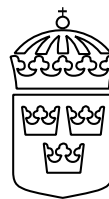


Regeringens skrivelse

2016/17:67



Riksrevisionens rapport om det livslånga lärandet inom högre utbildning

Skr.
2016/17:67

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 december 2016

Stefan Löfven

Helene Hellmark Knutsson
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Det livslånga lärandet inom högre utbildning (RiR 2016:15). Riksrevisionens övergripande bedömning är att statens nuvarande styrning av och lärosätenas arbete med fortbildning inte garanterar att utbudet motsvarar den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande bedömning men vill framhålla att det i praktiken är omöjligt att garantera att utbildningsutbudet alltid motsvarar den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare. Regeringen anser att såväl lärosätenas arbete med fortbildning som styrningen av arbetet i huvudsak fungerar väl men att vissa åtgärder kan vidtas för att ytterligare öka förutsättningarna för att fortbildningsutbudet ska motsvara den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens första rekommendation att förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor bör ses över så att Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning.

Regeringen kan för närvarande inte bedöma Riksrevisionens andra rekommendation att förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning. Detta beror på att förslagen i betänkandet Högre utbildning under tjuugo år (SOU 2015:70) för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma i frågan när beredningen har avslutats.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens tredje rekommendation att regeringen bör se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det finns ett behov att se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i form av fristående kurser och fristående kurser på distans. Regeringen delar dock inte Riksrevisionens bedömning att det bör göras någon översyn av incitamentsstrukturerna i fråga om vissa professionsutbildningar. Vidare kan regeringen för närvarande inte bedöma om det behövs någon ytterligare översyn av incitamentsstrukturerna i fråga om uppdragsutbildning. Detta beror på att förslagen i Universitetskanslersämbetets rapport Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (U2016/01854/UH) för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma i frågan när beredningen har avslutats.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Begreppen fortbildning och vidareutbildning	4
3	Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4.1	Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande bedömning	5
4.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens rekommendationer	6
4.2.1	Se över förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor så att universitets- och högskoleregistret innefattar uppgifter om upptragsutbildning	6
4.2.2	Förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning	6
4.2.3	Se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning	7
5	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Det livslånga lärandet inom högre utbildning	11
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2016		60

1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade den 1 juli 2016 Riksrevisionens granskningsrapport Det livslånga lärandet inom högre utbildning (RiR 2016:15) till regeringen. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

En skrivelse från regeringen med anledning av en granskningsrapport ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten. Tidsfristen inkluderar inte månaderna juli och augusti.

2 Begreppen fortbildning och vidareutbildning

Riksrevisionen konstaterar i rapporten att begreppet fortbildning och vidareutbildning ofta används synonymt men att följande distinktion kan göras.

- Fortbildning avser utbildning som syftar till att upprätthålla och utveckla den kompetensnivå som krävs för att den yrkesverksamma ska kunna utföra de arbetsuppgifter som ingår i tjänsten.
- Vidareutbildning avser utbildning som syftar till att förbereda den yrkesverksamma för delvis nya arbetsuppgifter på en fördjupad eller högre kompetensnivå och som medför en ökad grad av specialisering inom ett eller flera kompetensområden.

I denna skrivelse används begreppet fortbildning som ett samlingsbegrepp för både fortbildning och vidareutbildning. Bägge begreppen används då en distinktion mellan dem behöver göras eller då en hänvisning görs till förarbeten, utredningsdirektiv eller rapporter som använder bägge begreppen.

3 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat lärosätenas arbete med att erbjuda fortbildning till yrkesverksamma. Syftet med granskningen har varit att granska lärosätenas insatser inom området fortbildning. Granskningen omfattar endast fortbildning inom högre utbildning, varmed Riksrevisionen avser den utbildning som ges vid universitet och högskolor. Fortbildningssatsningar som bedrivs av andra utbildningsanordnare eller i andra utbildningsformer har inte granskats.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att statens nuvarande styrning av och lärosätenas arbete med fortbildning inte garanterar att utbudet motsvarar den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen.

- Se över förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor så att Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning.
- Förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning.
- Se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning.

4 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

4.1 Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande bedömning

Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande bedömning att statens nuvarande styrning av och lärosätenas arbete med fortbildning inte garanterar att utbudet motsvarar den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare.

Regeringen vill dock framhålla att det i praktiken är omöjligt att garantera att utbildningsutbudet alltid motsvarar den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare. Regeringen anser att såväl lärosätenas arbete med fortbildning som styrningen av arbetet i huvudsak fungerar väl men att vissa åtgärder kan vidtas för att ytterligare öka förutsättningarna för att utbudet av fortbildning ska motsvara den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare. I avsnitt 4.2 och 5 behandlas sådana åtgärder närmare.

Den modell för styrning av utbildningsutbudet som huvudsakligen gäller i dag infördes genom 1993 års högskolereform. De mål som anges i lagar och förordningar för högskolan syftar till att verksamheten ska hålla hög kvalitet och effektivitet. Universitet och högskolor har ett tydligt uppdrag att tillhandahålla fortbildning. Lärosätena har ansvaret att utforma utbildningarna för att nå målen. Modellen innebär en decentralisering av ansvaret för beslut om utbildningsutbud till varje enskilt lärosäte. En av grundtankarna med denna modell är att lärosätena ska anpassa utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och kraven på kvalitet i utbildningen. Sedan 1997 ska statliga universitet och högskolor enligt regleringsbrev ta hänsyn till arbetsmarknadens behov i utformningen av utbildningsutbudet.

Principen att statliga universitet och högskolor själva ansvarar för utbildningsutbudet, både i fråga om vilka utbildningar som ska ges och hur dessa ska utformas, har införts för att utbildningarna då har bedömts kunna nå högre kvalitet. Detta innebär också en bättre flexibilitet i utbildningsutbudet, eftersom universitet och högskolor kan anses ha bäst kompetens att avgöra vilka behov som finns nu och i framtiden (prop. 2009/10:149).

Som regeringen angett i propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) ska universitet och högskolor bidra till det livslånga lärandet. Universitet och högskolor har ett stort ansvar när det gäller att erbjuda utbildning som motsvarar efterfrågan från personer som önskar fortbilda eller vidareutbilda sig. Fortbildning och vidareutbildning är dock ingen egen utbildningskategori, utan det är individens syfte med utbildningen som avgör om den kan sägas vara fortbildning eller vidareutbildning.

Utredningen om högskolans utbildningsutbud har i betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) gjort bedömningen att högskolan är väl anpassad för individens behov av fortbildning, vidareutbildning och kompetensutveckling samt sådan utbildning som initieras av individen. Utredningens slutsats grundar sig bl.a. på att utbildningsutbudet till stor del är tillgängligt i form av fristående kurser och en betydande del av dessa kurser ges på deltid samt på distans.

4.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens rekommendationer

4.2.1 **Se över förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor så att universitets- och högskoleregistret innefattar uppgifter om uppdragsutbildning**

Regeringen instämmer i Riksrevisionens första rekommendation att förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor bör ses över så att Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning.

Som Riksrevisionen framhåller skulle en förbättrad tillgång till statistik gällande uppdragsutbildning ge en mer rättvisande bild av lärosätenas arbete med fortbildning och bidra till bättre möjligheter att följa upp utvecklingen av uppdragsutbildning över tid. Även Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har lämnat motsvarande förslag i sin rapport Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Redovisning av ett regeringsuppdrag (U2016/01854/UH).

4.2.2 **Förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning**

Regeringen kan för närvarande inte bedöma Riksrevisionens andra rekommendation att förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning.

Fortbildning ingår i högskolans övergripande utbildningsuppdrag och mål sedan högskolereformen 1993. Universitet och högskolor har ett stort ansvar när det gäller att erbjuda utbildning som motsvarar efterfrågan från personer som önskar fortbilda eller vidareutbilda sig. I avsnitt 4.1 redogörs närmare för både regeringens styrning och lärosätenas roll i fråga om fortbildning.

Av Riksrevisionens rapport framgår att en majoritet av lärosätena anser att deras uppdrag att tillhandahålla fortbildning är otydligt och bör förtydligas. Även representanter för arbetsmarknadens parter efterlyser ett förtydligande av lärosätenas roll.

I uppdraget till Utredningen om högskolans utbildningsutbud (dir. 2014:54) ingick bl.a. att undersöka utbudet av utbildningar av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär samt att göra en bedömning av och föra ett resonemang om huruvida balansen i högskolans utbildningsutbud är väl avvägd med hänsyn till studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhällets övriga behov. I utredningens betänkande Högre utbildning under tjugo år konstaterades att det finns otillräcklig kunskap om uppdragsutbildningens omfattning i högskolan.

I betänkandet föreslogs att lärosätena inte ytterligare skulle minska utbudet av fristående kurser. Det föreslogs vidare att fortbildning och vidareutbildning ska tydliggöras i lärosätenas strategiska utbildningsplanering samt att lärosätena i årsredovisningen till regeringen ska redovisa hur fortbildnings- och vidareutbildningsuppdraget tydliggjorts i planeringen av utbildningsutbudet. Dessutom föreslogs att lärosätena ska – i de fall sådana inte redan finns – skapa arenor för regelbunden och systematisk samverkan med arbetslivets representanter om dimensionering av högskolans utbildning. En sådan dialog med arbetslivets representanter kan leda till att lärosätet anpassar sitt utbildningsutbud i enlighet med omvärldens behov, bl.a. inom fortbildning. Betänkandet har remitterats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen kan därför för närvarande inte bedöma om den bör förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning.

4.2.3 Se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens tredje rekommendation att regeringen bör se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det finns ett behov att se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i form av fristående kurser och fristående kurser på distans. Regeringen delar dock inte Riksrevisionens bedömning att det bör göras någon översyn av incitamentsstrukturerna i fråga om vissa professionsutbildningar. Vidare kan regeringen för närvarande inte bedöma om det behövs någon ytterligare översyn av incitamentsstrukturerna i fråga om uppdragsutbildning.

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport att fristående kurser och fristående kurser på distans traditionellt har framhållits som ett sätt att möjliggöra fortbildning för yrkesverksamma och att en satsning på denna typ av utbildning för vissa lärosäten, framför allt högskolor och nya universitet, har blivit en tydlig del av profileringen. Riksrevisionen konstaterar vidare att antalet fristående kurser och kurser på distans har minskat och att minskningen bl.a. har förklarats av resurstilldelningssystemets utformning och att regeringen har betonat att lärosätena i stället ska prioritera utbildningar som leder till examen.

Regeringen anser att de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i form av fristående kurser och fristående kurser på distans bör ses över. Detta bör ske inom ramen för en allmän översyn av de incitamentsstrukturer som ligger till grund för all utbildning på grundnivå och avancerad nivå. I den forskningspolitiska propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) anger regeringen att det finns skäl att tillsätta en ny utredning med uppdrag att lämna förslag om principer och former för högskolans styrning och resurstilldelning. Det anges där att utredningen bör omfatta både resurserna till utbildning på grundnivå och avancerad nivå och till forskning och utbildning på forskarnivå. Det anges vidare att utredningen bör föreslå ett styr- och resurstilldelningssystem som stöder universitet och högskolor och ger dem incitament att utveckla verksamheten i enlighet med kraven i högskolelagen och högskoleförordningen samt de mål som riksdag och regering har fastställt för högre utbildning och forskning. Då hela resurstilldelningssystemet på grundnivå och avancerad nivå ses över ingår alltså även fortbildning i denna översyn.

Som Riksrevisionen konstaterar i sin rapport har regeringen stärkt sin styrning för vissa professionsutbildningar som kräver tidigare examen på grundnivå genom att utöka antalet utbildningsplatser, speciellt i fråga om bristyrken inom hälso- och sjukvård samt utbildning. Riksrevisionen konstaterar också att styrningen förefaller ha gett visst resultat. Riksrevisionen anser dock att det samtidigt kan finnas bristande incitament för såväl arbetsgivare som yrkesverksamma att genomföra eller delta i fortbildning även i de fall där det finns ett konstaterat behov av fortbildning.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att öka individens incitament att delta i professionsutbildning inom vård och omsorg samt skola. Ett exempel är att regeringen i maj 2016 gav Stockholms universitet tillsammans med Kungl. Tekniska högskolan, Umeå universitet och Karlstads universitet i uppdrag att under perioden 2016–2021 anordna kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå. Syftet är att få fler ämneslärare och lektorer i skolan, särskilt inom ämnena matematik, biologi, kemi, fysik och teknik. För att stimulera personer att påbörja och slutföra utbildningen har lärosätena också fått i uppdrag att administrera det utbildningsbidrag på 25 000 kronor i månaden som ska utgå till de studerande.

Ett annat exempel är den så kallade professionsmiljarden för bättre och effektivare användning av kompetensen inom hälso- och sjukvården som introducerades i budgetpropositionen för 2016. Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting har genom professionsmiljarden skapat förutsättningar för landstingen att lägga kraft och fokus på kompetensförsörjning. Överenskommelsen för 2016 innebär att totalt 950 miljoner kronor har fördelats till landstingen. Inom ramen för överenskommelsens tre fokusområden ryms bland annat möjligheten till specialistutbildning för olika yrkesgrupper, som är en angelägen fråga för vårdens kompetensförsörjning. Mot bakgrund av att regeringen nyligen har vidtagit flera åtgärder i fråga om vissa professionsutbildningar och att det ännu är för tidigt att utvärdera effekterna av åtgärderna framstår det i

dagsläget inte som ändamålsenligt att göra någon översyn av incitamentsstrukturer i fråga om professionsutbildningar. Skr. 2016/17:67

Riksrevisionen konstaterar vidare att uppdragsutbildning i många fall lyfts fram som en träffsäker utbildningsform för fortbildning samt att omfattningen av uppdragsutbildning legat relativt konstant sedan 2007 och nästan uteslutande används av offentliga aktörer. Riksrevisionen kommer i sin rapport fram till att det saknas tydliga incitament för lärosätena att bedriva uppdragsutbildning i någon större utsträckning och att detta beror på att uppdragsutbildningen kräver mycket resurser i form av tid och personal. Av Riksrevisionens rapport framgår också att många universitet och högskolor anser att den krets som i dag kan komma i fråga som beställare av uppdragsutbildning är alltför snäv och borde kunna utökas.

UKÄ föreslår i rapporten Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor att ändringar ska göras i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor för att underlätta för verksamheten. Ett förslag går ut på att även tillåta att uppdragsutbildning ska få anordnas inte bara på uppdrag av juridiska personer, utan även av enskilda näringsidkare. Ett annat förslag innebär att möjligheterna att anordna uppdragsutbildning på uppdrag av enskilda juridiska personer, t.ex. aktiebolag, stiftelser och föreningar som inte tillhör det allmänna, avsevärt skulle utökas. Regeringskansliet bereder för närvarande förslagen i UKÄ:s rapport. Regeringen kan därför för närvarande inte bedöma om det behövs någon ytterligare analys av incitamentsstrukturer i fråga om uppdragsutbildning.

5 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen avser att se över förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor så att Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning.

Regeringen kan för närvarande inte bedöma om den bör förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning. Detta beror på att förslagen i betänkandet Högre utbildning under tjugo år för närvarande bereds i Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma i frågan när beredningen avslutats.

Regeringen avser att se över de incitamentsstrukturer som ligger till grund för all utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Översynen kommer att inkludera lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i form av fristående kurser och fristående kurser på distans. Som framgår av den forskningspolitiska propositionen Kunskap i samverkan för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft finns det skäl att tillsätta en ny utredning med uppdrag att lämna förslag om principer och former för högskolans styrning och resurstilldelning.

