Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2015-10-21

LS 2015-0978

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70)

Föredragande landstingsråd: Peter Carpelan

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har genom remiss från Utbildningsdepartementet beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Utbildningsdepartementet avseende betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting med sina 44 000 medarbetare är en av Sveriges i särklass största arbetsgivare. För landstingets del är det viktigt att universitetens och högskolornas program- och kursutbud motsvarar de behov arbetsmarknaden har i allmänhet och landstingen i synnerhet. Det gäller såväl antalet utbildningsplatser på till exempel läkar- och sjuksköterskeprogrammen som möjligheten till adekvat vidareutbildning i kursform. Därför är det positivt att akademin föreslås ha ett närmare samarbete med arbetsgivarna för att framgent uppnå en bättre matchning mellan högre utbildning och arbetsmarknadens behov.

Vi anser vidare att det är särskilt angeläget att det görs en helhetsöversyn av specialistsjuksköterskeutbildningens krav för examen samt dess längd och inriktning. I översynen är det viktigt att särskild hänsyn tas till arbetsmarknadens behov av specialistutbildade sjuksköterskor och att detta görs i en nära dialog med arbetsgivarna, det vill säga landstingen.

Stockholms läns landsting delar den problembild som betänkandet beskriver om att en del hälso- och sjukvårdsutbildningar är längre än vad som krävs för att uppfylla legitimationskraven.

Slutligen behöver tiden för valideringen förkortas samt universitetens och högskolornas kompletteringsutbildningar behöver, på ett mer adekvat sätt, fylla de kunskapsluckor som individen är i behov av. Stockholms läns landsting anser att valideringstiden skulle kunna förkortas genom att göra en översyn av valideringskraven. Dock utan att göra avkall på de kompetenser som en hälso- och sjukvårdsexamen ska innehålla.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 6 oktober 2015.
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkande Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70)

Torbjörn Rosdahl

Peter Carpelan

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Personal och utbildning

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-10-06

LS 2015-0978

Handläggare:
Anna Humble

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -10- 12
Dnr LS 2015-0978
Rotel IV

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70)

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har genom remiss från Utbildningsdepartementet beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 6 oktober 2015.
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkande Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Utbildningsdepartementet avseende betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70). Förvaltningen välkomnar utredningens förslag om stärkt uppdrag till lärosätena för samverkan med arbetsgivarna. Det gäller främst ett samordnat utbildningsutbud som svarar mot arbetsmarknadens behov av kompetens, start av nya utbildningsprogram och tillgången till fristående kurser. I dag

har arbetsgivaren begränsade möjligheter att påverka vilka utbildningar lärosätena väljer att erbjuda och i vilken omfattning.

Bakgrund
Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att beskriva den svenska högskolans utbildningsutbud de senaste tjugo åren för att därefter bedöma om detta utbildningsutbud varit väl avvägt med hänsyn till studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhällets övriga behov och målet att utbildning i högskolan ska ha hög kvalitet.

Utredaren bedömer att arbetslivets behov är tillgodosett med viktiga undantag inom vård- och lärarutbildning. Dock anser utredaren att det är viktigt att påpeka att utbildningsområdet hälso- och sjukvård samt social omsorg trots allt har haft den kraftigaste utbyggnaden (+75 procent) under de senaste tjugo åren.

Vidare bedömer utredaren att arbetslivet har små möjligheter att påverka utbildningsutbudet. Beslut om utbildningsutbud i en långt decentraliserad högskolesektor, där varje lärosäte självständigt beslutar om sitt utbildnings-utbud, bör förutsätta dels dialog med företrädare för den arbetsmarknad man utbildar för, dels samverkan med andra lärosäten vars utbildnings-utbud påverkar det egna lärosätet. Högskolesektorn är decentraliserad med autonoma universitet och högskolor som själva beslutar om vilka utbildningar de ska erbjuda studenter och i vilken omfattning. Det finns få naturliga arenor för dialog kring högskoleutbildningarnas dimensionering. Det är angeläget att arenor för återåterkommande och systematisk dialog mellan universitet och högskolor och berörda arbetslivsorganisationer finns både regionalt och nationellt. Formerna för samverkan och vilka intressenter som bör delta i sådan samverkan kan inte standardiseras. Det är beroende av lärosäte, utbildning, arbetslivsbranscher med mera.

Utredaren bedömer också att det är angeläget att den systematiska dialogen och samverkan mellan högskoleutbildningens alla intressenter förstärks och att dialogen också omfattar fortbildning och vidareutbildning. Utredaren påpekar att det under de senaste tjugo åren skett en programmifiering av högskolans utbildningsutbud. År 1994 bestod utbildningsutbudet till två tredjedelar av program. Tjugo år senare har andelen program ökat till tre fjärdedelar.

Från arbetslivets sida betonas vikten av fortbildning och vidareutbildning. På framtidens arbetsmarknad räknar man med att en yrkesarbetande byter jobb flera gånger under sitt yrkesliv och under hela sin yrkeskarriär måste

genomgå kontinuerlig kompetensutveckling. Lärosätena menar att skälet till minskningen av fort- och vidareutbildning är det ekonomiska utrymmet. Vid ekonomisk åtstramning är det enklare att minska i utbudet av fristående kurser än att skära i ett flerårigt program.

Utredaren bedömer att det är olämpligt att mer än en examen utfärdas på samma studiemeriter. Med dubbla examina menas att två examina baseras på exakt samma utbildning, oftast en yrkesexamen som kombineras med en generell examen. Det är framförallt inom vissa vårdutbildningar och teknik-utbildningar som dubbla examina är vanligt förekommande. Dubbla examina är ett utpräglat svenskt fenomen som växt i omfattning med 2007 års examensreform. De vanligast förekommande argumenten för möjligheten att ge en generell examen utöver yrkesexamen verkar bottna i missförstånd: att det krävs en generell examen för internationell anpassning och att tillträde till utbildning på avancerad nivå och forskarnivå kräver generell examen. Nackdelen med dubbla examina är att både yrkesinriktningen och den generella inriktningen riskerar att suboptimeras om man planerar att genomföra båda samtidigt.

