshögskoleutbildning. Det kan troligtvis förklaras av att även individer i jämförelsegruppen stärker sitt humankapital på olika sätt under perioden, exempelvis genom högskoleutbildning. Resultattabeller med standardfel redovisas i tabell 3 i bilaga 1.

¹³⁷ Möjligheten att bli antagen på reell kompetens kan enligt UHR användas för: "personer som besitter värdefull kompetens, exempelvis i form av mångårig arbetslivserfarenhet och fortbildning i tjänsten, men som saknar den formella bakgrund som motsvarar grundläggande eller särskild behörighet" Universitets- och högskolerådet. reell-kompetens - vad-menas-med-det? Hämtat 2021-04-19.

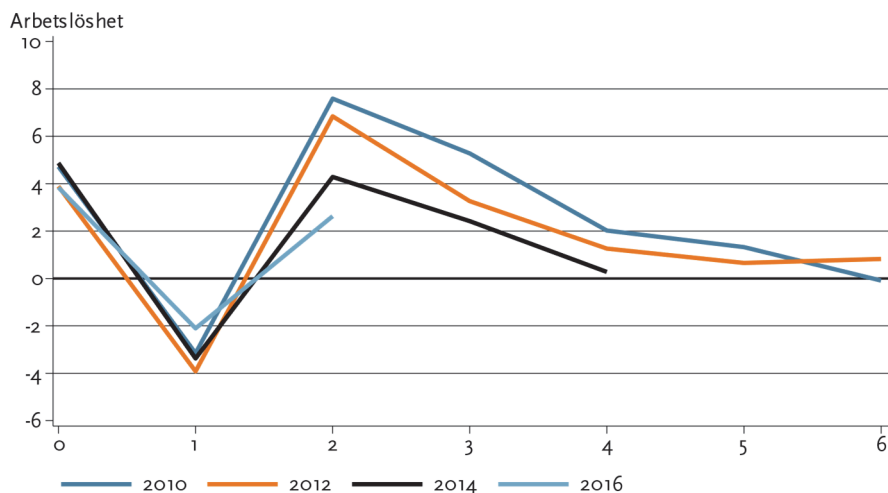
¹³⁸ Se exempelvis Andersson, Larijani och Wilhelmsson, "The impact of vocational education and training on income in Sweden The impact of vocational education and training on income in Sweden," 2013, Böckerman och Jepsen, "DISCUSSION PAPER SERIES Labor-Market Returns to Higher Vocational Schooling Labor-Market Returns to Higher Vocational Schooling," 2018.

Utbildningarnas längd inom yrkeshögskolan varierar mellan ca 6 månader och upp till 3 år, vilket vi inte tar hänsyn till i figuren nedan. När detta beaktas visar det sig att deltagarnas inkomster är högre än i jämförelsegruppens redan två år efter avslutad utbildning för de flesta utbildningarna.

Figur 4 Inkomstutveckling för deltagare i yrkeshögskoleutbildning jämfört med övriga, hundratals kronor.



I figur 5 nedan analyseras arbetslösheten på liknade sätt. Det är antalet dagar i arbetslöshet hos gruppen som påbörjat en yrkeshögskoleutbildning som jämförs. Arbetslösheten minskar till en början och fångar det faktum att individerna går från arbetslöshet till yrkeshögskolestudier. Därefter ökar den igen vilket sammanfaller med avslutad utbildning. Det är naturligt eftersom det kan ta en viss tid att hitta rätt jobb efter avslutad utbildning. Antal dagar i arbetslöshet minskar sedan successivt och ligger efter ca fyra år på samma nivå som jämförelsegruppen. Resultattabeller med standardfel redovisas i tabell 4 i bilaga 1.

Figur 5 Dagar i arbetslöshet för deltagare i yrkeshögskoleutbildning jämfört med övriga.

Vi ser även liknande mönster i sysselsättningen.¹³⁹ Resultaten visar att sysselsättningen är i genomsnitt något högre i gruppen som påbörjat en yrkeshögskoleutbildning än i jämförelsegruppen.