Regeringen har nyligen vidtagit flera åtgärder avseende vissa professionsutbildningar. Eftersom det ännu är för tidigt att utvärdera effekterna av åtgärderna, avser regeringen inte att se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i fråga om vissa professionsutbildningar.

Regeringen kan för närvarande inte bedöma om det behövs någon ytterligare översyn av incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i fråga om uppdragsutbildningar. Detta beror på att förslagen i UKÄ:s rapport Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor bereds inom Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma i frågan när beredningen är avslutad.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.



Det livslånga lärandet inom högre utbildning

RIR 2016:15



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-408-7

RIR 2016:15

FOTO: KENNETH BENGTTSSON

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-06-20
DNR: 3.1.1-2015-0786
RIR 2016:15

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

Det livslånga lärandet inom högre utbildning

Riksrevisionen har granskat lärosätenas arbete med att erbjuda fortbildning och vidareutbildning till yrkesverksamma. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Företrädare för Utbildningsdepartementet, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Jönköping, Mittuniversitetet, Södertörns högskola, Umeå universitet och Uppsala universitet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonen docent Anders Stenberg samt seminariedeltagare vid Universitetskanslersämbetet och medarbetare vid Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilaga 2 i elektronisk form, vilken framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor Susanne Ackum har beslutat i detta ärende. Revisor Annette Mellander har varit föredragande. Revisionsledare Jens Pettersson, revisor Johanna Köhlmark samt enhetschef Camilo von Greiff har medverkat i den slutliga handläggningen.

Susanne Ackum

Annette Mellander

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet
Samtliga statliga universitet och högskolor

RIKSREVISIONEN

Skr. 2016/17:67
Bilaga 1

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund och motiv	9
1.2 Syfte och revisionsfrågor	10
1.3 Avgränsningar	11
1.4 Utgångspunkter för granskningen	11
1.5 Genomförande av granskningen	12
1.6 Disposition	14
2 Varför fortbildning?	15
2.1 En arbetsmarknad i förändring	15
2.2 Sammanfattande iakttagelser	17
3 Statlig styrning som påverkar utbudet av fortbildning	18
3.1 Ett flexibelt utbildningssystem	18
3.2 Sammanfattande iakttagelser	20
4 Efterfrågan på fortbildning	21
4.1 Arbetsmarknadens parter syn på fortbildningsbehovet	21
4.2 Yrkesverksammas deltagande i fortbildning	22
4.3 Sammanfattande iakttagelser	29
5 Lärosätenas utbud av fortbildning	31
5.1 Lärosätenas övergripande arbete med dimensionering av fortbildning	31
5.2 Hur svarar lärosätena mot yrkesverksammas efterfrågan?	32
5.3 Hur svarar lärosätena mot arbetsmarknadens behov av fortbildning?	37
5.4 Sammanfattande iakttagelser	41
Referenslista	43
Bilaga 1. Indelning av lärosäten	46
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns ytterligare en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se . Denna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 2. Riksrevisionens enkät till lärosäten	

Skr. 2016/17:67
Bilaga 1

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund

Betydelsen av en välutbildad arbetskraft för ekonomiskt välbefinnande är oomtvistlig. Fortbildning som leder till förbättringar av individers humankapital kan ha stor betydelse för tillväxten i ett land och fyller därmed en viktig funktion för såväl samhället som individer och företag. Behovet av fortbildning aktualiseras ytterligare i ett sammanhang där individer förväntas arbeta allt längre upp i åldrarna. Mot bakgrund av en föränderlig arbetsmarknad som präglas av strukturomvandling och teknisk utveckling kan fortbildning inom högre utbildning spela en viktig roll för att individer ska kunna upprätthålla och utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs under hela arbetslivet.

Lärosätena har i detta sammanhang en viktig roll i att erbjuda ett utbildningsutbud som svarar mot arbetsmarknadens behov av och studenternas efterfrågan på fortbildning. Att lärosätenas utbud är relevant för målgrupperna är en förutsättning för att det ska nyttjas.

Syfte och avgränsningar

Syftet med granskningen är att belysa i vilken utsträckning det finns ett behov av och en efterfrågan på fortbildning inom högre utbildning samt beskriva hur lärosätena arbetar med att erbjuda fortbildning som tillgodoser denna efterfrågan. Riksrevisionen har i granskningen utgått från följande frågeställningar:

1. Hur ser intresset för fortbildning inom högre utbildning ut hos arbetsmarknadens parter och hos personer etablerade på arbetsmarknaden?
2. Hur ser lärosätenas kunskapsläge ut avseende arbetsmarknadens behov av och studenternas efterfrågan på fortbildning inom högre utbildning?
3. Hur bedrivs arbetet på lärosätena med att utforma utbudet av fortbildning?

Granskningen omfattar endast fortbildning inom högre utbildning. Granskningen omfattar inte frågan om finansiering av fortbildning, såsom finansieringens samhällsekonomiskt optimala fördelning mellan individer, arbetsgivare och det offentliga.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande bedömning är att statens nuvarande styrning av och lärosätenas arbete med fortbildning inte garanterar att utbudet motsvarar den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare. Granskningen har visat att lärosätena har svårt att identifiera efterfrågan på fortbildning och kunskapen om denna efterfrågan är därmed begränsad. Även i de fall det finns ett identifierat behov finns det bristande incitament och förutsättningar

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

för såväl lärosäten som arbetsgivare och yrkesverksamma att genomföra eller delta i fortbildningsinsatser.

1. Intresset för fortbildning har ökat men helhetsbild saknas

Riksrevisionen kan konstatera att fortbildning inom högre utbildning är en begränsad men viktig del för att säkerställa samhällets kompetensbehov, framför allt för vissa yrkesgrupper. Sedan början på 1990-talet har efterfrågan på högre utbildning bland yrkesverksamma ökat. Antalet yrkesverksamma studenter har ökat med nästan 200 procent sedan läsåret 1993/94, från 17 000 till cirka 50 000 läsåret 2013/14. Antalet yrkesverksamma studenter har ökat i snabbare takt än det totala antalet studenter vilket således innebär att även andelen yrkesverksamma inom högre utbildning har ökat.

Uppdragsutbildning, som innebär en möjlighet för arbetsgivare att mot en avgift få skräddarsydda fortbildningsinsatser av universitet och högskolor, ingår inte i dessa uppgifter. SCB samlar inte in uppgifter om uppdragsutbildning och därför finns inte dessa att tillgå i universitets- och högskoleregistret. Riksdagen har dock lyft fram uppdragsutbildningen som en viktig del av det livslånga lärandet och framhållit att lärosätena bör vara mer aktiva i sitt arbete med att erbjuda denna typ av utbildning. Riksrevisionen bedömer att förbättrad tillgång till statistik gällande uppdragsutbildning skulle ge en mer rättvisande bild av lärosätenas arbete med fortbildning och bidra till bättre uppföljningsmöjligheter vad gäller utvecklingen av uppdragsutbildning över tid.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- Se över förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor så att Universitets- och högskoleregistret även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning.

2. Lärosätenas arbete med att identifiera efterfrågan på fortbildning kan utvecklas

Lärosätena har olika metoder för att identifiera efterfrågan på fortbildning. Deras främsta verktyg är att mäta antalet sökande till fristående kurser och program. Det innebär att den efterfrågan som inte inryms i lärosätenas befintliga utbildningsutbud inte fångas upp. Andra verktyg för att identifiera efterfrågan, till exempel undersökningar bland tidigare studenter, används i begränsad utsträckning.

En förutsättning för att lärosätena ska kunna fånga upp efterfrågan på fortbildning är att det finns en väl fungerande samverkan mellan lärosäten och arbetsliv. När det gäller utbildningar inom hälso- och sjukvård samt utbildningar med pedagogisk inriktning har samverkan traditionellt sett varit god. Det beror bland annat på att flera yrken inom dessa branscher har formella legitimationskrav och att samverkansformerna inom dessa utbildningar är reglerade i större utsträckning än inom andra

utbildningar. Att efterfrågan länge varit avgränsad till ett fåtal verksamheter inom offentlig sektor har också underlättat samverkan. Inom dessa utbildningsinriktningar återfinns också den största delen yrkesverksamma studenter, vilket gäller för såväl ordinarie utbildning som uppdragsutbildning.

Inom andra områden kan det vara svårare för universitet och högskolor att identifiera behov av fortbildning, exempelvis när aktörer på arbetsmarknaden har svårt att konkretisera vilken typ av fortbildning de behöver för sina anställda. Ytterligare en svårighet är när lärosätena möter en splittrad efterfrågan från flera mindre aktörer på arbetsmarknaden.

Granskningen bekräftar också en tidigare etablerad bild av att lärosätena inte är den främsta aktören när det gäller att tillhandahålla fortbildning till privat sektor. Det beror dels på att den fortbildning som i många fall efterfrågas av arbetsgivare är företagsspecifik, dels på att arbetsgivare inte anser att lärosätena når upp till deras krav på flexibilitet och tillgänglighet. Lärosätenas långa ledtider kombinerat med korta tidshorisonter hos företag i konkurrensutsatta branscher medför att beställarna i stället vänder sig till andra aktörer på utbildningsmarknaden. Detta märks tydligast inom till exempel naturvetenskap och teknik, där andelen yrkesverksamma studenter är betydligt lägre än inom andra områden.

3. Otydligt uppdrag och incitament påverkar utbud av och efterfrågan på fortbildning

Lärosätena har en hög grad av autonomi och svarar i stor utsträckning för dimensioneringen av antalet utbildningsplatser. De har dock ett ansvar att erbjuda utbildningar som är attraktiva för yrkesverksamma, både till innehåll och till form. En majoritet av lärosätena anser dock att uppdraget är otydligt. Lärosätena efterfrågar såväl tydligare incitament som ett tydligare uppdrag. Även representanter för arbetsmarknadens parter efterlyser ett förtydligande av lärosätenas roll. Oklarheten innebär dels att universitet och högskolor har svårt att prioritera fortbildning i sitt utbildningsutbud, dels att representanter för arbetsmarknaden inte ser lärosätena som den främsta aktören att vända sig till när ett behov av fortbildning uppstår.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- Förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning.

Traditionellt har *fristående kurser* och *fristående kurser på distans* framhållits som sätt att möjliggöra fortbildning för yrkesverksamma. För vissa lärosäten, framför allt högskolor och nya universitet, har en satsning på denna typ av utbildning varit en strategi att attrahera studenter och har därför blivit en tydlig del av profileringen. Studier har dock visat att antalet fristående kurser och kurser på distans har minskat. Minskningen har bland annat förklarats av resurstilldelningssystemets utformning samt att regeringen har betonat att lärosätena ska prioritera utbildningar som

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

leder till examen. Även denna granskning visar att resurstilldelningssystemets utformning innebär negativa incitament för lärosätena att erbjuda fortbildning i form av fristående kurser. Lärosätena tilldelas resurser baserat på studenternas registrering och prestationer som mäts genom antal avklarade högskolepoäng. Eftersom yrkesverksamma tar högskolepoäng i lägre utsträckning än den genomsnittliga studenten, riskerar lärosätena att inte få ersättning för prestation när de erbjuder fortbildning.

I granskningen har det dock framkommit att dessa kurser i stor utsträckning nyttjas av andra studenter än yrkesverksamma. Därför går det inte, utifrån Riksrevisionens definition av yrkesverksamma studenter, att med säkerhet säga att en minskning av denna typ av kurser försämrar tillgängligheten till fortbildning för yrkesverksamma i den utsträckning som tidigare studier framhållit.

För vissa *professionsutbildningar* som kräver en tidigare examen har regeringen stärkt sin styrning genom att utöka antalet utbildningsplatser. Det gäller framför allt bristyrken inom hälso- och sjukvård samt utbildning. Styrningen förefaller ha gett visst resultat, eftersom lärosätena har utökat sitt utbud och fler studenter har antagits, dock inte tillräckligt många för att eliminera bristen på arbetskraft. Samtidigt kan det finnas bristande incitament för såväl arbetsgivare som yrkesverksamma att genomföra eller delta i fortbildning även i de fall där det finns ett konstaterat behov av fortbildning. För arbetsgivare kan en pressad arbetssituation eller hög konkurrens förhindra ett initierande av en utbildningsinsats. För yrkesverksamma kan incitament att fortbilda sig saknas eftersom det är osäkert om utbildningen kommer att ge någon avkastning i form av högre lön eller ett utökat professionellt ansvar. I vilken mån ett ökat antal utbildningsplatser leder till fler studenter beror till syvende og sidst på studenternas intresse för dessa utbildningar.

I många sammanhang lyfts *uppdragsutbildning* fram som en träffsäker utbildningsform för fortbildning. Lärosätena uppfattar uppdragsutbildningen som värdefull bland annat eftersom den skapar en mötesplats mellan akademi och arbetsliv. Omfattningen av uppdragsutbildning har legat relativt konstant sedan 2007 och används nästan uteslutande av offentliga aktörer. Granskningen har visat att det saknas tydliga incitament för lärosätena att bedriva uppdragsutbildning i någon större utsträckning. Det beror bland annat på att uppdragsutbildningen kräver mycket resurser i form av tid och personal som ofta är uppbunden inom utbildning och forskning.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- Se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Ett av målen för utbildningspolitiken är att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation där utbildningssystemet håller hög kvalitet och lägger grund för tillväxt och jämlikhet.¹ Vidare ska Sverige vara ett land där alla har möjlighet till ett livslångt lärande från förskolan till yrkeslivet.² Begreppet livslångt lärande har sedan mitten av 1990-talet kommit att användas som en samlingsterm för ett sätt att se utbildning som något som betonar varje individs kapacitet att lära under hela livet och i alla de miljöer hon vistas. Denna granskningsrapport är den första om vuxnas lärande som Riksrevisionen kommer att genomföra i syfte att belysa området ur olika aspekter. I denna rapport granskas fortbildning inom högre utbildning.

Tillgång till kvalificerad arbetskraft är viktig för att Sverige ska kunna konkurrera om produktion av varor och tjänster med högt kunskapsinnehåll i en allt mer globaliserad värld. Enligt en rapport från OECD (2013) är andelen högkvalificerade jobb på den svenska arbetsmarknaden hög ur ett internationellt perspektiv – cirka 40 procent av jobben kräver en eftergymnasial utbildning.³ Med anledning av de tekniska förändringar som sker på arbetsmarknaden, där vissa jobb försvinner och andra tillkommer i högre grad än tidigare, finns det skäl att anta att yrkesverksamma i framtiden kommer att behöva byta jobb eller yrke i större utsträckning under sitt arbetsliv än vad som sker i dag (Author 2014). Detta gäller också högutbildade individer, vilket är fokus för denna granskning.

Ur ett internationellt perspektiv är andelen individer med eftergymnasial utbildning hög i Sverige. De fortlöpande förändringarna på arbetsmarknaden innebär dock att de kunskaper och färdigheter som en individ tillgodogör sig genom utbildning före inträdet på arbetsmarknaden kan behöva utvecklas och uppdateras flera gånger under arbetslivet. Det är därför sannolikt att högutbildade kan behöva fortbilda sig i högre utsträckning än tidigare. En tidigare studie från Statistiska centralbyrån, SCB, (2014) visar också att högutbildade personer i högre grad än lågutbildade väljer att återkomma till studier senare i livet för att fortbilda sig. Tillsammans med ökningen av andelen högutbildade indikerar detta att efterfrågan på fortbildning och vidareutbildning inom högre utbildning kommer att öka.⁴ Det är därför av intresse att

¹ Det samlade målet för utbildningspolitiken formulerades för första gången i 2001 års budgetproposition. Se riksdagens beslut med anledning av *Budgetpropositionen för 2001*: prop. 2000/01:1 utg. omr. 16 s. 36, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:98.