Överväganden
Stockholms läns landsting tillstyrker utredarens förslag

- att lärosätena ska skapa arenor för regelbunden och systematisk samverkan med såväl arbetslivets representanter som med andra lärosäten om dimensionering av högskolans utbildning
- att lärosätena inte ytterligare bör minska utbudet av fristående kurser
- att fortbildning och vidareutbildning bör göras tydligare i lärosätenas strategiska utbildningsplanering
- att frågan om mer än en examen utfärdas på samma studiemeriter bör ses över.

Vidare välkomnar Stockholms läns landsting en helhetsöversyn av specialistsjuksköterskeutbildningens krav för examen, längd och inriktning och att det i översynen tas särskild hänsyn till arbetsmarknadens behov av specialistutbildade sjuksköterskor.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Förslaget har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Maria Englund
Personaldirektör

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2015-11-03

LS 2015-0978

Utbildningsdepartementet

Yttrande över betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70)

Sammanfattning
Stockholms läns landsting välkomnar ett stärkt uppdrag till lärosätena för samverkan med arbetsgivarna. Det gäller främst ett samordnat utbildningsutbud som svarar mot arbetsmarknadens behov av kompetens, start av nya utbildningsprogram och tillgången till fristående kurser. I dag har arbetsgivaren begränsade möjligheter att påverka vilka utbildningar lärosätena väljer att erbjuda och i vilken omfattning.

Stockholms läns landsting tillstyrker utredarens förslag

- att lärosätena ska skapa arenor för regelbunden och systematisk samverkan med såväl arbetslivets representanter som med andra lärosäten om dimensionering av högskolans utbildning,
- att lärosätena inte ytterligare bör minska utbudet av fristående kurser,
- att fortbildning och vidareutbildning bör göras tydligare i lärosätenas strategiska utbildningsplanering,
- att frågan om mer än en examen utfärdas på samma studiemeriter bör ses över.

Vidare välkomnar Stockholms läns landsting en helhetsöversyn av specialistsjuksköterskeutbildningens krav för examen, längd och inriktning och att det i översynen tas särskild hänsyn till arbetsmarknadens behov av specialistutbildade sjuksköterskor.

Högskolans utbildningsutbud
Stockholms läns landsting bedömer att högskolans utbildningsutbud till stora delar motsvarar arbetsmarknadens behov. I vissa avseenden bör dock lärosätena vara mer lyhörda och skapa nya utbildningar när arbetsmarknaden förändras. För arbetsgivare har det varit svårt att få gehör för utvecklade behov i vården varför Stockholms läns landsting ansett sig tvungen att upphandla framför allt specialistsjuksköterskeutbildning. Ett upphandlingsförfarande i sig är kostsamt och arbetsgivaren ska i dessa fall även stå för utbildningskostnaden när utbildningen borde tillhandahållas i lärosätenas ordinarie utbildningsutbud. Stockholms läns landsting avser att

begränsa omfattningen av upphandlad utbildning från lärosäten när arbetsgivaren bedömer att utbildningen bör ingå i högskolans ordinarie utbildningsutbud.

Stockholms läns landsting har behov av att högskolan ökar utbudet av fristående kurser som gör det möjligt för medarbetare att fördjupa sina kunskaper under en kortare tid. Detta gäller även kurser för fortbildning och vidareutbildning för de som önskar eller behöver en fördjupad kompetens i yrket. Vid utformningen av nya kurser önskar Stockholms läns landsting vara en aktiv part för dialog med lärosätena om kursers utformning, omfattning och innehåll.

Stockholms läns landsting instämmer därför i utredarens förslag att fortbildning och vidareutbildning bör göras tydligare i lärosätenas strategiska utbildningsplanering.

Samverkan
Stockholms läns landsting har ett nära samarbete med universiteten och högskolorna i regionen. Stockholms läns landsting välkomnar dock ett stärkt uppdrag till lärosätena för samverkan med arbetsgivarna. Det gäller främst ett samordnat utbildningsutbud som svarar mot arbetsmarknadens behov av kompetens, start av nya utbildningsprogram och tillgången till fristående kurser. I dag har arbetsgivaren begränsade möjligheter att påverka vilka utbildningar lärosätena väljer att erbjuda och i vilken omfattning. Hälso- och sjukvården står inför stora förändringar vilket medför att efterfrågan på ny och utvecklad kompetens ökar och det är av största vikt att lärosätena har möjlighet att vara flexibla och kunna möta arbetsmarknadens krav på kompetens. Det gäller både tillgången till utbildningsprogram men också möjligheten för landstingets personal att genomgå fristående kurser. Till detta kommer landstingets önskan om en nära dialog om dimensionering av utbildningsplatser, utbildningarnas innehåll och omfattning samt utbildningarnas förläggning i tid och rum. Detta också för att Stockholms läns landsting som arbetsgivare ska kunna möta kraven på tillgång till platser för verksamhetsförlagd utbildning.

Som regleringen är utformad i dag kan ett lärosäte välja att starta eller lägga ner en utbildning utan att stämma av med landstinget som arbetsgivare. Detta kan medföra att landstinget tvingas upphandla och betala för exempelvis specialistsjuksköterskeutbildning för att tillgodose behovet av utbildad personal. Det kan också innebära att landstinget tvingas ta emot studenter på verksamhetsförlagd utbildning där landstinget inte ingått i planering och dimensionering.