I analyserna ovan tas ingen hänsyn till om de studerande har tagit en examen eller inte, bara om den studerade har påbörjat en utbildning på yrkeshögskolan eller inte. När vi jämför de studerade som tog examen med dem som inte tog en examen visar resultaten att det är studerade som tar en examen som driver resultaten. De studerade som inte tar examen har en signifikant sämre inkomstutveckling än motsvarande individer i jämförelsegruppen som inte har påbörjat en yrkeshögskoleutbildning.¹⁴⁰

4.2.1 Yrkeshögskolestuderande har högre inkomster oavsett bakgrund

Kvinnor som genomgått en yrkeshögskoleutbildning har högre inkomster tre år efter påbörjad utbildning än jämförbara kvinnor men försprånget minskar och gör det snabbare än för män. Män ligger kvar på en högre nivå under den studerade perioden efter utbildning.¹⁴¹ Orsaken till detta kan vara flera. Dels är kvinnor överrepresenterade i utbildningar som i större utsträckning leder till anställning inom offentlig sektor medan utbildningarna där männen återfinns i större utsträckning leder till anställning inom privat sektor, vilket kan påverka den relativa inkomstutvecklingen. Dels kan det faktum att utbildningsnivån är högre bland kvinnor än män påverka, det vill säga att kvinnorna i jämförelsegruppen i större uträkning än män skaffar sig högskoleutbildning under perioden.

¹³⁹ Se tabell 5 i bilaga 1.

¹⁴⁰ Se tabell 6 i bilaga 1.

¹⁴¹ Se tabell 7 i bilaga 1.

När vi analyserar utifrån utländsk bakgrund framkommer det att för individer som är födda utomlands avtar inkomstfördelen bland studerande snabbare än bland individer som är födda i Sverige. Det är viktigt att komma ihåg att jämförelsegruppen också är utlandsfödda fast utan yrkeshögskoleutbildning. Exempelvis ser vi att individer som påbörjade sin utbildning 2014 och är födda utomlands i genomsnitt tjänade ca 13 700 kr mer per år, tre år efter påbörjad utbildning, än jämförbara individer som är födda utomlands som inte påbörjat en yrkeshögskoleutbildning. Denna skillnad har sedan minskat till ca 12 000 kronor fyra år efter påbörjad utbildning. Fem år efter påbörjad utbildning finns det inga signifikanta skillnader kvar.¹⁴² Den lägre nivån kan delvis förklaras av den lägre examensgraden bland studerade som är födda utomlands.¹⁴³ För studerande födda i Sverige kvarstår inkomstskillnaden hela den observerade perioden även om effekten är avtagande.

Eftersom analyserna ovan baseras på mindre delurval med vissa restriktioner så ökar osäkerheten i jämförelserna, varför resultaten ska tolkas med viss försiktighet. Men sammantaget visar analyserna att yrkeshögskolestuderade har högre inkomster än jämförelsegruppen oavsett kön och bakgrund.

4.2.2 Tidigare studier i linje med Riksrevisionens resultat

Tidigare studier av eftergymnasiala yrkesutbildningar hittar att deltagarna har högre inkomster än jämförbara individer. Inkomsten är fem till tio procent högre bland deltagarna än jämförbara individers inkomster.¹⁴⁴ En finsk studie som utvärderar högre yrkesutbildning finner att deltagarna har åtta procent högre inkomster fem år efter start än jämförbara individer i befolkningen som inte genomgått motsvarande yrkesutbildning. Studien använder en matchningsansats och ett rikt datamaterial för att analysera effekterna av yrkesutbildning.¹⁴⁵

En svensk studie som även den analyserar yrkesutbildning på eftergymnasialnivå finner liknade avkastning av att ha genomgått en eftergymnasial yrkesutbildning. De som har genomgått en eftergymnasial yrkesutbildning tjänar sex till tio procent mer per år än jämförbara individer i befolkningen som var mellan 20 och 35 år 2000.¹⁴⁶ I en studie från IFAU jämförs studerande från yrkeshögskolan, samt den tidigare kvalificerade yrkesutbildningen, med studenter från högskolan i termer av utfall som inkomster och sysselsättning. Enligt IFAU visar resultaten att de studerade

¹⁴² Se tabell 8 i bilaga 1.