² Riksdagens beslut med anledning av *Budgetpropositionen för 2015*: prop. 2014/15:1 utg. omr. 16 s. 159, bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90.

³ OECD, 2013. *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, s. 168. OECD publishing.

⁴ SCB, 2014. *Vuxnas deltagande i utbildning 2011/2012*, s. 13. Temarapport 2014:3.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

granska hur efterfrågan från yrkesverksamma studenter och arbetsgivare ser ut, liksom lärosätenas insatser på området.

1.1.1 Begreppen fortbildning och vidareutbildning

Begreppen fortbildning och vidareutbildning används ofta synonymt men följande distinktion kan göras:

- *Fortbildning* avser utbildning som syftar till att upprätthålla och utveckla den kompetensnivå som krävs för att den yrkesverksamma ska kunna utföra de arbetsuppgifter som ingår i tjänsten. Exempelvis tar en lärare som studerar för att lära sig ett nytt betygssystem enligt denna definition del av en fortbildningsinsats.
- *Vidareutbildning* avser utbildning som syftar till att förbereda den yrkesverksamma för delvis nya arbetsuppgifter på en fördjupad eller en högre kompetensnivå och som medför en ökad grad av specialisering inom ett eller flera kompetensområden. Specialpedagogutbildningen är ett exempel på en vidareutbildning för lärare.

Fortbildning och vidareutbildning är dock ingen egen utbildningskategori, vilket innebär att det inte finns någon självklar definition av vilka fristående kurser och program som ingår i begreppen. I denna rapport har Riksrevisionen valt att utgå ifrån personer som tidigare har studerat på högskolenivå (minst tre års eftergymnasial utbildning), som är etablerade på arbetsmarknaden och som återvänder till högskolan. Denna utgångspunkt innebär att såväl fristående kurser som utbildningar som leder till generell examina, framför allt magister och master, ingår i definitionen. Vidare ingår yrkesexamensprogram som kräver en tidigare examen, det vill säga specialistsjuksköterske-, barnmorske-, psykoterapeut-, specialpedagog- och speciallärarprogrammet. Även uppdragsutbildning ingår.

Fortsättningsvis i rapporten kommer begreppet fortbildning användas som samlingsbegrepp för både fortbildning och vidareutbildning. När det i rapporten hänvisas till lagtexter eller förarbeten kommer dock båda kategorierna att skrivas ut.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska lärosätenas insatser inom området fortbildning. Utifrån detta syfte har följande revisionsfrågor formulerats:

- Hur ser intresset för fortbildning inom högre utbildning ut hos arbetsmarknadens parter och hos personer etablerade på arbetsmarknaden?
- Hur ser lärosätenas kunskapsläge ut avseende arbetsmarknadens behov av och studenternas efterfrågan på fortbildning inom högre utbildning?
- Hur bedrivs arbetet på lärosätena med att utforma utbudet av fortbildning?

1.3 Avgränsningar

Granskningen fokuserar på fortbildning inom högre utbildning, det vill säga den utbildning som ges vid universitet och högskolor. Fortbildningssatsningar som bedrivs av andra utbildningsanordnare eller i andra utbildningsformer – till exempel yrkeshögskolan, olika typer av arbetsmarknadsutbildningar eller utbildning för vuxna som i ett senare skede i livet påbörjar högre utbildning – har inte granskats.

Möjligheten för individen att finansiera fortsatta studier på högre nivå är en central fråga i debatten om fortbildning. Denna granskning omfattar dock inte studiemedelssystemet eller eventuella partsöverenskomna omställningsförsäkringar. Som en del av diskussionen kring breddad rekrytering diskuteras ofta hur utformningen av behörighetskrav påverkar yrkesverksammas möjligheter att ta del av högre utbildning. Tidigare fanns möjligheten att genom ålder och arbetslivserfarenhet få grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Den möjligheten har tagits bort sedan höstterminen 2008.⁵ Denna fråga ingår inte heller i granskningen.

Vidare ingår inte *massive open online courses* (så kallade mooc-kurser) i granskningen, vilket är en relativt ny utbildningsform bestående av öppna nätbaserade kurser som är fritt tillgängliga via internet. Kurserna möjliggör för studenter att, ofta kostnadsfritt, ta del av utbildning från olika lärosäten i hela världen.⁶

1.4 Utgångspunkter för granskningen

Varje lärosäte beslutar i stor utsträckning självständigt om sitt utbildningsutbud. I granskningen har Riksrevisionen dock utgått ifrån att riksdag och regering vid ett flertal tillfällen uttalat att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.⁷

Mellan 1993 och 2005 angav högskolelagen att fortbildning och vidareutbildning ingick i grundläggande högskoleutbildning.⁸ Anledningen till att fortbildning och vidareutbildning togs bort som en specifik uppgift var att riksdagen gjorde bedömningen att det inte kan ses som en egen utbildningskategori. Det är i stället den

⁵ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet*: prop. 2006/07:107, s. 15, bet. 2006/07:UbU17, rskr. 2006/07:202.

⁶ Universitetskanslersämbetet redovisade i januari 2016 ett regeringsuppdrag som syftade till att analysera möjligheterna till och eventuella hinder för ett införande av mooc-kurser i svensk högskola (se UKÄ, 2016. *Öppna nätbaserade kurser (MOOCs) i svensk högskola*).

⁷ Se t.ex. regleringsbrev för budgetåren 2013–2016 avseende universitet och högskolor, riksdagens beslut med anledning av *Budgetpropositionen för 2015*: prop. 2014/15:1 utg. omr. 16, s. 182, bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90; riksdagens beslut med anledning av *Budgetpropositionen för 2016*: prop. 2015/16:1 utg. omr. 16, s. 200, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113.

⁸ Se 1 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434) för den ursprungliga lydelsen.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

enskilda individens syfte med utbildningen som avgör om utbildningen kan klassas som fortbildning eller vidareutbildning.

Av förarbetena till förändringen av högskolelagen står det dock klart att fortbildning och vidareutbildning även fortsättningsvis ingår som en del av högskoleutbildning och att lärosätena har ett stort ansvar när det gäller att erbjuda utbildning som motsvarar efterfrågan från personer som önskar fortbilda eller vidareutbilda sig.⁹ Universitetet och högskolor bör också, enligt riksdagen, ha en pådrivande roll när det gäller att utveckla och erbjuda utbildningar som är attraktiva för yrkesverksamma, både till innehåll och till form.¹⁰ Vidare ingår det enligt högskolelagen i högskolornas uppgift att samverka med det omgivande samhället.¹¹ I samverkansuppgiften ingår bland annat att undervisningen behandlar frågor med relevans för arbetslivet.

I kapitel 3 redogörs för en mer detaljerad bild av granskningens ramverk.

1.5 Genomförande av granskningen

Granskningen har genomförts med hjälp av ett flertal datainsamlingsmetoder vilka redovisas nedan. Metoderna har valts för att komplettera varandra och ge underlag för att sammantaget besvara revisionsfrågorna. Datainsamlingen har genomförts mellan juni 2015 och maj 2016.

1.5.1 Enkät till lärosäten

I februari 2016 skickade Riksrevisionen en enkät till samtliga statliga och enskilda lärosäten (48 stycken). Svarefrekvensen var 84 procent. De lärosäten som inte svarade på enkäten är Konstfack, Högskolan Evidens, Gammelkroppa Skogsskola, Johannelunds teologiska högskola, Röda Korsets Högskola, Skandinavians Akademi för Psykoterapiutveckling och Örebro Teologiska Högskola. För att enkäten skulle bli så träffsäker som möjligt fick Göteborgs universitet, Högskolan i Jönköping och Mittuniversitetet möjlighet att kvalitetssäkra den innan den skickades ut.

1.5.2 Registerdata

För att ta reda på hur stor andel yrkesverksamma som tar del av högre utbildning har Riksrevisionen analyserat registerdata från Universitets- och högskoleregistret samt Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA). Registerdatan redovisas för åren 1993–2013, dels på grund av att den

⁹ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Ny värld – ny högskola*: prop. 2004/05:162, s. 88, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160.

¹⁰ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Den öppna högskolan*: prop. 2001/02:15, s. 81, bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:98.

¹¹ 1 kap. 2 § 2 st. högskolelagen (1992:1434).

högskolereform som i allt väsentligt styr högskolan ägde rum 1993, dels på grund av att LISA-databasen vid granskningens genomförande endast sträckte sig till 2013.

För att urskilja yrkesverksamma studenter har Riksrevisionen valt att fokusera på individer som har minst tre års eftergymnasial utbildning och som är etablerade på arbetsmarknaden samma år som de registrerar sig på en kurs eller på ett program. Definitionen av "etablerad på arbetsmarknaden" har utgått från Högskoleverkets och Universitetskanslersämbetets (UKÄ) definition som har tagits fram i rapportserien om högskoleutbildades etablering på arbetsmarknaden. Definitionen utgår från att individen har en arbetsinkomst som överstiger ett visst värde, att individen är sysselsatt enligt Sysselsättningsregistrets definition i november månad aktuellt år och inte har några händelser som indikerar arbetslöshet eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte är att betrakta som sysselsättning. Ytterligare resonemang kring definitionen av etablerade går att finna i Högskoleverkets (numera UKÄ) rapportserie om etablering på arbetsmarknaden.¹²

Registerdatan har också analyserats utifrån kön, ålder och SUN-inriktning.¹³

1.5.3 Intervjuer

I syfte att få en övergripande bild av hur fackliga organisationer, fackförbund och arbetsgivarorganisationer arbetar med frågor om fortbildning inom högre utbildning i kontakten med lärosätena samt hur de uppmärksammar frågor om fortbildning för sina medlemmar, har semistrukturerade intervjuer genomförts med följande organisationer och förbund: Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Industrifacket Metall (IF Metall), Svenska Kommunalarbetarförbundet (Kommunal), Unionen, Civilekonomerna, Teknikföretagen, Svenskt Näringsliv, Almega och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

För att komplettera den enkät som skickades till lärosätena samt för att fördjupa förståelsen kring lärosätenas arbete med fortbildning har Riksrevisionen även genomfört semistrukturerade intervjuer vid ett antal universitet och högskolor. De lärosäten som har valts ut för intervjuer är Uppsala universitet, Umeå universitet, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Linnéuniversitetet, Högskolan i Dalarna, Södertörns högskola och Högskolan i Jönköping. Totalt har 17 intervjuer genomförts med sammanlagt 37 personer på central nivå, fakultetsnivå och institutionsnivå.

Ytterligare intervjuer har genomförts med Utbildningsdepartementet, Universitetskanslersämbetet, Digitaliseringskommissionen samt Sveriges universitets- och högskoleförbunds arbetsgrupp för framtidens lärandemiljöer.

¹² Se Högskoleverket, 2007. *Etableringen på arbetsmarknaden*. Rapport 2003:7 R.

¹³ Svensk utbildningsnomenklatur, SUN, är en standard för klassificering av enskilda utbildningar.

1.5.4 Dokumentstudier

Riksrevisionen har gjort en kartläggning av de statliga universitetens och högskolornas årsredovisningar och strategidokument. Syftet har varit att kartlägga hur fortbildningsperspektivet behandlas i lärosätenas styrdokument. Detta inkluderar frågor om utbildningsutbud, tillgänglighet, samverkan och uppdragsutbildning. Vidare har en översikt av den aktuella forskningen på området genomförts.

1.6 Disposition

I kapitel 2 beskrivs teorin bakom granskningen. Kapitel 3 utvecklar bilden av den statliga styrningen av fortbildning inom högre utbildning. I syfte att ge en bild av efterfrågan på fortbildning dels från arbetsmarknadens perspektiv, dels från yrkesverksamma studenters perspektiv beskrivs efterfrågan i kapitel 4, och i kapitel 5 redogörs för hur lärosätena arbetar för att möta denna efterfrågan. Åtskiljandet av utbud och efterfrågan är inte helt oproblematiskt, eftersom begreppen i mångt och mycket går hand i hand. Kapitlen är dock strukturerade på detta sätt med en förhoppning om att framställningen ska gagna rapportens läsbarhet.

2 Varför fortbildning?

2.1 En arbetsmarknad i förändring

Betydelsen av en välutbildad arbetskraft för att skapa ekonomiskt välbstånd är oomtvistlig. En förutsättning för att arbetskraften ska kunna vara fortsatt konkurrenskraftig på en arbetsmarknad som präglas av globalisering, vilket i sin tur innebär att arbeten konkurrerats ut i större utsträckning, är att det finns möjligheter för individer att skaffa sig den utbildning som behövs (OECD 2007). Fortbildning kan i detta sammanhang spela en viktig roll för att individer ska kunna upprätthålla och utveckla kunskaper och färdigheter. Behovet av att upprätthålla sina kunskaper aktualiseras ytterligare i ett sammanhang där individer förväntas arbeta allt längre upp i åldrarna.

Den tekniska utvecklingen i form av en automatisering innebär bland annat att arbeten försvinner, vilket i sin tur bedöms ligga bakom trenden med en tilltagande så kallad jobbpolarisering, det vill säga att arbetsmarknaden växer mest bland yrken med högst respektive lägst kvalifikationer. Enligt Roine (2016) och Åberg (2013) är fenomenet tydligast i andra europeiska länder och i USA, men förekommer även i Sverige. Under 2000-talet har jobbtillväxten i Sverige främst skett bland hög- respektive låglönejobb medan antalet anställda i medellönejobb har fallit. Utvecklingen ställer krav på de individer som förlorar jobb i sektorer där jobben inte ersätts med nya, men den ställer också krav på ett flexibelt utbildningssystem.¹⁴ Av en studie från Stiftelsen för strategisk forskning (2014) framgår att drygt 50 procent av dagens jobb skulle kunna ersättas om 20 år.¹⁵

2.1.1 Humankapital är en viktig tillväxtfaktor

Humankapital definieras som de kunskaper, förmågor och färdigheter som en individ besitter. I humankapitalteori betraktas utbildning som en investering. Om en individ förbättrar sitt humankapital genom till exempel fortbildning förväntas individens produktivitet i arbetslivet öka, vilket i sin tur påverkar den ekonomiska tillväxten i landet. Individens ökade produktivitet kan också ge en lönepremie samt högre sysselsättningsgrad. En viktig distinktion kan göras mellan generell och specifik fortbildning. Generell fortbildning ökar arbetstagarens allmänna humankapital och blir därmed användbar för alla de arbetsgivare som kan tänkas anställa arbetstagaren, medan specifik fortbildning endast ger en produktivitetsökning på individens nuvarande arbetsplats (Becker 1964).

¹⁴ SOU 2015:104. *Långtidsutredningen 2015*, s. 236–237. Huvudbetänkande.

¹⁵ Stiftelsen för strategisk forskning, 2014. *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaning för Sverige*, s. 6. ISBN-nummer 978-91-89206-59-5.

Institutionella faktorer på arbetsmarknaden innebär att arbetstagaren och den nuvarande arbetsgivaren inte får hela den samhällsekonomiska intäkten från fortbildning. För arbetsgivaren föreligger exempelvis risken att arbetstagaren byter jobb, medan arbetstagaren å sin sida riskerar att få en lönepremie som inte motsvarar den ökning av marginalproduktiviteten som fortbildningen har lett till. Därmed riskerar viss fortbildning att genomföras i mindre utsträckning än vad som skulle vara samhällsekonomiskt effektivt (Ericsson 2004). En individs val att fortbilda sig behöver dock inte enbart grunda sig på en förhoppning om framtida avkastning. Utbildning kan också betraktas som en konsumtionsvara som skapar andra värden än rent pekuniära (Alstadsaeter 2004).