Dubbla examina och förlängning av utbildningar
Stockholms läns landsting anser att det är av största betydelse att yrkesexamina i högskolan medför den kompetens yrket kräver. Det finns en ständigt pågående diskussion att utbildningar bör bli längre. För att trygga kompetensbehoven i hälso- och sjukvården är utbildningars innehåll och vilka kunskaper, förmågor och färdigheter en utbildning leder till det mest väsentliga. Lösningen för att tillgodose nya och förändrade kompetensbehov är inte per automatik en längre utbildning. När utbildningar förlängs medför det konsekvenser för arbetsgivaren i form av att kvalificerade medarbetare ska vara borta från arbetet och att arbetsgivaren förväntas tillhandahålla platser för verksamhetsförlagd utbildning vilket påverkar verksamheten och ofta medför ökade kostnader för arbetsgivaren. Från ett arbetsgivarperspektiv kan fristående kurser för medarbetares utveckling och fördjupning av en viss kompetens utgöra en viktig komplettering till längre utbildningsprogram. Stockholms läns landsting menar att arbetsgivarna måste få delta i de diskussioner som förs om utbildningars förlängning så att arbetsmarknadens behov av utbildad personal tillgodoses på bästa sätt.

Efter Universitetskanslersämbetets utvärdering av specialistsjuksköterskeutbildningarna diskuteras huruvida specialistsjuksköterskeutbildningen bör förlängas för att uppfylla kraven i högskoleförordningen. Stockholms läns landsting välkomnar en helhetsöversyn av specialistsjuksköterskeutbildningens krav för examen, längd och inriktning och att det i översynen tas särskild hänsyn till arbetsmarknadens behov av specialistutbildade sjuksköterskor.

Stockholms läns landsting delar utredarens uppfattning att frågan om mer än en examen utfärdas på samma studiemeriter bör ses över.

Yrkeshögskolan
Som utredaren påpekar har anordnare av yrkeshögskoleutbildning mycket svårare att bygga stabila organisationer som verkar över lång tid. Stockholms läns landsting önskar en mer långsiktig hållbar planering av utbildningar i yrkeshögskolan, ökad samverkan kring inriktning, dimensionering och att ingå i prioriteringsdiskussioner.

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -07- 09
Dnr LS 2015-0978

Sammanfattning

1993 års universitets- och högskolereform

1993 års universitets- och högskolereform innebar att idén med central planering och dimensionering av högskoleutbildning upplöstes. Istället följde en våg av avreglering och decentralisering. Den högskolelag som då fastställdes styr i allt väsentligt ännu högskolan.

Det hårt reglerade linjesystemet ersattes med en examensordning för högskoleutbildning och en examensbeskrivning för varje examen. I stället för att som tidigare reglera innehållet i varje utbildningslinje genom nationella utbildningsplaner, så styr statsmakterna genom att ange examensmål som ska uppnås.

En viktig del av reformen var införandet av ett kursbaserat utbildningssystem, där kursen utgör en basal enhet i all utbildning i stället för linjen/programmet. Denna förändring var kongenial med ideologin att öka friheten i utbildningssystemet genom att i mycket högre utsträckning bygga på studentens val.

Genom sina val av utbildning skulle studenterna direkt påverka högskolornas utbildningsutbud. Studenterna förutsattes skaffa sig information om utbildningars kvalitet och arbetsmarknadsutsikter och på denna grund välja utbildning. Studenternas efterfrågan blev den avgörande dimensioneringsprincipen i och med att resurstilldelningssystemet helt kopplades till studenternas deltagande och prestation. Staten förbehöll sig dock rätten att styra över vissa viktiga utbildningsområden som lärar-, sjuksköterske- och civilingenjörsutbildning.

De övergripande målen med högskolans utbildning har varit stabila över tid. Målen kan beskrivas i att förbereda för yrkesverksamhet, att förbereda för forskarutbildning, att ge fortbildning och vidareutbildning och att utveckla och bilda studenten som individ. Högskolelagens sätt att utforma målen har förvisso genomgått

betydande förändringar från 1977 till 2007, men av förarbeten framgår att de övergripande målen ligger fast. Alltsedan 1993 gäller att förberedelse för yrke främst uppnås genom en bred, allmänbildande utbildning präglad av generiska kunskaper och färdigheter. 1993 års högskolereform innebar dock en betydande förskjutning från att högskolans främsta mål är yrkesutbildning till att istället stödja individens utveckling och individens möjlighet att välja sin egen utbildning. Efter den senaste examensreformen, nu gällande, har balansen i viss mån återställts, framför allt genom högskoleförordningens – särskilt examensordningens – tydliga krav på yrkesförberedelse.

Högre utbildning har ökat i Sverige och internationellt

Högre utbildning har ökat såväl i Sverige som i övriga världen. Mellan 2001 och 2012 har andelen i befolkningen (25–64 år) som har minst tre års högskoleutbildning ökat från 15 till 24 procent i OECD-länderna i genomsnitt. I Sverige har andelen ökat från 17 till 27 procent under samma tidsperiod. Utbyggnaden av högskolan märks tydligast i den yngre delen av befolkningen. I genomsnitt hade 30 procent av 25–34-åringarna inom OECD en högskoleutbildning år 2012, vilket är en ökning med 10 procentenheter sedan 2003. Det är ett resultat av att många länder har byggt ut sin högskoleutbildning under senare år. Även i Sverige har motsvarande ökning skett, från 24 till 34 procent.