¹⁴³ MYH, *Statistisk Årsrapport 2020*, 2021.

¹⁴⁴ Se exempelvis Andersson, Larijani och Wilhelmsson, "The impact of vocational education and training on income in Sweden The impact of vocational education and training on income in Sweden," 2013, Böckerman och Jepsen, "DISCUSSION PAPER SERIES Labor-Market Returns to Higher Vocational Schooling Labor-Market Returns to Higher Vocational Schooling," 2018.

¹⁴⁵ Böckerman och Jepsen, "DISCUSSION PAPER SERIES Labor-Market Returns to Higher Vocational Schooling Labor-Market Returns to Higher Vocational Schooling," 2018.

¹⁴⁶ Andersson, Larijani och Wilhelmsson, "The impact of vocational education and training on income in Sweden The impact of vocational education and training on income in Sweden," 2013.

står sig bra i en jämförelse men att högskolestudenterna har högre årsinkomster i slutet av uppföljningsperioden, det vill säga 7 år efter påbörjad utbildning.¹⁴⁷

Även OECD har granskat yrkesutbildning för vuxna. Resultaten som presenterades i en rapport från 2015 visar att deltagarna har högre inkomster och större sannolikhet att få jobb. De jämförde studerade på yrkesutbildningar på olika nivåer, exempelvis gymnasial nivå eller högskolenivå med motsvarande utbildningar som inte är yrkesinriktade. Resultaten varierar mellan länderna och avkastningen är bättre i de länder där utbildning kombineras med praktik.¹⁴⁸

4.3 Hur vi har jämfört

Vi vill inom granskningen försöka undersöka vilken avkastning som en yrkeshögskoleutbildning ger. Det bästa sättet att göra det är att använda ett experiment och skatta effekten av en yrkeshögskoleutbildning. Ett sådant experiment innebär att slumpmässigt bland dem som vill gå en yrkeshögskoleutbildning välja de som får delta och använda de andra som jämförelsegrupp. Därefter jämförs resultatet av en yrkeshögskoleutbildning på olika utfall, såsom inkomster eller deras etablering på arbetsmarknaden. Då denna möjlighet inte finns kommer vi inte kunna uttala oss om effekter av en yrkeshögskoleutbildning. Det beror på att det är svårt att veta hur inkomsten skulle ha utvecklats om individerna inte gått utbildningen.

I stället har vi gjort deskriptiva analyser och utifrån dessa gjort en bedömning av vad en yrkeshögskoleutbildning leder till i termer av arbetsmarkandsutfall. För att göra detta använder vi en matchningsansats för att hitta så jämförbara individer som möjligt i den övriga befolkningen. Matchningen görs på en rad bakgrundsvariabler såsom kön, utländskbakgrund, avgångsbetyg från grundskolan och gymnasiet, föräldrars utbildningsnivå. Vi använder också information om individens tidigare arbetslöshet, inkomster, föräldraledighet och sjukskrivningshistoria.¹⁴⁹ Sedan jämförs individernas inkomster vid olika tidpunkter efter påbörjad utbildning för att se hur inkomsterna utvecklas över tid för yrkeshögskoledeltagare och jämförelsegruppen.

Vi är intresserade av om utbildningen kan tänkas påverka individens arbetsmarknadsutfall. De utfallsvariabler som används för att analysera yrkeshögskoleutbildning är bruttoinkomster, sysselsättning och arbetslöshet. En person anses sysselsatt om den tjänar mer än 50 procent av medianinkomsten.¹⁵⁰ Arbetslöshet mäts som dagar i arbetslöshet under året. Dessa utfallsmått observeras vid olika tidpunkter efter påbörjad utbildning. Då utbildningarna är olika långa kommer utfallen också variera med utbildningens längd, varför vi även gör separata

¹⁴⁷ Lind och Westerberg, "Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?", 2015.