Forskningen om fortbildning inom högre utbildning för individer som redan har en eftergymnasial utbildning är begränsad. Den forskning som finns att tillgå har framför allt fokuserat på samhällets avkastning på utbildning för individer som påbörjar högre utbildning i högre ålder (Hällsten 2012) samt på effekterna av fortbildning på lön och anställningsgrad (Stenberg och Westerlund 2016). Resultaten ger dock inga entydiga svar på hur hög avkastningen på utbildningsinsatser är, vare sig för samhället eller för individen.¹⁶ Pissarides (2010) menar att förhöjda teoretiska kunskaper kan göra individer mindre känsliga för svängningar i efterfrågan på arbetskraft i perioder av lågkonjunktur, det vill säga resultera i en högre sysselsättningsgrad.

2.1.2 Hög andel vuxna deltar i utbildning

Fortbildning kan äga rum dels inom det formella utbildningsväsendet (grund- och gymnasieskola, vuxenutbildning, yrkesutbildning eller högskola), dels genom till exempel företagsspecifik utbildning (icke-formell utbildning). Vidare kan en individ tillförfäskaffa sig kunskaper i det dagliga arbetet och i vardagen, något som brukar benämnas informellt lärande.

Vid en jämförelse med andra länder i EU har Sverige en hög andel vuxna som deltar i utbildning. Enligt SCB (2014) deltog cirka 3,5 miljoner personer i åldersgruppen 25–64 år, motsvarande 72 procent av åldersgruppen, i någon form av utbildningsaktivitet läsåret 2011/12, vilket kan jämföras med 40 procent i EU som helhet.¹⁷ Av de 3,5 miljoner personer som utbildade sig i Sverige deltog drygt 450 000 personer (13 procent) i formell utbildning. Sverige har dock en hög etableringsålder i förhållande till andra länder i EU, vilket innebär att delar av den utbildning som genomförs är grundutbildning på eftergymnasial nivå. Andelen fortbildning som sker

¹⁶ De målgrupper som har studerats är dels vuxna i åldersgruppen 29–55 år som för första gången deltar i högskoleutbildning, dels vuxna i åldersgruppen 42–55 år som genomför kompletterande komvuxstudier.

¹⁷ SCB, 2014. *Vuxnas deltagande i utbildning 2011/2012*, s. 9 och s. 28. Temarapport 2014:3.

inom ramen för högskolan är därför sannolikt lägre i Sverige än de 13 procent som utgör formell utbildning. Dessa skillnader vad gäller ålder vid arbetslivsintegrering försvårar jämförelser mellan länder av hur stor andel yrkesverksamma studenter som fortbildar sig. Den allra största delen av fortbildningen sker genom att kunskaper förvärvas på arbetsplatsen eller genom utbildning som sker utanför det formella utbildningssystemet. Totalt 67 procent av befolkningen i åldersgruppen 25–64 år deltog 2011/2012 i någon form av icke-formell utbildning.

2.2 Sammanfattande iakttagelser

Fortbildning som leder till förbättringar i individers humankapital och produktivitet har stor betydelse för den ekonomiska tillväxten i ett land och fyller därmed en viktig funktion såväl för samhället som för individer och företag. För individer ger fortbildning bättre förutsättningar för dem att upprätthålla och utveckla de kunskaper som behövs på en föränderlig arbetsmarknad. För att Sverige ska vara fortsatt konkurrenskraftigt på en global marknad är det viktigt att företag har tillgång till välutbildad arbetskraft. En stor del av Sveriges befolkning deltar också i fortbildning, men andelen fortbildning som genomförs inom ramen för högre utbildning är liten.

Det går att betrakta fortbildning på olika sätt – dels som en investering som en individ hoppas få framtida avkastning på, dels som konsumtion där individens motiv bygger på andra värden än ekonomiska. Fortbildning kan också delas upp i två andra kategorier – den företagsspecifika som förbättrar individens produktivitet på den nuvarande arbetsplatsen och den generella som både kan förbättra individens prestation på den nuvarande arbetsplatsen och på framtida arbetsplatser.

3 Statlig styrning som påverkar utbudet av fortbildning

I detta kapitel redogörs för hur utbudet av fortbildning inom högre utbildning påverkas av författningarna på området.

3.1 Ett flexibelt utbildningssystem

Inledningsvis kan det konstateras att universitet och högskolor har en hög grad av autonomi och i stor utsträckning svarar för dimensioneringen av antalet utbildningsplatser. År 1993 genomfördes den högskolereform som i allt väsentligt ligger till grund för hur högskolan styrs i dag. Ett av syftena med reformen var att universitet och högskolor skulle ges ett ökat självbestämmande.¹⁸ Tidigare styrdes dimensioneringen av högskoleutbildningar centralt, vilket tog sig uttryck i detaljerade riksdagsbeslut om bland annat antalet platser på olika utbildningar.

En strävan i den nationella utbildningspolitiken har sedan slutet av 1980-talet varit att lärosätena ska kunna erbjuda en större flexibilitet i utbildningsutbudet.¹⁹ Det kursbaserade utbildningssystemet, som infördes i och med högskolereformen 1993, var ett steg i den riktningen. Systemet innebär att all utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas som kurser. Kurserna får i sin tur sammanföras till program. Internationellt sett är program den vanligaste formen för att organisera högre utbildning men denna organisationsform försvarar för individer att ansluta sig till delar av programmet för fortbildning eller av andra skäl. Detta medför att fortbildning i andra länder ofta organiseras i ett helt eget spår utanför högskolan eller som en verksamhet som inte är knuten till kärnverksamheten vid högskolan.

Samtidigt som universitet och högskolor i hög utsträckning är autonoma styr regeringen till viss del verksamheten vid lärosätena via instruktioner och regleringsbrev. Vidare fattar riksdagen beslut om principerna för tilldelning av resurser samt hur stora de årliga anslagen till lärosätena ska vara.

3.1.1 Styrning av utbudet genom regleringsbrev

Regeringens styrning av utbildningsutbudet vid universitet och högskolor har varierat över tid. Under en treårsperiod efter högskolereformen 1993 skedde till exempel styrningen på en övergripande nivå genom att regeringen, i ett utbildningsuppdrag till respektive lärosäte, angav ett maximalt antal helårsstudenter som lärosätet

¹⁸ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*: prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103.

¹⁹ Högskoleverket, 2001. *Livslångt lärande som idé och praktik i högskolan*. Rapport 2001:1 R.

kunde få ersättning för. I samband med reformen blev också studenternas efterfrågan en viktigare del av dimensioneringen av utbildningen.²⁰ År 1997 tillkom att universiteten och högskolorna också ska anpassa utbildningarna till områden där ett behov av välutbildad arbetskraft kan förutses.

I regleringsbrevet till universitet och högskolor framgår sedan 1997 att utbildningsutbudet vid lärosätena ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.²¹ Vart fjärde år ska lärosätena i sina årsredovisningar särskilt redovisa hur lärosätena samverkar med det omgivande samhället. Vidare framgår av regleringsbrevet att lärosätena i sina årsredovisningar ska redovisa vilka bedömningar, prioriteringar och behovsanalyser som ligger till grund för beslut om utbildningsutbudet. Ett universitets eller en högskolas avvägningar när det gäller till exempel fördelningen mellan program och kurser på olika nivåer och med olika förkunskapskrav samt fördelningen mellan campusutbildning och distansutbildning ska också redovisas.

3.1.2 Påbyggnadsutbildningar som kräver en tidigare examen

Efter högskolereformen 1993 avstod regeringen från att i detalj ange hur många studenter som ska utbildas inom respektive område vid varje universitet och högskola. Ett undantag gäller utbildningar till vissa yrken för vilka staten ur ett nationellt perspektiv måste garantera ett visst antal examinerade. När det gäller vissa utbildningar inom vård och omsorg har staten till exempel styrt dimensioneringen relativt aktivt i syfte att säkerställa kompetensbehovet. Speciallärar- och specialpedagogprogrammen inom skolområdet samt barnmorske- och specialistsjuksköterskeprogrammen inom vård och omsorg ingår i de utbildningar som regeringen beslutat ska byggas ut. Utbyggnaden för dessa utbildningar regleras genom antalet nybörjarplatser vid respektive lärosäte och framgår av regleringsbrev eller avtal mellan regeringen och högskolorna.²²

3.1.3 Ekonomisk styrning genom resurstilldelningssystemet

Ett viktigt led i regeringens styrning av högskoleutbildning är systemet för tilldelning av resurser. Dagens resurstilldelningssystem är student- och prestationsbaserat och innebär att varje lärosäte tilldelas ett anslag för grundläggande högskoleutbildning bestående av ett takbelopp samt ersättning för särskilda åtaganden.²³

²⁰ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Om högre utbildning för ökad kompetens*: prop. 1992/93:169, s. 8, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363.

²¹ Kommittédirektiv. *Högskolans utbildningsutbud*. Dir. 2014:54.

²² Riksdagens beslut med anledning av *Budgetpropositionen för 2016*: prop. 2015/16:1 utg.omr. 16, s. 198, bet. 2015/16:UbU:1, rskr. 2015/16:113.

²³ Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan är av olika skäl undantagna från systemet. För stiftelsehögskolorna Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola regleras avräkningen i avtal.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

Det angivna takbeloppet utgör den högsta ersättning som ett lärosäte kan erhålla och består av ersättning för helårsstudenter och ersättning för helårsprestationer.²⁴ Lärosätena ersätts således för studenternas prestationer som mäts genom antal avklarade högskolepoäng. Prestationsgraden är ett mått på i vilken utsträckning studenter tar de högskolepoäng de är registrerade för ett visst läsår.²⁵

3.1.4 Uppdragsutbildning

Uppdragsutbildning är en utbildningsform vid sidan av den ordinarie högskoleutbildningen som innebär en möjlighet för arbetsgivare att köpa skräddarsydda fortbildningsinsatser av lärosätena. Utbildningen tas fram i samråd med arbetsgivaren för att passa dennes behov. Uppdragsgivaren kan till exempel vara ett företag, en myndighet eller en kommun. Offentliga uppdragsgivare kan även beställa personalutbildning som behövs för en grupp samt utbildning som behövs av antingen arbetsmarknads- eller biståndspolitiska skäl, där Skolverkets *Lärarlyftet* och Arbetsförmedlingens *Korta vägen* är exempel på det förstnämnda.

Uppdragsutbildningen regleras genom en särskild förordning. Det finns inga krav på att ett lärosäte ska erbjuda uppdragsutbildning.²⁶ Av regeringens proposition *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15) framgår dock att uppdragsutbildning bör vara ett instrument för att stärka högskolans roll i det livslånga lärandet och att lärosätena bör vara mer aktiva i sitt arbete med att erbjuda uppdragsutbildning. Vidare framgår att uppdragsutbildningen kan vara ett viktigt instrument i högskolans samverkan med det omgivande samhället och att dessa utbildningar kan bidra till att det omgivande samhället ser högskolan som en resurs. Lärosätet kan därmed bli en efterfrågad partner vid kompetensutveckling av personal i olika verksamheter.²⁷

3.2 Sammanfattande iakttagelser

Lärosätena har stor frihet att utforma sitt utbildningsutbud. Utbudet ska dock svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov, och de överväganden som ligger till grund för utbudet ska redovisas i lärosätenas årsredovisningar. Regeringens styrning av utbildningsutbudet vid universitet och högskolor har varierat över tid. Regeringen har på senare år bland annat valt att styra antalet nybörjarplatser inom några så kallade bristyrken. Vidare fattar riksdagen beslut om principerna för tilldelning av resurser samt hur stora de årliga anslagen till lärosätena ska vara.

²⁴ Detta regleras i regleringsbrevet för universitet och högskolor. Se t.ex. regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende universitet och högskolor.

²⁵ UKÄ, 2015. *Universitet och högskolor – Årsrapport 2015*, s. 10. Rapport 2015:8.

²⁶ Förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

²⁷ Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Den öppna högskolan*: prop. 2001/02:15 s. 80–82, bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:98.

4 Efterfrågan på fortbildning

I detta kapitel behandlas i vilken utsträckning det finns ett behov av fortbildning inom högre utbildning på arbetsmarknaden och hur efterfrågan bland yrkesverksamma ser ut.

4.1 Arbetsmarknadens parter syn på fortbildningsbehovet

Efterfrågan på fortbildning och vilken typ av fortbildning som efterfrågas skiljer sig åt mellan olika yrkeskategorier och beror bland annat på att de förändringar som sker på arbetsmarknaden påverkar vissa branscher i större utsträckning än andra. Den övergripande synen på utvecklingen av arbetsmarknaden och möjligheterna att fortbilda sig är dock gemensam för samtliga arbetsmarknadsparter som Riksrevisionen intervjuat.²⁸ Återkommande teman är att den föränderliga arbetsmarknaden ställer krav på att yrkesverksamma vidareutvecklar sin kunskap och kompetens. Vidare betonas vikten av att se utbildningssystemet som en helhet där samtliga delar – förskola, grundskola, vuxenutbildning, yrkeshögskola och högre utbildning – måste samspela för att säkerställa samhällets kompetensbehov.

Det råder dock delade meningar hos arbetsmarknadens parter om hur stort behovet av satsningar på fortbildning inom högre utbildning är. Det är framför allt för vissa yrkesgrupper, och i vissa sammanhang, som parterna bedömer att fortbildning inom högre utbildning kan ha stor betydelse. TCO, medlemsförbundet Unionen och Civilekonomerna (medlemsförbund i Saco), som i stor utsträckning representerar yrkesgrupper med högskoleutbildning, lyfter fram vikten av att det finns ett utbud av fristående kurser och utbildningar som är anpassade för yrkesverksamma som påverkas av strukturförändringar eller som känner ett behov av att bredda sin kompetens.²⁹ För LO och dess medlemsförbund IF Metall och Kommunal, som framför allt representerar yrkesgrupper utan eftergymnasial utbildning, är lärosätena en mer marginell fortbildningsaktör. För dessa grupper är yrkeshögskolan och gymnasieskolan mer centrala vad gäller att säkerställa tillgången till adekvat yrkesutbildning.³⁰

²⁸ Se avsnitt 1.5.3 för en redovisning av vilka arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som Riksrevisionen har intervjuat inom ramen för granskningen.

²⁹ Intervjuer med TCO 2015-11-04, Civilekonomerna 2016-02-24 och Unionen 2015-11-11.