Intresset för högre utbildning i Sverige – mätt i antalet sökande – har varierat över tid. Sedan 2006 har antalet sökande dock ökat konstant, och andelen som antagits har minskat. De sökande fördelar sig inte jämt, utan konkurrenssituationen varierar mellan olika utbildningar. Flest behöriga förstahandssökande har civilingenjörs-, sjuksköterske- och juristutbildningarna samt de olika lärarutbildningarna sammantagna. Utbildningarna till psykolog, veterinär, läkare, jurist samt fysioterapeut tillhör de utbildningar som har högst söktryck (antal behöriga förstahandssökande per antagen).

I Sverige, liksom i de flesta andra OECD-länder, är det en högre andel av kvinnorna än av männen som har högskoleutbildning. I Sverige har könsfördelningen i högskolan varit omkring 40 procent

män och 60 procent kvinnor sedan början av 2000-talet, men ser man till enskilda utbildningar är könsfördelningen ofta snedare. Läsåret 2012/13 hade endast var fjärde kurs vid universitet och högskolor en jämn könsfördelning (inom intervallet 40–60 procent).

De senaste tio åren har den svenska studentpopulationen föryngrats. Mellan läsåren 2004/05 till 2013/14 har medianåldern minskat bland studenterna från 26,0 år till 24,9 år. Kvinnorna var i genomsnitt ett år äldre än männen. Fortfarande är studenter med högutbildade föräldrar överrepresenterade i högskolan. Andelen av studenterna som har utländsk bakgrund (och som tillhör den svenska befolkningen) har ökat. Övergången till högskolan bland personer med utländsk bakgrund skiljer sig beroende på ålder vid invandring, ursprungsland och föräldrarnas utbildningsnivå.

Utvecklingen av utbildningsutbudet 1994–2013

Antalet helårsstudenter vid universitet och högskolor ökade med 31 procent från 228 000 år 1994 till 298 500 år 2013. Högskolorna har haft den största tillväxten under perioden. Men i absoluta tal är de traditionella universiteten fortfarande störst, och tillsammans med nya universitet och fackinriktade universitet utgör de tre fjärdedelar av högskolan – mätt i antal helårsstudenter.

Tabell 1 Utvecklingen 1994–2013 i sammanfattning

	Antal univ/högsk	Antal helårsstudenter (hst)		Procent hst på program		Största ämnesområde Näst största ämnesområde	
Grupp	2013	1994	2013	1994	2013	SUN 1-nivå	Hst 2013
Riket	48	228 000	298 000	64	73	Samhv, jur, handel, adm	85 000
						Tekn o tillv	54 000
Trad. universitet	7	142 000	148 500	58	68	Samhv, jur, handel, adm	47 500
						Hälso- o sjukv	23 500
Fackinr. universitet	5	22 000	32 500	96	90	Tekn o tillv	19 500
						Hälso- o sjukv	5 500
Nya universitet	4	32 500	37 500	62	73	Samhv, jur, handel, adm	12 000
						Hälso- o sjukv	7 000
Högskolor	14	29 500	75 000	72	74	Samhv, jur, handel, adm	22 500
						Hälso- o sjukv	13 500
Konstn. högskolor	4	1 500	2 000	100	85	Humaniora o konst	1 500
						Pedagogik o lärarutb.	500
Enskilda vårdhögsk.	3	800	2 000	100	98	Hälso- o sjukv	2 000
						Humaniora o konst	100
Övr. enskilda	11	40	600	-	-	-	-

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Ökningen av antalet helårsstudenter mellan 1994–2013 har skett inom utbildningsprogram, medan antalet helårsstudenter på fristående kurser har varit nästan oförändrat. Det innebär att programutbildningens andel – mätt i helårsstudenter – har ökat från 64 procent 1994 till 73 procent 2013. Det har alltså skett en programmifiering av svensk högskola. Framför allt är det generella program som har ökat. Yrkesinriktade program har däremot haft en måttlig tillväxt som följer den generella expansionen i högskolan. En förklaring till att yrkesinriktade program inte har ökat mer är att lärarutbildning, som är det största yrkesexamensområdet, har minskat under perioden.

Fristående kurser har framför allt minskat inom den del av högskolan som har den största andelen, nämligen traditionella universitet och i viss mån nya universitet. Att fristående kurser har minskat beror framför allt på att de har fungerat som ekonomisk buffert vid ekonomiska neddragningar. (Program omfattar flera år, tar längre tid att förändra och därmed att få ut spareffekter av.) Inför utbildnings- och examensreformen 2007 omvandlades också många terminslånga fristående kurser till generella program. En hög andel av det fristående kursutbudet erbjuds på deltid. Av fristående kurser på campus ges 50 procent på deltid, och på distans ges 80 procent på deltid.

Sommarkurser är av liten omfattning och har, liksom övrigt fristående kursutbud, minskat de senaste åren. Sommarkurser är sällan kurser som ingår i examensinriktad utbildning, utan kurser som syftar till fortbildning och förberedelse för annan högskoleutbildning. De kan också vara projektarbeten eller säsongsbetonade kurser.

Det är svårt att avgränsa vad som utgör fortbildning och vidareutbildning eftersom syftet med en utbildning bestäms av varje enskild individ. Fristående kurser som ges på deltid och har äldre studenter ger dock ett grovt mått på fortbildning och vidareutbildning. Antalet kurser som faller inom dessa kriterier ökade fram till 2010, och de utgör en allt större del av de fristående kurserna. Merparten är korta kurser, och ungefär hälften ges på distans. Sedan 2010 har dock antalet kurser av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär minskat.

Vad som utgör distansutbildning är svårt att avgränsa, då all högre utbildning i dag nyttjar olika former av IT-plattformar. Respektive lärosäte markerar i statistiken vilka utbildningar som är distansutbildningar utifrån definitionen att lärare och studenter i huvudsak är åtskilda i tid och rum. Distansutbildning har ökat kraftigt från 1994 till 2013 och används i stor utsträckning för fortbildning och vidareutbildning. Framför allt är det fristående kurser som ges på distans. Det finns också program som erbjuds på distans, mestadels utbildningar inom vård- och lärarutbildningsområdet.