¹⁴⁸ Brunello och Rocco, "The effects of vocational education on adult skills and wages", 2015.

¹⁴⁹ För mer utförlig metod- och databeskrivning samt beskrivande tabeller, se bilaga 2.

¹⁵⁰ Medianinkomsten för personer 20–64 år som varit folkbokförda i Sverige både vid årets början och årets slut.

matchningar för de olika utbildningslängderna. Vidare kan resultaten även variera beroende på vilken utbildning den studerade går varför vi även redovisar inkomster för ett urval av de olika utbildningarna.

4.4 Känslighetsanalys

På grund av den osäkerhet som finns vid matchning som nämdes ovan används även variation mellan syskon i en känslighetsanalys för att jämföra resultaten från huvudanalysen. Vi jämför utfallet mellan syskon som har, respektive inte har, påbörjat en yrkeshögskoleutbildning. Resultaten stöder de tidigare resultaten. Individer som påbörjat en yrkeshögskoleutbildning tjänar ca 15 000–19 000 kr mer än sina syskon fyra år efter påbörjad utbildning för åren 2010, 2012 och 2014, vilket är i likhet med resultaten för det matchade samplet.¹⁵¹

¹⁵¹ Mer utförlig beskrivning av känslighetsanalysen och resultat redovisas i tabell 3.1 i bilaga 3.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om yrkeshögskolan lever upp till riksdagens intentioner för yrkeshögskolan. Dessa är att yrkeshögskolan ska leda till att yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd, att statens stöd till dessa fördelas på ett effektivt sätt och att utbildningarna håller hög kvalitet. Den övergripande slutsatsen är att yrkeshögskolan i stort sett lever upp till riksdagens intentioner.

Riksrevisionen bedömer dock att processen för beslut av vilka utbildningar som kommer till stånd kan göras mer effektiv och transparent. MYH bör även ta initiativ till att säkerställa att det inte förekommer hot mot oberoende eller risk för jäv i myndighetens verksamhet. Det finns också skäl att utreda förutsättningarna för ett gemensamt system för ansökan till yrkeshögskolan.

5.1 Utbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd

Arbetslivets medverkan är central i bedömningen av vilka utbildningar som ska bedrivas inom yrkeshögskolan. Till exempel är en förutsättning för att utbildningarna inom yrkeshögskolan ska få statsbidrag att de utformas och bedrivs i nära samverkan med arbetslivet. I urvalet av utbildningar tas även hänsyn till om utbildningen kan tillgodose praktikplatser. MYH:s kvalitetsgranskning är också utformad på ett sätt som stöder kvalitetsutvecklingen och granskar att det nära samarbetet mellan arbetsliv och utbildning fungerar. Den som påbörjade en yrkeshögskoleutbildning under perioden 2010 till 2016 har en högre inkomst och sysselsättning efter att utbildningen har avslutats. De har också en bättre utveckling än liknande individer som inte gått en yrkeshögskoleutbildning. Detta ska dock tolkas försiktigt då det inte har varit möjligt att skatta effekter av en yrkeshögskoleutbildning. Utifrån de samlade iakttagelser som gjorts inom granskningen bedömer Riksrevisionen att utbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd.

Det framgår av granskningen att det är de studerande som tar examen som ökar sina inkomster. Det är således viktigt att genomströmningen är hög. Den expansion som yrkeshögskolan har genomgått under perioden verkar inte ha påverkat genomströmningen negativt i någon större utsträckning. En iakttagelse är dock att en ökning av antalet distansstuderande sammanfaller med en försämrad genomströmning bland de distansstuderande. Det är viktigt för myndigheten att försöka bryta denna trend och öka genomströmningen för