³⁰ Intervjuer med LO 2015-11-05, Svenska Kommunalarbetareförbundet 2015-11-28 och Industrifacket Metall 2015-11-12.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

I intervjuerna med arbetsgivarorganisationerna Svenskt Näringsliv och Teknikföretagen framhålls att det är svårt att uttala sig om företagets efterfrågan på fortbildning, eftersom behoven ser så pass olika ut.³¹ Vidare lyfter de intervjuade arbetsgivarorganisationerna fram att många företag inte ser högskolan som en arena för fortbildning. Skälen till detta är flera. Företagsspecifik fortbildning, det vill säga fortbildning som en del av arbetet, har stor betydelse på många företag.³² Vidare lyfter Svenskt Näringsliv, Almega och Teknikföretagen fram att arbetsgivare inte nödvändigtvis ser lärosätena som den främsta leverantören av fortbildning utan i stället föredrar att vända sig till andra utbildningsanordnare. Detta beror bland annat på att företag i konkurrensutsatta branscher med hög förändringstakt ofta har korta tidshorisonter när behov av fortbildning uppstår. Kraven på flexibilitet och tillgänglighet uppges vara alltför stora för att lärosätena ska kunna möta dessa. I stället vänder man sig hellre till privata utbildningsanordnare.³³ SKL framhåller dock att lärosätena har en viktig roll när det gäller viss fortbildning och att det därför är viktigt att det finns en tydlig dialog mellan lärosäten och arbetsgivare.³⁴

Almega, Civilekonomerna och Unionen framhåller att kunskapsekonomin paradoxalt nog kan leda till mindre kompetensutveckling för befintlig personal, eftersom företagen inte har samma resurser som tidigare att satsa på personalutbildning. Detta är mest påtagligt inom branscher där arbetstiden är debiterbar, där priserna är pressade och där personalörligheten är hög. De intervjuade framhåller dock att det är viktigt med ett väl fungerande system för utbildning och fortbildning samt att lärosätena genom den kompetens som finns och genom sin forskningsanknytning är en viktig aktör i detta system. Teknikföretagen framhåller till exempel att lärosätena har en konkurrensfördel i och med att de kan erbjuda utbildning som baseras på de senaste vetenskapliga rönen.

4.2 Yrkesverksammas deltagande i fortbildning

Det är svårt att identifiera och kategorisera fristående kurser och program för utbildning eftersom det inte är en egen utbildningskategori. Tidigare utredningar har försökt att beskriva utbildningen men har använt olika definitioner på fortbildning. I *Tjugo år med högre utbildning* (SOU 2015:70) kategoriseras kurser och program som fortbildning om de går i en takt om högst 75 procent av heltid och medianåldern på studenterna är 35 år eller äldre. När TCO studerade utvecklingen av utbildningen fokuserade man i stället på utbildningar som är högst ett år långa samt på i vilken utsträckning dessa ges på distans, deltid, kvällstid, helg eller på sommaren (TCO 2013).

³¹ Intervjuer med Svenskt Näringsliv 2015-11-26 och Teknikföretagen 2015-12-02.

³² Intervjuer med Almega 2015-11-17, Svenskt Näringsliv 2015-11-26 och Teknikföretagen 2015-12-02.

³³ Intervjuer med Svenskt Näringsliv 2015-11-26 och Teknikföretagen 2015-12-02.

³⁴ Intervju med SKL 2016-03-08.

I denna granskning har utgångspunkten varit att skapa en definition som fångar antalet yrkesverksamma vid högskolor eller universitet. Därför fokuserar Riksrevisionens registerstudie på individer som har minst tre års eftergymnasial utbildning och som är etablerade på arbetsmarknaden samma år som de registrerar sig på en kurs eller ett program. Genom att definiera yrkesverksamma på det här sättet fångas individer upp oavsett vid vilken ålder de återvänder till högre utbildning och oavsett vilken utformning (exempelvis i termer av studietakt och distansutbildning/ej distansutbildning) utbildningen har. Det är dock viktigt att poängtera att syftet för den yrkesverksammas deltagande kan vara att fortbilda sig men att registerdatan även omfattar individer som återvänder till högre utbildning i rent bildningssyfte eller för omskolning.

Uppdragsutbildning inkluderas inte i den data som redovisas nedan. Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska finnas i universitets- och högskoleregistret. Förordningens definitioner är dock inte anpassade för uppdragsutbildning och SCB samlar således inte in dessa uppgifter. Någon individdata finns därför inte att tillgå i universitet- och högskoleregistret. Den information som finns tillgänglig är antal helårsstudenter och helårsprestationer (samt intäkter), uppgifter som UKÄ årligen samlar in från respektive lärosäte sedan 2002. Enligt dessa uppgifter omfattade uppdragsutbildningen 2014 cirka 7 000 helårsstudenter. Hur många registrerade studenter detta motsvarar går dock inte att fastställa, och därför kan siffran inte jämföras med de uppgifter som redovisas nedan.³⁵

4.2.1 Fler fortbildar sig vid universitet och högskolor

På 1990-talet påbörjades en kraftig utbyggnad av högre utbildning där lärosätena fick mer resurser och ökad frihet att tillgodose studenternas efterfrågan på utbildning. Mellan läsåren 1993/94 och 2014/15 ökade antalet studenter vid universitet och högskolor från cirka 250 000 personer till omkring 400 000 personer, se figur 1.

Antalet studenter ökade allra kraftigast under några år i början av 2000-talet och ett antal år från och med läsåret 2008/09. Det finns flera förklaringar till detta. Enligt en rapport från Högskoleverket (2009) påverkades ökningen 2008 dels av de växande ungdomskullarna, dels av det ökade antalet inresande studenter.³⁶ Den viktigaste förklaringen till det ökade antalet studenter var dock att Sverige under dessa perioder befann sig i lågkonjunktur. Detta innebar att söktrycket ökade samt att regeringen tillfälligt tillsköt mer resurser till lärosätena i ett stabiliseringspolitiskt syfte.

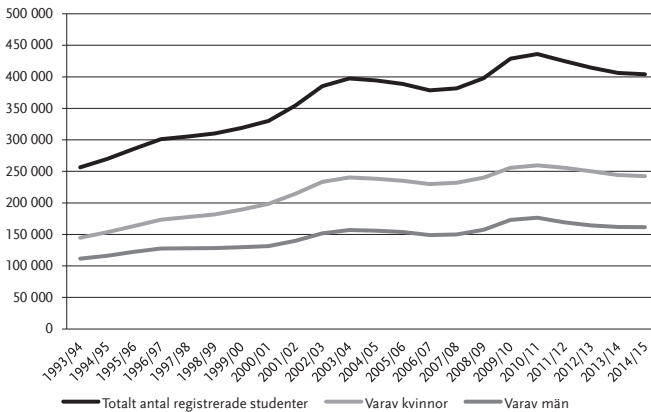
³⁵ Mättet helårsstudent baseras på antalet förstagångs- och fortsättningsregistrerade studenter. Helårsstudent = kurstillfällets poäng* (antal registrerade/60hp).

³⁶ Högskoleverket, 2009. *Universitet och högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2009*, s. 30–31. Rapport 2009:12 R.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

Nedgången i antalet studenter åren efter lågkonjunkturerna kan enligt Högskoleverket (2007) till en del förklaras på motsvarande sätt av en starkare arbetsmarknad och minskade resurser.³⁷ Antalet helårsstudenter var som högst 2010. År 2011 genomfördes ett antal omfördelningar och indrag av medel som medfört att antalet helårsstudenter minskat sedan dess (SOU 2015:70).³⁸

Figur 1 Totalt antal registrerade studenter vid universitet och högskolor läsåren 1993/94–2012/13



Källa: Universitets- och högskoleregistret.

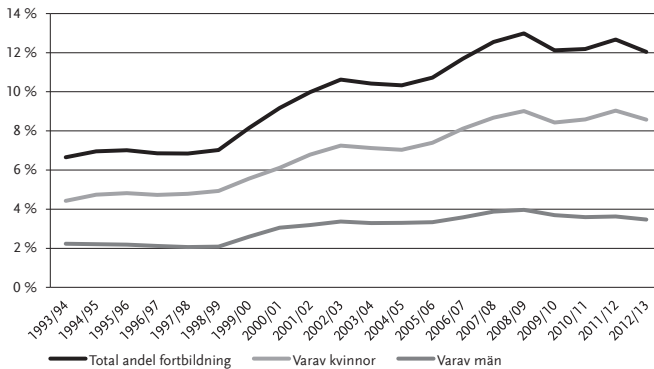
Sedan mitten av 1990-talet har antalet yrkesverksamma studenter (enligt Riksrevisionens definition) som är registrerade på fristående kurser eller program ökat. Om antalet yrkesverksamma studenter skulle öka i samma takt som det totala antalet studenter hade det funnits cirka 27 000 yrkesverksamma studenter läsåret 2012/13. Antalet yrkesverksamma har dock växt betydligt mer än så, från cirka 17 000 läsåret 1993/94 till 50 000 läsåret 2012/13. Antalet yrkesverksamma studenter ökar således i snabbare takt än övriga studenter, vilket gör att andelen yrkesverksamma studenter växer, se figur 2. Andelen yrkesverksamma studenter har ökat med nästan två gånger mellan läsåren 1993/94 och 2012/13, vilket kan jämföras med den generella ökningen av studenter vid högskolan som var 60 procent samma period. Som andel av totalt antal registrerade studenter har yrkesverksamma ökat från 6,7 procent läsåret 1993/94 till 12 procent läsåret 2012/13. Ökningen är alltså drygt 5 procenten-

³⁷ Högskoleverket, 2007. *Universitet och högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2007*, s. 8. Rapport 2007:33 R.

³⁸ SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år*, s. 109. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud.

heter. En viktig förklaring till att andelen yrkesverksamma växer är ökningen av studerande inom utbildningsinriktningarna pedagogik och utbildning samt hälso- och sjukvård. I avsnitt 4.2.2 redovisas detta mer ingående.

Figur 2 Andel yrkesverksamma studenter av totalt antal registrerade studenter vid universitet och högskolor läsåren 1993/94–2012/13



Källa: Universitets- och högskoleregistret, Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA).

Förändringar i utbildningsstrukturen har också påverkat andelen yrkesverksamma inom högre utbildning. År 2001 infördes till exempel specialistsjuksköterskeexamen i examensordningen och 2007 tillkom speciallärarexamen. För vissa yrkesexamen som kräver en tidigare examen har regeringen också, som vi tidigare nämnt, stärkt sin styrning vad gäller antalet utbildningsplatser. Detta har inneburit en ökning av antalet studenter inom ramen för dessa program. Det gäller till exempel de ovan nämnda utbildningarna samt barnmorskeexamen.³⁹ År 2007 infördes en ny examensordning, det som brukar kallas Bologna-processen. I examensordningen infördes då tre nivåer i högre utbildning: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.⁴⁰ En stor förändring var införandet av den nya tvååriga examen på avancerad nivå, mastersexamen.⁴¹ Detta medförde att antalet utbildningsprogram ökade kraftigt, och således även antalet studenter på programmen.⁴²

³⁹ Riksdagens beslut med anledning av *Budgetpropositionen för 2001*: prop. 2000/01:1, utg. omr. 16 s. 68, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:98; riksdagens beslut med anledning av *Budgetpropositionen för 2007*: prop. 2006/07:1, utg. omr. 16 s.129, bet. 2006/07:UbU1, rskr. 2006/07:54.

⁴⁰ Se 1 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434).

⁴¹ Bilaga 2 till högskoleförordningen (1991:100).

⁴² SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år*, s. 109–117, s. 130. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

Det går också att konstatera att antalet yrkesverksamma studenter minskar i lägre utsträckning än andra studenter efter en lågkonjunktur. Det totala antalet studenter minskar exempelvis under tre år efter lågkonjunkturs slut 2003/04 medan antalet yrkesverksamma studenter endast minskar under ett år för att sedan vända upp igen. Till skillnad från andra studentgrupper befinner sig sällan yrkesverksamma i utbildning i avvaktan på att det ska bli lättare att få ett jobb, vilket till viss del skulle kunna förklara denna skillnad.

Fler kvinnor än män återvänder till högre utbildning för att fortbilda sig, vilket också bekräftas av tidigare studier.⁴³ Läsåret 2012/13 var fördelningen mellan könen 71 procent kvinnor respektive 29 procent män. Ökningen har också varit större för kvinnor än för män.⁴⁴ Att det är vanligare bland kvinnor än bland män att återvända till högre utbildning senare i livet skulle till viss del kunna förklaras av att kvinnor är överrepresenterade i de yrken som kräver högskoleutbildning inom vård och omsorg samt pedagogik och lärarutbildning. Inom dessa inriktningar är fortbildningsinsatser vanliga och krävs ibland för att uppnå behörighet inom yrket. Som framgår i avsnitt 4.2.2 äger också den största delen av fortbildningen rum inom dessa utbildningsinriktningar.⁴⁵

Trots att det blir allt vanligare att yrkesverksamma återvänder till högre utbildning har medianåldern bland yrkesverksamma studenter sjunkit; mellan läsåren 1994/95 och 2012/13 sjönk den från 44 år till 40 år.

4.2.2 Störst andel som fortbildar sig inom pedagogik och lärarutbildning

År 2013 återfanns den största andelen yrkesverksamma studenter inom utbildningsinriktningarna pedagogik och lärarutbildning (17 procent), hälso- och sjukvård (12 procent) och humaniora och konst (10 procent), se figur 3.⁴⁶ Att fortbildning är omfattande inom pedagogik och lärarutbildning samt hälso- och sjukvård kan förklaras av att yrkena inom dessa branscher ofta har formella legitimeringskrav. För att säkerställa att utbildningarnas innehåll motsvarar arbetsgivarnas behov, och för att säkra tillgång till verksamhetsförlagd utbildning (VFU), är samverkansformerna inom dessa utbildningar reglerade i större utsträckning än inom andra utbildningar. Att avnämare för utbildningar inom pedagogik och sjukvård

⁴³ Se t.ex. Högskoleverket, 2012. *Studenternas studiemönster och totala studietider*, s. 12. Rapport 2012:2 R.

⁴⁴ Andelen kvinnor som fortbildar sig inom högre utbildning har ökat från 4,4 procent av totalt antal registrerade studenter läsåret 1993/94 till 8,6 procent läsåret 2012/13. Andelen män som fortbildar sig har ökat från 2,2 procent läsåret 1993/94 till 3,5 procent läsåret 2012/13.

⁴⁵ Enligt en rapport från tidigare Högskoleverket (2012) förklarar detta dock endast till en viss del skillnaderna mellan könen eftersom andelen kvinnor som återvänder till studier senare i livet är högre inom samtliga utbildningsinriktningar.

⁴⁶ Alternativen i figuren är baserade på svensk utbildningsnomenklatur (SUN) som är en standard för klassificering av enskilda utbildningar.

traditionellt sett varit avgränsade (skola och vård inom offentlig sektor) har också underlättat samverkan mellan utbildning och arbetsliv.

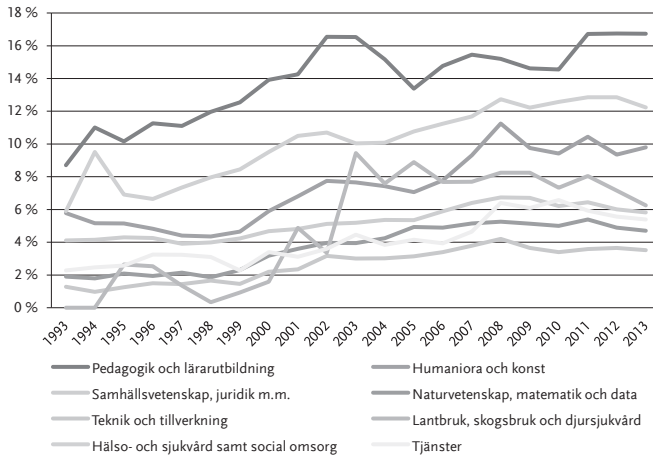
Ytterligare en förklaring till att andelen är hög inom pedagogik och sjukvård kan vara att några av de yrkesexamensprogram där regeringen har stärkt sin styrning ingår i dessa kategorier. Høstterminen 2013 fortbildade sig 7 211 individer inom pedagogik och lärarutbildning, varav 17 procent studerade till speciallärare eller specialpedagog. Inom hälso- och sjukvård fortbildade sig 7 540 individer, varav 26 procent studerade till specialistsjuksköterska eller barnmorska. Inom pedagogik och lärarutbildning spelar också VAL-projektet och ULV-projektet roll för antalet registrerade yrkesverksamma studenter.⁴⁷ Projekten vänder sig till lärare och förskollärare som behöver komplettera sina studier för att få en lärar- eller förskollärexamen.