Det utbildningsområde (enligt Svensk utbildningsnomenklatur, SUN[1]) som har haft flest antal helårsstudenter under hela perioden 1994–2013 är *samhällsvetenskap juridik, handel och administration*

[1] Se bilaga 6.

(85 000 helårsstudenter 2013). Näst störst har hela tiden *teknik och tillverkning* varit (54 000 helårsstudenter 2013). Det utbildningsområde som har haft den största procentuella ökningen är *hälso- och sjukvård samt social omsorg* som har ökat med 75 procent mellan 1994 och 2013. Det enda utbildningsområde som har minskat är *pedagogik och lärarutbildning* som minskade från 39 000 helårsstudenter år 1994 till 36 500 år 2013. Fristående kurser domineras av *humaniora och konst*, där språk är ett stort inslag, samt *samhällsvetenskap, juridik, handel och administration*.

Det har skett en uttunning av undervisningen i och med att antalet program och kurser har ökat mer än antalet helårsstudenter. Detta innebär att undervisningstätheten har minskat under perioden. Det ökade kursutbudet utan motsvarande ökning av studenter kan också ses som en fragmentisering.

Högskoleutbildning och arbetsmarknad

Personer med högskoleutbildning har genomgående en god arbetsmarknad – de är generellt sett arbetslösa i lägre utsträckning än de som bara har en utbildning från grundskolan eller gymnasieskolan. Flera undersökningar visar också att högskoleutbildade etablerar sig väl på arbetsmarknaden. Enligt statistik från Eurostat har mer än 90 procent av de svenska studenterna en anställning efter examen, vilket är tio procentenheter högre än genomsnittet för EU. Det finns dock en pågående diskussion om matchning på arbetsmarknaden, där näringslivet påpekar att det finns brister i matchning mellan utbud och efterfrågan av utbildad arbetskraft.

Det finns många aktörer som gör prognoser om den framtida arbetsmarknaden. De flesta prognoser som görs ger dock samma bild av utvecklingen på en övergripande nivå.

Vi har valt att använda de planeringsunderlag för universitet och högskolor som Universitetskanslersämbetet (UKÄ) återkommande publicerar. En jämförelse av dessa prognoser över tid visar att för vissa utbildningsgrupper varierar bedömningen om det framtida balansläget, medan bedömningen för andra utbildningsgrupper har varit stabil. Genom att öka eller minska antalet nybörjarplatser på olika utbildningar har lärosätena till viss del anpassat sig efter prognoserna, och därigenom påverkat bilden av det framtida

balansläget. Inom utbildningsområdena *hälso- och sjukvård samt social omsorg* samt *pedagogik och lärarutbildning* har dock flera utbildningsgrupper under lång tid prognosticerats som bristyrken.

Kopplingen mellan utbildning och ett specifikt yrke är olika tydlig för olika högskoleutbildningar. Tydligast är kopplingen för de yrken som är reglerade enligt svensk lag – legitimationsyrken – där en hög andel av de utbildade arbetar inom "målyrket". Det finns dock också legitimationsutbildningar (apotekarutbildning, biomedicinsk analytikerutbildning) där många väljer att arbeta inom andra yrken är "målyrket". De yrkesexamensutbildningar som inte leder till legitimationsyrken – t.ex. jurist-, socionom- och ingenjörsutbildningar – har mindre stark koppling till ett specifikt yrke. Många generella utbildningar är breda och utbildar till flera yrken. Detta är typiskt för utbildningar inom humaniora, samhälls- och beteendevetenskap, biologi och ekonomi.

Utbildningsutbudet – bedömning av balansen

Vår bedömning är att utbildningsutbudet i huvudsak är väl balanserat och att dimensioneringssystemet i huvudsak fungerar väl.

Vi har gjort en bedömning av om balansen i högskolans utbildningsutbud är väl avvägd med hänsyn till 1) studenternas efterfrågan, 2) arbetsmarknadens behov och 3) samhällets övriga behov. Målet att utbildning i högskolan ska ha hög kvalitet och att studenterna ska ha möjligheter till progression i utbildningen är ett absolut krav som inte kan kompenseras eller balanseras mot andra behov eller krav. Om en utbildning inte tillfredsställer detta krav så ska den överhuvud inte finnas som utbildning i högskolan.

Studenternas efterfrågan

Vi bedömer att studenters efterfrågan är väl tillgodosedd genom det dimensioneringssystem och resurstilldelningssystem som infördes med 1993 års högskolereform och som innebär att det är just studenters efterfrågan som ska styra utbildningsutbudet.

Även om systemet i grunden är efterfrågestyrt så finns det vissa fall då studenters efterfrågan inte tillfredsställs. Detta är fallet i ett flertal dyrbara utbildningar som är starkt eftersökta, exempelvis

läkarutbildning, psykologutbildning, veterinärutbildning och skådespelarutbildning. För vissa sådana dyrbara utbildningar har statsmakterna lagt begränsningar i hur många utbildningsplatser som får finansieras genom tilldelade medel. Begränsningar kan också finnas på andra sätt, t.ex. i form av begränsad tillgång till verksamhetsförlagd utbildning. Det tycks vara accepterat av alla intressenter att statsmakterna genom ekonomisk styrning begränsar tillgången till utbildning som är kostsam att genomföra. Därtill kan lärosätena hämma studenternas efterfrågan genom att av olika skäl begränsa översökta utbildningar.

Arbetsmarknadens behov

Vår bedömning är att arbetslivets behov är tillgodosett med viktiga undantag inom vård- och lärarutbildning. Representanter för arbetsmarknaden har dock uttryckt missnöje med hur de kan påverka högskolans utbildningsutbud. Såväl arbetsmarknadens representanter som lärosätena saknar också diskussion kring gemensamma lösningar inom framför allt bristyrkesutbildningar.

Beslut om utbildningsutbud i en långt decentraliserad högskolesektor, där varje lärosäte självständigt beslutar om sitt utbildningsutbud, bör förutsätta dels dialog med företrädare för den arbetsmarknad man utbildar för, dels samverkan med andra lärosäten vars utbildningsutbud påverkar det egna lärosätet.

Det är angeläget att arenor för återkommande och systematisk dialog mellan lärosäten och berörda arbetslivsorganisationer finns både regionalt och nationellt. I den mån det saknas i dag bör de skapas och i den mån de finns bör de stärkas.

Det är klart att samhällets behov av utbildade för vård och skola inte tillfredsställs varför det är viktigt att undersöka vilka incitament som krävs för att fler utbildas inom dessa sektorer. Hindren för balans är av olika karaktär och kan grupperas i faktorer som högskolan kan påverka respektive faktorer som högskolan har svårt att påverka och där åtgärdspotentialen istället ligger på andra agenter, oftast arbetsmarknaden. Till den senare kategorin räknas hinder som hör samman med verksamhetsförlagd utbildning samt bristande studentintresse, vilket ofta har sin grund i en icke attraktiv arbetsmarknad.

Fortbildning och vidareutbildning

Högskolan har flera uppdrag varav det kvantitativt största uppdraget är att utbilda unga människor i en flerårig sammanhållen utbildning som förbereder för arbets- och samhällslivet. Att den absolut största delen av utbildningsutbudet består av examensinriktade program är en rimlig avvägning.

Antalet fristående kurser påverkar utrymmet för fortbildning och vidareutbildning. Vår bedömning är att lärosätena inte ytterligare bör minska utbudet av fristående kurser.

Vi menar att fortbildning och vidareutbildning är ett av högskolans uppdrag och tydligt ska ingå i den strategiska utbildningsplaneringen. Genom att en så stor andel av det totala utbildningsutbudet i högskolan är tillgängligt i form av fristående kurser skapas en mycket stor potential för individer att ta del av högskolans hela utbildningsutbud när de vill utöka sin kunskap – dvs. fortbilda eller vidareutbilda sig. Denna möjlighet har utökats med det ökade utbudet av fristående kurser som ges på deltid och på distans. Denna styrka med det svenska systemet bör betonas.

Men den öppenhet och den flexibilitet som präglar den svenska högskolan och som möjliggör fortbildning och vidareutbildning är tillgänglig främst för *individen*. Högskolan bör också i sin strategiska planering ta hänsyn till återkommande kompetensutvecklingsbehov med hög efterfrågan och erbjuda kurser för *grupper*. Utbildningens distributionsform bör anpassas till individer som studerar i fortbildnings- och vidareutbildningssyfte.

När företag, myndigheter och andra arbetsorganisationer har behov av fortbildning och vidareutbildning för att systematiskt kompetensutveckla sin personal så är högskolans normala utbildningsorganisation mindre väl anpassad, utan sådan fortbildning och vidareutbildning bör ske i form av uppdragsutbildning. Högskolan bör dock tillgängliggöra spetskunskap, och annan kunskap som enbart högskolan kan tillhandahålla, i form av fortbildning och vidareutbildning när sådan efterfrågas.

Samhällets övriga behov

Utifrån den kunskap vi har är det inte möjligt att bedöma om högskolans utbildningsutbud tillgodoser samhällets övriga behov, men vi anser att det heller inte föreligger uppenbara indicier som talar emot detta.

Behovet av dugliga samhällsmedborgare är ett vitalt krav för ett fungerande samhälle. Vi menar att detta behov tillfredsställs i högskolans bildningsuppdrag och att bildning ska ses som en dimension i all högskoleutbildning.

Utbildning för den ideella sektorn förutsätter alltmer professionskunskap, men utbildning som krävs för att verka i ideell verksamhet är svår att bedöma. Ideella organisationer utgör heller inte en stark påtryckningsgrupp på högskolan vilket bidrar till svårigheten att bedöma om kriteriet uppfylls.

Alla högskolor verkar också i en regional kontext och utgör viktiga kraftcentra i sina regioner. Högskoleutbildning (utöver distansutbildning) är relativt väl spridd i Sverige, men antalet orter med högskoleutbildning har minskat under senare år. Att i mer strikt mening bedöma huruvida högskolor i dag tillfredsställer uppdraget att fungera som motor i regionens näringsliv, samhällsliv och kulturliv ligger utanför denna utrednings ramar.

Högskolan ska också utgöra en kritisk kraft i samhället genom att utgöra "friutrymme" för utbildning som skapats oberoende av kända behov. Denna funktion är vital för samhället och bidrar till svårigheten att bedöma om en utbildning är omotiverad eller grundlägger en framtida arbetsmarknadsnisch. Det ligger i sakens karaktär att det är mycket svårt att bedöma om detta kriterium är tillfredsställt.

Slutsats och förslag utifrån balansbedömningen

Vår slutsats är att de styrningsmekanismer som infördes med reformen 1993 fungerar och att dimensioneringssystemet i huvudsak är välfungerande. Detta innebär fortsatt tilltro till att studenters efterfrågan i grunden utgör det bästa sättet att planera utbildningsutbud och att studenter är med och skapar framtidens arbetsmarknad. Det innebär också att vi även fortsatt lägger ansvaret på den enskilde studenten för att planera sin egen framtid.