Den tredje största utbildningsinriktningen är humaniora och konst. Inom denna inriktning har det traditionellt sett ingått en större mängd så kallade bildningskurser än inom de andra inriktningarna. Bildningskurser har definierats på olika sätt. Här har vi valt att se på dem som fristående kurser utan annat än grundläggande förkunskapskrav samt utbildning som inte har en lika tydlig arbetsmarknadsanknytning som övrig utbildning. I enlighet med resonemanget i kapitel 2 om varför individer väljer att fortbilda sig skulle vi därmed kunna anta att yrkesverksamma som utbildar sig inom inriktningen i högre utsträckning än andra yrkesverksamma studenter ser sitt utbildningsval som en konsumtionsvara, inte som en investering med en förväntad framtida avkastning i form av exempelvis högre lön.

⁴⁷ VAL = vidareutbildning av lärare utan lärarexamen. ULV = utländska lärares vidareutbildning.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

Figur 3 Andel yrkesverksamma studenter av totalt antal studenter vid universitet och högskolor uppdelat på utbildningsinriktning



Källa: Universitets- och högskoleregistret, Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA).

Andelen yrkesverksamma studenter är lägst inom utbildningsinriktningarna samhällsvetenskap (6 procent), naturvetenskap (5 procent), tjänster (5 procent) samt teknik och tillverkning (4 procent), se figur 3. Att fortbildning inom högre utbildning är relativt begränsad inom till exempel naturvetenskap och teknik kan ha flera förklaringar. Enligt arbetsgivarorganisationen Teknikföretagen är det vanligare bland individer och företag inom dessa branscher att vända sig till privata utbildningsanordnare eftersom dessa anses erbjuda mer flexibilitet och tillgänglighet. Som exempel kan anges att Chalmers och Kungliga Tekniska högskolan, som båda är lärosäten med teknisk inriktning, har en låg andel studenter som fortbildar sig.

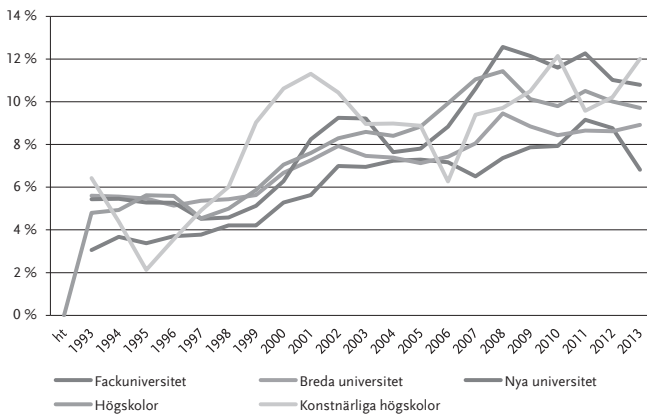
Som tidigare framgått ingår inte uppdragsutbildning i den redovisning som här har gjorts av antalet yrkesverksamma studenter inom högre utbildning. Av de uppgifter som UKÄ samlar in om uppdragsutbildning framgår dock att cirka 30 procent går att knyta till pedagogik och lärutbildning. Ytterligare en stor andel av uppdragsutbildningen ingår i hälso- och sjukvård.⁴⁸ Skulle det vara möjligt att lägga till informationen om uppdragsutbildning i figur 3, hade skillnaderna mellan utbildningsinriktningarna sannolikt varit ännu större.

⁴⁸ UKÄ, 2016. *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*, s. 20–24. Rapport 2016:8.

4.2.3 Störst andel yrkesverksamma studenter på högskolor och nya universitet

Fördelningen av studenter som fortbildar sig är inte jämn mellan lärosätena. I genomsnitt har till exempel universitet en mindre andel yrkesverksamma studenter än högskolor. Två lärosäten som exemplifierar ytterligheterna är Högskolan Dalarna och Lunds universitet. Höstterminen 2013 var nästan 14 procent av studenterna vid Högskolan Dalarna etablerade på arbetsmarknaden. Motsvarande andel på Lunds universitet var drygt 4 procent. Det finns också skillnader mellan olika typer av universitet. Bryts universiteten ner i kategorierna fackuniversitet, breda universitet och nya universitet framgår att nya universitet har den största andelen yrkesverksamma studenter; andelen yrkesverksamma är dessutom något större än för gruppen högskolor. Fackuniversitet har den minsta andelen yrkesverksamma studenter, se figur 4.⁴⁹

Figur 4 Andel yrkesverksamma studenter som registrerat sig vid universitet eller högskola, redovisat per lärosätetyp



Källa: Universitets- och högskoleregistret, Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA).

4.3 Sammanfattande iakttagelser

I de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med arbetsmarknadens parter har det framkommit att fortbildning inom högre utbildning är en begränsad men viktig

⁴⁹ För indelningen av lärosätena, se bilaga 1.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

del för att säkerställa samhällets kompetensbehov, framför allt för vissa yrkesgrupper. Detta rör i synnerhet de yrkesgrupper som i störst utsträckning drabbas av strukturförändringar på arbetsmarknaden. Representanter för arbetslivet uttrycker dock att högskolor och universitetet kan ha svårt att leva upp till kraven på flexibilitet och tillgänglighet. Därför vänder sig arbetsgivare ofta till andra fortbildningsanordnare.

Såväl antalet som andelen yrkesverksamma inom högre utbildning har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Ett av skälen till detta är att det totala antalet studenter vid universitet och högskolor har ökat, vilket enligt tidigare studier borde leda till att fler återvänder till högre utbildning senare i livet. Att andelen yrkesverksamma inom högre utbildning växer kan tyda på att individer som är etablerade på arbetsmarknaden ser ett ökat behov av att hålla sin kompetens uppdaterad på grund av strukturomvandlingen på arbetsmarknaden. Det kan också bero på att regeringen under perioden stärkt sin styrning och utökat vissa utbildningar som kräver en tidigare examen.

5 Lärosätenas utbud av fortbildning

I detta kapitel beskrivs vilka verktyg lärosätena använder i arbetet med att dimensionera och utveckla utbildningsutbudet av fortbildning. I kapitlet behandlas även hur lärosätena arbetar med att tillgodose de behov och den efterfrågan på fortbildning som redogjorts för i kapitel 4.

5.1 Lärosätenas övergripande arbete med dimensionering av fortbildning

Lärosätena ska i hög utsträckning ta fram underlag och fatta strategiska beslut om dimensioneringen av utbildningsutbudet. Hur frågor om utbildningsutbud och dimensionering bereds och beslutas varierar dock mellan lärosätena och beror delvis på deras organisation, storlek och inriktning men även på vilken styrmodell lärosätena har. Högskolorna och de nya universiteten har traditionellt haft en tydligare roll vad gäller att bidra till kompetensförsörjning och tillväxt än de breda universiteten (Asklings 2012).⁵⁰

Av Riksrevisionens enkät framgår att det förefaller vara vanligare att högskolor tar beslut om utbildningsutbudet avseende fortbildning på central nivå, jämfört med universitet. Drygt 40 procent av högskolorna svarar i enkäten att de i mycket stor eller ganska stor utsträckning väger in fortbildning i planeringen på central nivå eller rektorsnivå. För breda universitet och fackuniversitet är motsvarande siffra drygt 30 procent. Det ska dock framhållas att en stor del av det faktiska utbudet av fortbildning planeras på institutionsnivå eller motsvarande på flera lärosäten. Frånvaron av synligt arbete på central nivå behöver därmed inte betyda att det inte förekommer ett arbete med fortbildning på lärosätet. Registerdata från Universitets- och högskoleregistret visar dock att en större andel yrkesverksamma studenter återfinns vid högskolorna (se avsnitt 4.2.3).

Av enkäten framgår också att interna faktorer har stor betydelse för både universitet och högskolor vid beslut om att erbjuda fortbildning. Sådana faktorer är till exempel att efterfrågad utbildning passar in i lärosätets utbildningsutbud och att det finns tillgång till lärare med rätt kompetens.

Vidare framkommer det i enkäten att 63 procent av lärosätena anser att deras ansvar avseende att erbjuda fristående kurser och program av utbildningskaraktär är otydligt. Av de universitet och högskolor som har angett att ansvaret är otydligt anser hälften av lärosätena att regeringens intentioner bör tydliggöras i budgetpropositionen och knappt en tredjedel att lärosätenas ansvar kan förtydligas i regleringsbrevet. I intervju med Högskolan Dalarna framhålls också att värdet av regeringens

⁵⁰ Se även e-post från Utbildningsdepartementet 2016-05-12.

signaler inte ska underskattas men att det behövs en diskussion om syftet med lärosätenas insatser på området. I de öppna svaren i enkäten framhålls dock att även om ansvaret är otydligt så bör lärosätena själva avgöra vilket ansvar som det är rimligt att de ska ha.

5.1.1 Inom vilka utbildningsinriktningar erbjuds fortbildning?

Det skiljer sig åt i vilken utsträckning lärosätena erbjuder fortbildning i form av fristående kurser och program. Som exempel kan anges att samtliga breda universitet och 75 procent av de nya universiteten i enkäten anger att de erbjuder såväl fristående kurser som program som har anpassats för att underlätta för yrkesverksamma att ta del av dem. Detta kan jämföras med 17 respektive 25 procent för fackuniversiteten och konsthögskolorna. För högskolorna är motsvarande andel 57 procent.

Vidare framgår det av enkäten att det skiljer sig åt inom vilka utbildningsinriktningar som lärosätena erbjuder fortbildning. Inom till exempel vård och omsorg erbjuder i princip samtliga typer av lärosäten, bortsett från konsthögskolorna, fortbildning i form av fristående kurser och program. Inom inriktningen humaniora och teologi är det dock framför allt de breda universiteten och de nya universiteten som har ett utbud av fortbildning. Omfattningen av fortbildning inom inriktningarna naturvetenskap och teknik är låg hos samtliga typer av lärosäten, bortsett från de breda universiteten.

5.2 Hur svarar lärosätena mot yrkesverksammas efterfrågan?

Nedan följer en redogörelse av hur universitet och högskolor arbetar med att identifiera efterfrågan på utbildning från personer som är etablerade på arbetsmarknaden. I nästföljande avsnitt redovisas hur lärosätena svarar mot arbetsmarknadens behov av fortbildning.

5.2.1 Hur fångar lärosätena upp yrkesverksammas efterfrågan?

Lärosätena mäter framför allt efterfrågan i form av sökande till fristående kurser och program.⁵¹ Det föreligger dock vissa svårigheter med att använda söktryck som mått, eftersom det är beroende av vilka kurser som ges. Om det finns en efterfrågan på kurser och program som inte inryms i lärosätenas utbildningsutbud fångar lärosätena således inte upp den genom att mäta söktrycket. Lärosätena saknar till stor del andra verktyg för att systematiskt fånga upp yrkesverksammas efterfrågan. Upp-

⁵¹ UKÄ, 2015. *Dimensionering av högre utbildning*, s. 16. Rapport 2015:7; SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år*, s. 233. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud.

följning av tidigare studenter (alumni) görs endast i begränsad omfattning. I enkäten uppger 40 procent av lärosätena att en egen uppföljning av alumni är en viktig eller mycket viktig faktor avseende möjligheten att erbjuda fortbildning.⁵²

5.2.2 Hur tillgängliggör lärosätena fortbildning för yrkesverksamma?

I enkäten lyfter lärosätena fram utbildningens tillgänglighet som en viktig aspekt för personer som önskar fortbilda sig, det vill säga att studierna går att kombinera med arbete eller boende på annan ort. Av enkäten framgår att de viktigaste elementen ur lärosätenas synvinkel för att säkerställa tillgänglighet till fortbildning för yrkesverksamma är att det finns ett utbud av fristående kurser som ges helt eller delvis på distans (62 procent) och fristående kurser som ges i långsammare takt än på heltid (72 procent) samt att den pedagogiska utformningen av utbildningen har anpassats efter yrkesverksammas behov (64 procent). Program som ges i långsammare takt än heltid eller helt eller delvis på distans anses ha en mycket stor eller ganska stor betydelse för 53 respektive 51 procent av lärosätena. Andra upplägg av utbildningen, till exempel sommarkurser och kvällskurser, bedömer lärosätena i hög utsträckning har mindre betydelse för att säkerställa tillgängligheten till fortbildning.⁵³

I enkäten anger ungefär hälften av lärosätena att de bedriver utvecklingsarbete i syfte att tillgängliggöra utbildning för yrkesverksamma, framför allt avseende digitala plattformar, e-lärande och pedagogiskt utvecklingsarbete.⁵⁴ Inom ramen för utvecklingsarbetet är de vanligaste insatserna att utveckla stödfunktioner och att utbilda personal. I intervjuer med lärosätena framgår att utvecklingen har gått mot ett mer integrerat synsätt, där den digitaliserade undervisningen och e-lärandet utvecklas som en del av den campusbaserade utbildningen.

Lärosätenas incitament att öka tillgängligheten skiljer sig dock åt. För vissa lärosäten, framför allt för högskolor och nya universitet, är satsningen på e-lärande och digitalisering en tydlig del av profileringen och ett sätt att attrahera studenter.⁵⁵ Lärosäten som har ett stort utbud av distanskurser är Högskolan Dalarna, Mittuniversitet, Karlstad universitet och Linnéuniversitet. Bilden bekräftas i Riksrevisionens registerstudie som visar att andelen registrerade studenter på distansutbildning som går i långsammare takt än heltid är större på nya universitet och högskolor än på breda universitet och på fackuniversitet, se figur 5.

⁵² Se även intervju med samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet 2015-02-01 och intervju med Mittuniversitetet 2015-11-24.

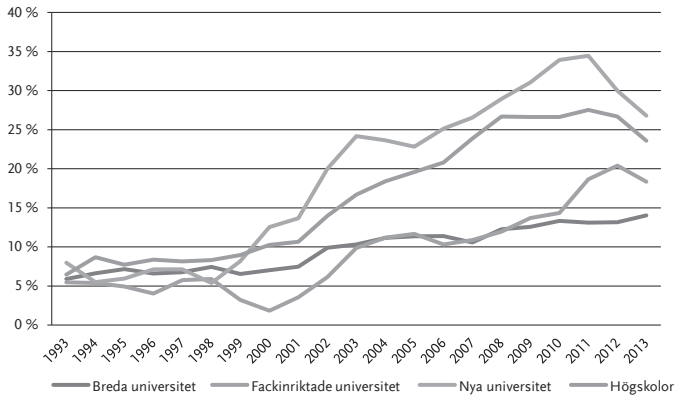
⁵³ Totalt 76 procent respektive 65 procent av lärosätena anger att sommarkurser och kvällskurser har mycket liten eller ganska liten betydelse för att säkerställa tillgänglighet till fortbildning.

⁵⁴ Totalt 60 procent av lärosätena anger att de bedriver utvecklingsarbete vad gäller digitala plattformar, 58 procent vad gäller e-lärande och 55 procent vad gäller pedagogiskt utvecklingsarbete.