Det är dock uppenbart att dagens dimensioneringssystem inte tillfredsställer alla behov på arbetsmarknaden och att det därmed inte är ett perfekt dimensioneringssystem. Åtgärder av justerande karaktär bör därför vidtas för att bättre tillfredsställa arbetsmarknadens behov.

Vi föreslår att lärosätena ska – i de fall detta inte redan finns – skapa arenor för regelbunden och systematisk samverkan med såväl arbetslivets representanter som med andra lärosäten om dimensionering av högskolans utbildning. Utformningen av dessa arenor ska anpassas till respektive lärosätes profil, behov och arbetslivsintressenter och ta hänsyn till lärosätets regionala, nationella och internationella uppdrag. Lärosätena ska i årsredovisningen till regeringen redovisa hur den systematiska samverkan med arbetslivets intressenter genomförs.

Vi föreslår vidare att UKÄ ges i uppdrag att utvärdera hur samverkansarenor fungerar ur lärosätets och ur arbetslivets perspektiv efter tre år. UKÄ bör också i samband med publiceringen av rapporten *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden* samla högskolorna och andra berörda myndigheter till diskussion i dimensioneringsfrågor.

Därtill föreslår vi att regeringen samlar högskolans och arbetslivets representanter för att skapa gemensamma upplösningar av de hinder som identifierats beträffande vårdutbildningar och lärarutbildningar.

Vi menar att lärosätena inte ytterligare bör minska utbudet av fristående kurser.

Fortbildning och vidareutbildning bör göras tydligare i lärosätenas strategiska utbildningsplanering. Vi föreslår att lärosätena i årsredovisningen till regeringen redovisar hur fortbildnings- och vidareutbildningsuppdraget har tydliggjorts i planeringen av utbildningsutbudet.

Sommarkurser – i syfte att förkorta studietiden

Vår bedömning är att Sverige på grund av överenskommelser inom Bolognaprocessen inte ensidigt kan förlänga det akademiska året genom att använda sommaren som utbildningstid. För enskilda studenter finns dock alltid möjligheten att förkorta sin studietid

genom att öka sin studieinsats, exempelvis genom att läsa sommarkurser. Det krävs dock att utbudet av sommarkurser ökar och att det i större utsträckning än i dag består av kurser som normalt sett ingår i en examensinriktad utbildning. De senaste åren har antalet sommarkurser minskat, vilket är i likhet med utvecklingen för fristående kurser totalt sett. Utbudet av sommarkurser är olika stort vid olika lärosäten, och några lärosäten har inget sådant utbud alls.

Om regeringen vill öka utnyttjandet av sommarkurser för att förkorta studietider föreslår vi att lärosätena ges uppdrag att öka utbudet av sommarkurser inom ramen för särskilda åtgärder.

Många heltidsutbildningar fyller dock inte studenternas arbetsveckor, dvs. utbildningarna motsvarar inte i realiteten heltidsstudier. Att ge samtliga studenter som på papperet studerar på heltid också i realiteten heltidsstudier bedömer vi vara en samhällsekonomiskt mer angelägen insats än att utöka möjligheterna för studenter att förkorta sin utbildning genom studier under sommaren.

Examensfrågor

Studenter som inte avlägger examen

Det är stora variationer i examensfrekvens mellan olika yrkesexamensprogram. Generellt sett gäller att examensfrekvensen är högre i utbildningar som leder till legitimationsyrken. Att mäta genomströmning genom examensfrekvens är relevant för legitimationsutbildningar, men för andra utbildningar innebär låga examensfrekvenser inte per automatik att studenterna inte har fullföljt utbildningen. I den internationella statistiken mäts genomströmning genom andelen av högskolenybörjarna som avlagt examen. Detta innebär att statistiken inkluderar studenter på fristående kurser som inte alltid studerar för att ta examen, något som är specifikt för Sverige. Det är en förklaring till att examensfrekvensen är låg i Sverige jämfört med övriga OECD-länder.

Kvinnor har högre examensfrekvens än män på nästan alla yrkesexamensprogram. Kvinnor har också en högre prestationsgrad (andel avklarade poäng av registrerade poäng) än män. Det är svårt att hitta förklaringar till varför kvinnor generellt presterar bättre än män. Det kan dock konstateras att detta även gäller inom

gymnasieskolan, och att denna skillnad mellan könen även finns i många andra OECD-länder.

Vår bedömning är att den låga examensfrekvensen i huvudsak beror på att arbetslivet inte efterfrågar examensbevis och att högskoleförordningen stadgar att examensbevis måste initieras av studenten.

Sverige har en – i förhållande till omvärlden – avreglerad arbetsmarknad med få reglerade yrken, vilket medför att arbetsgivare efterfrågar examensbevis i låg utsträckning. Även om den svenska arbetsmarknaden är avreglerad och sällan ställer formella krav på examensbevis så medför en alltmer internationaliserad arbetsmarknad att en utbildning fullföljs med ett formellt examensbevis. Vi anser att arbetsgivare och arbetslivets organisationer bör som norm kräva att examensbevis föreligger vid anställning i de fall examen från högskolan är relevant.

Processen att utfärda examensbevis utgår från studenten, till skillnad mot det gängse i omvärlden, lärosätet. Trots att det svenska utbildningssystemet är kursbaserat – vilket medför att det finns många vägar fram till examen – är det möjligt att lägga större ansvar på lärosätena för att utfärda examensbevis, vilket bör leda till att examensfrekvensen ökar. Vi föreslår att regeringen utreder en ändring av högskoleförordningen med innebörden att högskolan ska utfärda examensbevis för yrkesexamen och konstnärlig examen när studenten har fullgjort fordringarna för examen. På sikt bör lärosätena utveckla ett system för att ta samma ansvar för generella examina. Vi föreslår att regeringen fastställer målet att högskolorna senast 2020 ska ha det fulla ansvaret för att utfärda examina efter fullgjorda fordringar för examen.