⁵⁵ Intervjuer med Mittuniversitetet 2015-11-24 och Högskolan Dalarna 2015-08-25.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

Figur 5 Andel registrerade studenter som studerar på distans och med en studietakt på 75 procent eller mindre



Källa: Universitets- och högskoleregistret, Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA).

Digitaliseringskommissionen har framhållit att det i dag saknas en överblick av den digitala utvecklingen inom högre utbildning. Representanter för ett flertal lärosäten har också lyft frågan och menar att det finns en risk för att Sverige halkar efter andra länder vad gäller denna utveckling.⁵⁶

5.2.3 Utvecklingen av utbildningsutbudet

Trots att lärosätena uttrycker att fristående kurser och kurser på distans är viktiga för att tillgängliggöra utbildning för yrkesverksamma har såväl antalet fristående kurser som antalet kurser på distans minskat efter 2010. Antalet fristående kurser ökade mellan 1994 och 2010, för att därefter minska till förmån för de campusbase- rade utbildningsprogrammen. Åren 2009–2010 fanns det över 33 400 fristående kurser. År 2013 uppgick antalet till cirka 27 600, vilket motsvarar en minskning med ungefär 17 procent.⁵⁷ Utvecklingen har sett likadan ut för fristående kurser som ges

⁵⁶ Intervjuer med Uppsala universitet 2015-07-02, Lunds universitet 2015-08-21 och Digitaliseringskommissionen 2015-08-24.

⁵⁷ SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år*, s. 151. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud.

på distans som för fristående kurser generellt. Mellan 1994 och 2013 ökade programutbildningens andel av det totala utbildningsutbudet från 64 procent till 73 procent.⁵⁸

Inom utbildningsprogram är i regel större delen av programkurserna avsedda för programstudenter. Det har dock varit vanligt att lärosätena lämnat ett antal platser öppna att söka för studenter som inte varit inskrivna på programmet. Syftet med detta har varit dels att fylla upp platser som är tomma, dels att göra det möjligt för icke-programstudenter att läsa den aktuella kursen i annat syfte än att ta en examen. Detta har möjliggjort för studenter att ta del av dessa kurser i syfte att fortbilda sig. När andelen utbildningsprogram har ökat har dock även antalet studenter på programmen ökat. För vissa lärosäten har detta resulterat i en minskning av antalet platser på programkurser som tidigare varit möjliga att söka för studenter som inte varit inskrivna på programmet.⁵⁹

5.2.4 Vad beror utvecklingen på?

Flera faktorer samverkar till minskningen av antalet fristående kurser. I intervjuer med lärosäten framkommer framför allt tre faktorer: en övergripande styrning mot ett mer programbaserat utbud, anslagsutvecklingen samt resurstilldelningssystemets påverkan.

Styrningen mot ett mer programbaserat utbud: Ett av skälen bakom denna trend är att såväl den tidigare regeringen som den nuvarande regeringen betonat vikten av att lärosätena ska prioritera utbildningar som leder till examen.⁶⁰ Ett viktigt syfte med detta har varit att öka utbildningarnas arbetslivsanknytning samt att sänka studenternas examensålder, vilken är hög i Sverige jämfört med andra länder i Europa, för ett snabbare inträde på arbetsmarknaden.⁶¹ År 2011 började regeringen också följa upp inaktiva studenter samt omfördela resurser med hänvisning till detta.⁶² Detta har inneburit att många lärosäten har valt att dra ner på de fristående kurser där de inaktiva studenterna ofta återfinns.⁶³

Anslagsutvecklingen: I syfte att dels möta det ökade studieintresset, dels bygga ut utbildningar där brist på utbildade väntas uppstå, beslutade regeringen 2010 om ett

⁵⁸ SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år*, s. 227. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud. I utredningen benämns utvecklingen som "programmifiering", det vill säga att både antalet och andelen program och studenter som läser på program har ökat.

⁵⁹ Se t.ex. intervju med Mittuniversitetet 2015-11-24 och e-post från Högskolan Dalarna 2016-04-18.

⁶⁰ Se t.ex. *Budgetpropositionen för 2015*: prop. 2014/15:1 utg. omr. 16, bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90.

⁶¹ SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år*, s. 248. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud.

⁶² Inaktiva studenter är en benämning på studenter som registrerar sig men som inte tar några poäng.

⁶³ E-post från Utbildningsdepartementet 2016-03-05.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

antal tillfälliga ökningarna av anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Flera av dessa tillfälliga satsningar av högre utbildning har sedan upphört; den sista utökningen upphör 2016. För de närmaste åren planeras i stället en permanent utbyggnad av högskolan, främst av vård- och lärarutbildningarna. För att anpassa sig till de förändrade ekonomiska förutsättningarna har det varit nödvändigt för lärosätena att dra ner på antalet helårsstudenter vilket framför allt, enligt lärosätena, har påverkat utbudet av fristående kurser.⁶⁴

Resurstilldelningssystemet: Prestationsgraden, som är ett mått på i vilken utsträckning studenter tar de högskolepoäng de är registrerade för ett visst läsår, är lägst på fristående kurser och på kurser på distans. Som exempel kan nämnas att den genomsnittliga prestationsgraden bland svenska studenter läsåret 2011/12 var 93 procent på konstnärliga program, 90 procent på yrkesexamensprogram och 85 procent på generella program. Motsvarande siffra för fristående kurser var 62 procent. Ytterligare skillnader finns mellan fristående kurser på campus respektive på distans. På fristående kurser på campus var prestationsgraden 69 procent, vilket kan jämföras med 52 procent på fristående kurser på distans.⁶⁵

Av Riksrevisionens enkät och i intervjuer med lärosäten framgår att lärosätena i regel är mindre benägna att erbjuda fristående kurser och fristående kurser på distans än att erbjuda utbildningsprogram. Det beror på att risken att endast få ersättning kopplad till registrering och inte till prestation är större för denna typ av utbildningar. I intervjuerna beskrivs även att studenter som studerar i syfte att fortbilda sig i lägre utsträckning än andra studenter slutför utbildningen.⁶⁶ Detta förklarar lärosätena delvis med att de studenter som studerar i syfte att fortbilda sig överlag är mer intresserade av kunskapen än av de faktiska högskolepoängen.

Det prestationsbaserade systemet har således betydelse för lärosätenas överväganden avseende utbildningsutbud. I enkäten anger 67 procent av lärosätena att en förväntad genomströmning (det vill säga att studenter genomför och avslutar kurser och program) är en mycket viktig eller ganska viktig faktor när det gäller beslut om att erbjuda fortbildning i form av fristående kurser och program. Lärosätena framhåller även i intervjuer med Riksrevisionen att det är svårt att argumentera för att behålla dessa kurser när de inte bär sig ekonomiskt.⁶⁷

⁶⁴ UKÄ, 2015. *Sammanställning av lärosätenas årsredovisningar: fortsatt färre studenter 2014*, s. 2–3. Löpnummer 2015-03-17/3.

⁶⁵ UKÄ, 2015. *Universitet och högskolor – Årsrapport 2015*, s. 43. Rapport 2015:8.

⁶⁶ Intervjuer med Göteborgs universitet 2015-12-01, Umeå universitet 2015-08-19 och Mittuniversitetet 2015-11-24.

⁶⁷ Intervjuer med central nivå vid Göteborgs universitet 2015-12-01 och lärarutbildningen vid Göteborgs universitet 2015-12-01.

Ekonomiska incitament och styrning mot program har således minskat utbudet av fristående kurser, vilket kan påverka yrkesverksammas tillgång till högre utbildning. Mittuniversitetet framhåller till exempel att lärosätet, på grund av styrningen mot utbildningsprogram, lagt ner vissa fristående kurser som tagits fram i samarbete med arbetsgivare och som varit utformade med yrkesverksamma i åtanke.⁶⁸

Utifrån Riksrevisionens definition av yrkesverksamma studenter är det inte uppenbart i vilken utsträckning detta påverkar utbudet av fortbildning. En slutsats från registerdatabasen är att ett minskat utbud av fristående kurser inte nödvändigtvis behöver betyda att yrkesverksammas möjligheter till fortbildning försämras. Nya universitet och högskolor har en betydligt högre andel studenter i utbildning på distans i lägre fart än heltid än breda universitet. Däremot är skillnaderna mellan de olika typerna av lärosäten mindre vad gäller hur stor andel av studenterna som är yrkesverksamma. Höstterminen 2013 var till exempel 14 procent av studenterna på breda universitet registrerade på utbildning på distans i lägre takt än heltid medan motsvarande andel för högskolor var 24 procent. Vid samma tidpunkt var andelen yrkesverksamma studenter 9 procent på breda universitet och 10 procent på högskolor.

Det går således inte med säkerhet att konstatera att tillgängligheten för yrkesverksamma blir sämre när lärosätena drar ner på viss utbildning på distans och i annan fart än heltid, eftersom det inte går att fastställa vilka studenter som tar del av denna utbildning.

5.3 Hur svarar lärosätena mot arbetsmarknadens behov av fortbildning?

5.3.1 Hur fångar lärosätena upp arbetsmarknadens behov av fortbildning?

Lärosätena har flera kanaler för att fånga upp arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft. En källa är arbetsmarknadsprognoser från Statistiska centralbyrån och Arbetsförmedlingen. Av Riksrevisionens enkät framkommer att drygt hälften av lärosätena anser att arbetsmarknadens behov enligt nationella, regionala eller lokala prognoser är mycket eller ganska viktiga faktorer när det gäller beslutet att erbjuda fortbildning. Av enkäten framgår dock att högskolor väger in sådana behov i sina beslut i högre utsträckning än övriga typer av lärosäten. Fackuniversitetet förefaller

⁶⁸ Intervju med Mittuniversitetet 2015-11-24.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

våga in arbetsmarknadens behov i lägst utsträckning.⁶⁹ Högskolorna har ofta en tydligare regional förankring än universiteten, vilket underlättar kontakter med arbetslivet, både centralt och på fakultets- och institutionsnivå.

Enkäten visar också att fortbildning diskuteras på samtliga nivåer och i olika forum vid lärosätena, framför allt i forum kopplade till utbildning (programråd samt nämnd, råd eller styrelse kopplad till fakultet och institution eller motsvarande). En tidigare studie från UKÄ (2015) har dock visat att lärosätena har svårigheter att beakta arbetsmarknadens behov vid dimensioneringen av grundutbildningen.⁷⁰

I Riksrevisionens intervjuer med arbetsmarknadens parter och med lärosätena framträder samma bild vad gäller fortbildning. I flera intervjuer lyfts att samverkan med arbetslivet främst fungerar väl inom utbildningar som har en tydlig professionsanknytning, till exempel lärarutbildningen och sjuksköterskeutbildningen (se vidare resonemang i avsnitt 4.2.2). Något som försvårar en framgångsrik samverkan är således när det saknas en tydlig avnämare och en konkret behovsbild.

I enkäten framkommer att förmågan bland aktörer på arbetsmarknaden att formulera ett tydligt behov är en viktig faktor för en majoritet av lärosätena när det gäller beslut om att erbjuda fortbildning.⁷¹ Vid Göteborgs universitet lyfter man dock fram att företag och organisationer har svårt att konkretisera vilken typ av fortbildning de behöver för sina anställda, något som även omnämns i intervjuer med Teknikföretagen, Civilekonomerna och Svenskt Näringsliv. Samtidigt uppger Göteborgs universitet att det varierar mellan olika fakulteter och institutioner hur målinriktat man arbetar för att fånga arbetsmarknadens behov.⁷²

5.3.2 Professionsutbildningarna

Det finns ett tydligt behov av fler examinerade inom utbildningsområdena vård och omsorg samt skola. Som tidigare nämnts råder en konstaterad brist på barnmorskor, specialistsjuksköterskor, specialpedagoger och speciallärare. Inom dessa områden är också statens styrning mer aktiv. I enkäten anger 93 procent av lärosätena att regeringsuppdrag är en mycket eller ganska viktig faktor för att ge ett yrkesexamensprogram som kräver en tidigare examen.

Det har också skett en tydlig ökning av antalet registrerade studenter på flera av de utbildningar där regeringen har stärkt sin styrning. Som exempel kan anges att

⁶⁹ I enkäten anger 86 procent av högskolorna att nationella, regionala och lokala prognoser är mycket viktiga eller ganska viktiga när det gäller beslut om att erbjuda fortbildning. Av fackuniversiteten anger inget lärosäte att de nationella prognoserna är viktiga medan 20 procent anger att de regionala och lokala prognoserna är viktiga.

⁷⁰ UKÄ, 2015. *Dimensionering av högre utbildning*, s. 22. Rapport 2015:7.

⁷¹ Totalt 85 procent av lärosätena anger att detta är mycket viktigt eller ganska viktigt.

⁷² Intervjuer med samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet, it-fakulteten vid Göteborgs universitet och representanter från central nivå vid Göteborgs universitet 2015-12-01.

antalet registrerade studenter på speciallärarutbildning har ökat från ungefär 300 studenter 2008 till cirka 1 300 studenter 2014.⁷³ Som redovisas i kapitel 4 står också dessa utbildningar för en viktig del av fortbildningen. Styrningen tycks således ha gett resultat, om än inte tillräckliga för att eliminera bristen på arbetskraft.

Lärosätena upplever dock att det inte alltid är tydligt på vilka grunder regeringen fördelar antalet platser mellan lärosäten. Avseende vårdutbildningar upplever lärosätena också att antalet platser inte alltid är förankrat i deras förutsättningar att få tillgång till verksamhetsförlagda utbildningsplatser, det vill säga handledd utbildning i direkt eller indirekt kontakt med patienter och vårdtagare. Ytterligare en aspekt som lyfts av bland annat UKÄ (2014) och Riksrevisionen (2014) är att studentunderlaget för denna typ av utbildningar är begränsat. Ekonomiska incitament kan innebära att lärosäten med liknande utbildningar kan komma att konkurrera om studenter, vilket kan påverka såväl utbudet (fler utbildningar än vad som behövs) som kvaliteten på utbildningen.⁷⁴

I vilken mån ett ökat antal utbildningsplatser på utbildningar inom bristområden leder till fler studenter beror till syvende og sidst på de sökande studenternas intresse för dessa utbildningar; även vid konstaterat behov kan det finnas bristande förutsättningar och bristande incitamentsstrukturer både för arbetsgivaren och för de yrkesverksamma att premiera fortbildning.⁷⁵ Representanter för lärarutbildningen vid Göteborgs universitet uttrycker till exempel att den pressade arbetsituationen i skolväsendet gör det svårt för skolhuvudmännen att släppa ifrån sig sina lärare för fortbildning.⁷⁶ Därtill behöver en fortbildning inte nödvändigtvis leda till högre lön, förändrade arbetsuppgifter eller utökat professionellt ansvar, vilket minskar incitamenten för individen.⁷⁷

5.3.3 Uppdragsutbildning

Uppdragsutbildning innebär en möjlighet för arbetsgivare att köpa skraddarsydd utbildning från lärosätena. Uppdragsutbildningen har lyfts fram, bland annat av regeringen, som en möjlighet för arbetsmarknaden att tillgodose behovet av fortbildning. Även lärosätena instämmer i denna bild. I Riksrevisionens enkät uppgger

⁷³ Det ska dock framhållas att det inte är ovanligt att antalet registrerade studenter på en utbildning ökar under utbildningens uppbyggnadsfas.

⁷⁴ Riksrevisionen, 2014. *Statens dimensionering av läraryrket* s. 87. RiR 2014:18; UKÄ, 2014. *Specialistsjuksköterskor och vårdens behov – en intervjustudie* s. 16 Rapport 2014:8.