Dubbla examina

Med dubbla examina menas att två examina baseras på (exakt) samma utbildning, oftast en yrkesexamen som kombineras med en generell examen. Det är framför allt inom vissa vårdutbildningar och teknikutbildningar som dubbla examina är vanligt förekommande.

Att utfärda dubbla examina är ett utpräglat svenskt fenomen som växt i omfattning med 2007 års examensreform. De vanligast förekommande argumenten för möjligheten att ge en generell

examen utöver yrkesexamen synes bottna i missförstånd: att detta skulle vara nödvändigt för internationell anpassning och att tillträde till utbildning på avancerad nivå och forskarnivå kräver generell examen. Nackdelen med dubbla examina är att både yrkesinriktningen och den generella inriktningen riskerar att suboptimeras om man planerar att genomföra båda samtidigt.

Ett av Bolognareformens viktigaste syften var att skapa en gemensam struktur för examina i Europa. Systemet med dubbla examina motverkar syftet att skapa internationell jämförelse mellan utbildningar.

Vår bedömning är att det är olämpligt att mer än en examen utfärdas på samma studiemeriter. Vi föreslår att regeringen utreder en ändring av högskoleförordningen med innebörden att lärosätet inte får utfärda två examina som grundar sig på samma studiemeriter.

Förlängning av utbildningar

Vår bedömning är att det inte förekommer att utbildningar omotiverat har förlängts. I och med att alla examina fr.o.m. 2007 innehåller ett exakt antal högskolepoäng finns inte längre några möjligheter att förlänga utbildningar. Tidigare fanns – framför allt för de generella programmen – endast krav på *minst* antal poäng i examen, vilket innebar att många examina innehöll fler poäng än de nominella. Övergången till den nya utbildnings- och examensstrukturen 2007 har inte medfört någon kraftig ökning av helårsstudenter på utbildningar på avancerad nivå, och därmed kan vi heller inte se något som tyder på att generella program har förlängts.

Under de senaste tjugo åren har regeringen beslutat att öka antalet högskolepoäng i åtta yrkesexamina. Därtill har regeringen i och med förändringar i lärarexamina ökat antalet högskolepoäng i en examen och minskat antalet högskolepoäng i en examen.

Utbildning till tandhygienist, som enligt examensordningen är tvåårig, har vid flera lärosäten varit organiserad som en treårig utbildning. Denna examen är dock för närvarande under utredning för förlängning. För djursjukvårdarexamen stämmer poängomfattningen enligt examenordningen inte överens med legitimationskraven för den utbildningens målyrke. Det har gjort att utbild-

ningen istället ges som ett generellt program, och därmed har utbildningen förlängts. Att legitimationskravet för djursjukskötare inte motsvaras av en yrkesexamen är ett förhållande som utredningen finner märkligt. Vi föreslår att förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet ändras så att poängomfattningen för djursjukvårdarexamen stämmer överens med legitimationskraven för djursjukskötare, alternativt att det införs en djursjukskötarexamen med poängomfattning som motsvarar legitimationskravet.

Högskolans gränser

I vårt uppdrag ingår att bedöma om det förekommer utbildningar inom högskolan som istället bör organiseras i andra utbildningsformer. Det gör vi genom att dels se på kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen, dels genom att undersöka gränsdragningen högskola-yrkeshögskola.

UKÄ har under 2011–2014 genomfört fyra granskningar av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen, s.k. enstaka kurser. De brister som UKÄ funnit bland enstaka kurser som inte uppfyller lagens krav handlar framför allt om att de inte har tillräcklig vetenskaplig grund.

Yrkeshögskoleutbildning och högskoleutbildning skiljer sig åt på flera väsentliga punkter. Där högskolan utbildar för långsiktiga behov utifrån individens efterfrågan utgår yrkeshögskoleutbildningen från kortsiktiga behov och arbetslivets efterfrågan. En annan skiljelinje avser arbetslivets deltagande i utbildningen, vilket är en förutsättning för yrkeshögskoleutbildning men inte för högskoleutbildning. Enligt vår mening är det dock kriteriet om forskningsanknytning som är det som framför allt åtskiljer utbildning i högskolan från utbildning i yrkeshögskolan.

Forskningsanknytning är idén om ett nära samband mellan utbildning och forskning, och det används ofta som kriterium på vad som överhuvud konstituerar universitet och högskolor. Detta återfinns också i högskolelagen. Dagens massutbildning i högskolan utmanar dock detta ideal. Det finns ett mycket stort spann i vad som i dag utgör forskningsanknuten utbildning. Lärosätena hanterar frågan pragmatiskt och anpassar forskningsanknytningen efter olika behov i t.ex. utbildning på grundnivå och utbildning på avancerad nivå. Vi

menar dock att lärosätena bör höja och tydliggöra kraven för kortare utbildningar. Emellertid – frågan om hur långtgående krav som kan ställas på forskningsanknytning, och därmed gränsdragningen kring vad som hör till högskolans utbildningsansvar, är i grunden oklar. Vi föreslår att regeringen utreder hur högskolelagens krav på forskningsanknytning ska tolkas. Innan en sådan tolkning är gjord går det inte att bedöma om det förekommer utbildningar inom högskolan som bör ges inom andra utbildningsformer.

Vi föreslår också att lärosätena och Myndigheten för yrkeshögskolan utvecklar sin samverkan i syfte att identifiera utbildningar som överlappar i alltför hög grad. I de fall en utbildning inom högskolan synes sammanfalla med en utbildning i yrkeshögskolan, bör lärosätet visa på vilket sätt utbildningen i högskolan är knuten till forskning.