⁷⁵ Se intervjuer med TCO 2015-11-04 och Svenska Kommunalarbetsförbundet 2015-11-28.

⁷⁶ Intervju med Göteborgs universitet 2015-12-01.

⁷⁷ Enligt en sammanställning som Vårdförbundet har genomfört tar det i genomsnitt 19 år innan en specialistsjuksköterska har en högre lön än en grundutbildad sjuksköterska med hänsyn till inkomstbortfall vid studier och studieskulder. Artikel på Vårdförbundets webbplats: *Fortsatt brist på specialistsjuksköterskor*. <https://www.vardforbundet.se/Agenda/Pressrum/Pressmeddelanden/Fortsatt-brist-pa-specialistsjukskoterskor/> Hämtad 2012-02-03.

81 procent av lärosätena att uppdragsutbildning har stor eller ganska stor betydelse för att säkerställa tillgängligheten till fortbildning vid lärosätet.

Resultaten från enkäten visar också att i princip samtliga lärosäten erbjuder uppdragsutbildning, och drygt 70 procent anger att uppdragsutbildning är mycket eller ganska högt prioriterat vid lärosätet. I intervjuer med lärosäten har det också lyfts fram att det finns många fördelar med uppdragsutbildning. Som exempel anges att uppdragsutbildningar ses som en viktig del av lärosätenas samverkansuppdrag och att de leder till en utveckling av ordinarie utbildningar genom att verksamheten tillförs erfarenheter från yrkeslivet. Trots detta utgör uppdragsutbildning en relativt liten del av lärosätenas verksamhet, och sedan 2007 har omfattningen av den uppdragsutbildning som kan tillgodoräknas som poänggivande utbildning legat relativt konstant runt 7 000 helårsstudenter.⁷⁸

Av enkäten framkommer att ett flertal lärosäten upplever att det finns vissa hinder för att verksamheten med uppdragsutbildning ska kunna utvecklas. Som exempel anges att uppdragsutbildningen kan vara svår för personalen att hantera vad gäller administration, budgetplanering och bemanning. Som vi tidigare sett kan uppdragsgivare dessutom ha behov av snabba fortbildningsinsatser, vilket universitet och högskolor kan ha svårt att leverera. I en rapport från UKÄ (2016) uppger lärosäten att en anledning till detta är att man ofta har sin personal och andra resurser uppbundna inom ordinarie utbildning och därför inte snabbt kan frigöra dessa.⁷⁹

Av Riksrevisionens intervjuer framgår också att lärosäten kan vara mer eller mindre aktiva i sitt arbete med att erbjuda uppdragsutbildning. På Högskolan i Jönköping finns exempel på hur lärosätet arbetar utåtriktat och tar fram färdiga utbildningar som sedan marknadsförs, medan till exempel Göteborgs universitet uppger att det i stället är vanligare att ta fram uppdragsutbildning tillsammans med arbetsgivare när efterfrågan uppstår.⁸⁰

Vidare framkommer det av enkäten att många universitet och högskolor anser att den krets som i dag kan komma i fråga som beställare av uppdragsutbildning är alltför snäv och att gruppen uppdragsgivare bör kunna omfattas av fler beställare. Skolverket är till exempel den i särklass största uppdragsgivaren med cirka 30 procent av utbildningarna. Lärosäten som Riksrevisionen har intervjuat betonar svårigheterna med att rikta sig till det privata näringslivet och även till små offentliga aktörer, till exempel mindre kommuner. Lärosätena har dessutom höga overheadkostnader i jämförelse med andra utbildningsanordnare och ska ta ut full kostnadstäckning enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och

⁷⁸ UKÄ, 2016. *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*, s. 20–24. Rapport 2016:8.

⁷⁹ UKÄ, 2016. *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*. Rapport 2016:8.

⁸⁰ Intervjuer med Högskolan i Jönköping 2016-01-13 och Göteborgs universitet 2015-12-01.

högskolor. Detta kan, enligt lärosätena, försvåra för mindre uppdragsgivare att beställa uppdragsutbildning från universitet och högskolor.⁸¹

Enligt Universitets- och högskolerådets föreskrifter är det dock möjligt att undervisa deltagare i en uppdragsutbildning tillsammans med studenter i högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå så till vida att högskoleutbildningen på dessa nivåer inte påverkas negativt.⁸² Detta gör det möjligt även för mindre aktörer att ta del av uppdragsutbildning. Samundervisning är dock relativt ovanlig.⁸³ Ett skäl till detta är att uppdragsgivaren ofta vill ha en skräddarsydd kurs utifrån sina specifika behov.⁸⁴

Som nämnts ovan får uppdragsutbildning inte bedrivas så att den innebär negativa konsekvenser för övrig högskoleutbildning. En nyutkommen rapport från UKÄ (2016) konstaterar att det finns få exempel på sådana negativa konsekvenser.⁸⁵ I intervjuer som genomförts inom ramen för granskningen uppger dock Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Svenskt Näringsliv att vissa negativa konsekvenser har uppstått på vårdområdet. Till exempel har landsting upphandlat vårdutbildningar för att säkerställa tillgången till regional kompetens. De intervjuade arbetsgivarrepresentanterna menar att dessa utbildningar borde ingå i det ordinarie utbildningsutbudet men att anledningen till att de inte gör det är att de är för små och för kostsamma.⁸⁶

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Lärosätenas kunskap om efterfrågan och behov av fortbildning är dock begränsad. Angående yrkesverksammas efterfrågan på fortbildning saknar lärosätena i stor utsträckning verktyg för att systematiskt fånga upp denna. När det gäller att identifiera arbetsmarknadens behov har lärosätena förvisso flera verktyg, men dessa används inte alltid på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom kan lärosätena, i de fall de har lyckats identifiera behoven, ha svårt att beakta arbetsgivarnas önskemål vid utformningen av utbudet. Det beror bland annat på att arbetsgivare har svårt att konkretisera vilken typ av fortbildning de behöver för sina anställda.

⁸¹ Intervjuer vid Mittuniversitetet 2015-11-24 och Högskolan i Jönköping 2016-01-13. Se även öppna svar i Riksrevisionens enkät till lärosäten.

⁸² UHRFS, 2013:11. Med negativ påverkan avses till exempel att kursdeltagaren tränger undan studenter, att kvaliteten på kursen påverkas negativt genom att kursen anpassas efter kursdeltagarnas behov (i och med att förkunskapskraven inte gäller för kursdeltagarna) eller att kursdeltagarna tar en för stor del av lärarnas tid i anspråk.

⁸³ Svenskt Näringsliv, 2013. *Uppdragsutbildning. Möjligheter och hinder* s. 30.

⁸⁴ Intervju med Uppsala universitet 2016-04-05.

⁸⁵ UKÄ, 2016. *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*, s. 11. Rapport 2016:8.

⁸⁶ Se intervju med SKL 2016-03-08 och Svenskt Näringsliv 2015-11-26.

DET LIVSLÅNGA LÄRANDET INOM HÖGRE UTBILDNING

Ekonomiska incitament och statlig styrning mot utbildningsprogram bedöms minska utbudet av kurser som kan användas som fortbildning för yrkesverksamma. Men medan utbudet av fristående kurser har minskat, så är det inte klarlagt i vilken utsträckning detta påverkat tillgängligheten till högre utbildning för yrkesverksamma. Vidare anser en majoritet av lärosätena att deras uppdrag när det gäller att tillhandahålla fortbildning är otydligt. Ett förtydligande av uppdraget efterfrågas av såväl lärosätena som representanter för arbetsmarknadens parter.

Vissa professionsutbildningar leder till examen på områden där det finns en förväntad brist på arbetskraft. För att säkerställa kompetens på dessa områden har regeringen varit aktiv i sin styrning, framför allt vad gäller antal platser på utbildningarna. På dessa utbildningar finns också i stor utsträckning utarbetade samverkanskanaler med arbetsgivare, vilket förenklar för lärosätena att identifiera vilket behov av fortbildning som finns på arbetsmarknaden.

Referenslista

Författningar

Högskolelag (1992:1434).

Högskoleförordningen (1991:100).

Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Förordning (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

Universitets- och högskolerådets föreskrifter. UHRFS 2013:11.

Riksdag och regering

Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*: prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103.

Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Om högre utbildning för ökad kompetens*: prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363.

Riksdagens beslut med anledning av budgetproposition för 2001: prop. 2000/01:1 utg. omr. 16, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:98.

Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Den öppna högskolan*: prop. 2001/02:15, bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:98.

Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Ny värld – ny högskola*: prop. 2004/05:162, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160.

Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet*: prop. 2006/07:107, bet. 2006/07:UbU17, rskr. 2006/07:202.

Riksdagens beslut med anledning av *Budgetproposition för 2007*: prop. 2006/07:1, utg. omr. 16, bet. 2006/07:UbU1, rskr. 2006/07:54.

Riksdagens beslut med anledning av *Budgetproposition för 2015*: prop. 2014/15:1 utg. omr. 16, bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90.

Riksdagens beslut med anledning av *Budgetproposition för 2016*: prop. 2015/16:1 utg. omr. 16, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113.

Regleringsbrev för budgetåren 2013–2016 avseende universitet och högskolor.

Statens offentliga utredningar och kommittédirektiv

Kommittédirektiv. *Högskolans utbildningsutbud*. Dir. 2014:54

SOU 2015:104. *Långtidsutredningen 2015*. Huvudbetänkande.

SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år*. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud.

Övrigt skriftligt material

- Alstadsaeter A (2004). *Measuring the Consumption Value of Higher Education. I: Tax Effects on Educational and Organizational Choice*, Dissertation from Norwegian School of Economics and Business Administration.
- Asklng B (2012). *Expansion, självständighet, konkurrens. Vart är den högre utbildningen på väg?* Göteborgs universitet, Göteborg.
- Author D (2014). *Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth*. Working Paper No. 20485.
- Becker G S (1964). *Human Capital*, första upplagan, New York: Columbia University Press, for the National Bureau of Economic Research.
- Ericsson T (2004). *Personalutbildning: en teoretisk översikt*. IFAU: rapport 2004:8.
- Hällsten M (2012). *Is it ever too late to study? The economic returns on late tertiary degrees in Sweden*. *Economics of Education Review*, 31(1): 179–194.
- Högskoleverket, 2001. *Livslångt lärande som idé och praktik i högskolan*. Rapport 2001:1 R.
- Högskoleverket, 2007. *Etableringen på arbetsmarknaden*. Rapport 2003:7 R.
- Högskoleverket, 2007. *Universitet och högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2007*. Rapport 2007:33 R.
- Högskoleverket, 2009. *Universitet och högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2009*. Rapport 2009:12 R.
- Högskoleverket, 2012. *Studenternas studiemönster och totala studietider*. Rapport 2012:2 R.
- OECD (2007). *Human capital: How what you know shapes your life*. OECD Publishing.
- OECD (2013). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing.
- Pissarides A C (2010). *Regular Education as a Tool of Counter-cyclical Employment Policy*. London School of Economics, London.
- Riksrevisionen, 2014. *Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?* RiR 2014:18.
- Roine J (2016). *Automatiseringens effekter på arbete och fördelning – en översikt av trender och mekanismer*. Fores Policy Paper 2016:3.
- SCB, 2014. *Vuxnas deltagande i utbildning 2011/2012*. Temarapport 2014:3.
- Stenberg A och Westerlund O (2016). *Flexibility at a Cost – Should Governments Stimulate Tertiary Education for Adults?* IZA Discussion Paper 9047.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Stiftelsen för strategisk forskning, 2014. *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaning för Sverige*. ISBN-nummer 978-91-89206-59-5.

Svenskt Näringsliv (2013). *Uppdragsutbildning: Möjligheter och hinder*.

TCO (2013). *Ny kunskap för nya jobb – eftergymnasialt utbildningsutbud för yrkesverksamma*. Rapport 4/15.

Universitetskanslersämbetet, 2014. *Specialistsjuksköterskor och vårdens behov – en intervjustudie*. Rapport 2014:8.

Universitetskanslersämbetet, 2015. *Dimensionering av högre utbildning*. Rapport 2015:7.

Universitetskanslersämbetet, 2015. *Universitet och högskolor – Årsrapport 2015*. Rapport 2015:8.

Universitetskanslersämbetet, 2015. *Sammanställning av lärosätenas årsredovisningar: fortsatt färre studenter 2014*. Löpnummer 2015-03-17/3.

Universitetskanslersämbetet, 2016. *Öppna nätbaserade kurser (MOOCs) i svensk högskola*. Rapport 2016:1.

Universitetskanslersämbetet, 2016. *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor – Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2016:8.

Åberg R (2013). *Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppkvalificering eller jobbpolarisering?* Ekonomisk debatt nr 2 2013, årgång 41.

Bilaga 1. Indelning av lärosäten

Följande kategoriindelning har använts i granskningsrapporten och har hämtats från UKÄ:

Fackinriktade universitet

Chalmers tekniska högskola
Handelshögskolan i Stockholm
Karolinska Institutet
Kungl. Tekniska högskolan
Luleå tekniska universitet
Sveriges lantbruksuniversitet

Breda etablerade universitet

Göteborgs universitet
Linköpings universitet
Lunds universitet
Stockholms universitet
Umeå universitet
Uppsala universitet

Nya universitet

Karlstad universitet
Linnéuniversitetet
Mittuniversitetet
Örebro universitet

Högskolor

Blekinge tekniska högskola
Försvарshögskolan
Gymnastik- och idrottshögskolan
Högskolan i Borås
Högskolan Dalarna
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Jönköping
Högskolan Kristianstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Väst

Högskolor forts.

Malmö högskola
Mälardalens högskola
Södertörns högskola

Konstnärligt inriktade högskolor

Beckmans designhögskola
Konstfack
Kungl. Konsthögskolan
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Stockholms konstnärliga högskola

Övriga enskilda utbildningsanordnare

Ericastiftelsen
Ersta Sköndal högskola
Högskolan Evidens
Gammelkroppa Skogsskola
Johannelunds teologiska högskola
Newmaninstitutet
Röda Korsets Högskola
Sophiahemmet Högskola
Stockholms musikpedagogiska institut
Svenska Institutet för Kognitiv Psykoterapi
Skandinavien Akademi för Psykoterapiutveckling
Teologiska högskolan Stockholm
Örebro Teologiska Högskola

Mot bakgrund av en föränderlig arbetsmarknad som präglas av strukturomvandling och teknisk utveckling kan fortbildning inom högre utbildning spela en viktig roll för att individer ska kunna upprätthålla och utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs i arbetslivet. Fortbildning inom högre utbildning är en begränsad men viktig del för att säkerställa samhällets kompetensförsörjning, framför allt för vissa yrkesgrupper. Efterfrågan på högre utbildning bland yrkesverksamma har ökat sedan början på 1990-talet.

Riksrevisionen har granskat lärosätenas arbete med att erbjuda fortbildning till yrkesverksamma. Granskningen har visat att lärosätena har svårt att identifiera efterfrågan på fortbildning och kunskapen om denna efterfrågan är därmed begränsad. Även i de fall det finns ett identifierat behov finns det bristande incitament och förutsättningar för såväl lärosäten som arbetsgivare och yrkesverksamma att genomföra eller delta i fortbildningsinsatser.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att statens nuvarande styrning av och lärosätenas arbete med fortbildning inte garanterar att utbudet motsvarar den efterfrågan och det behov som finns hos arbetsgivare och bland yrkesverksamma. Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen förtydligar lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning och ser över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-408-7

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Helene Hellmark Knutsson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om det livslånga lärandet inom högre utbildning