

Styrningen av lärosätenas utbildningsutbud

*Så kan akademien ta större ansvar
för framtidens kompetensbehov*

Ingeborg Amnéus och Pam Fredman

Juni 2024

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund



**Styrningen av
lärosätenas utbildningsutbud**

Utgiven av: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
www.suhf.se

ISBN: 978-91-989285-3-2

Omslag/original: Premediabatteriet

Tryckeri: AMO-Tryck AB, Solna 2024

Styrningen av lärosätenas utbildnings- utbud

*Så kan akademien ta större ansvar
för framtidens kompetensbehov*

Ingeborg Amnéus och Pam Fredman

juni 2024

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	9
1. Om rapporten	17
2. Syftet med högre utbildning	19
2.1 Övergripande mål med den högre utbildningen	19
2.2 Forskningsanknytning är den högre utbildningens signum...23	
3. Styrningen av utbildningsutbudet	27
3.1 Historisk tillbakablick	27
3.2 Styrverktyg idag.....	29
3.3 Effekter av riktade satsningar och uppdrag.....	35
3.4 Styrning av utbildning i andra nordiska länder	39
4. Högre utbildnings utveckling över tid	45
4.1 Studentpopulationen.....	45
4.2 Utbildningsutbudet.....	48
5. Vilka förväntningar finns på högre utbildning?	53
5.1 Studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.....	53
5.2 Den regionala kontexten	59
5.3 Värdet av en akademisk utbildning	61
6. Livslångt lärande i högre utbildning – vad innebär det? ...	67
6.1 Vad avses med livslångt lärande?.....	67
6.2 Lärosäten och andra aktörer inom livslångt lärande.....	68
6.3 Internationell utblick.....	73

7. Vilka förväntningar finns på livslångt lärande	
i högre utbildning?	77
7.1 Högre utbildning för yrkesverksamma	77
7.2 Vad skulle en förändrad balans i utbildningsutbudet innebära?	82
7.3 Ansvarsfördelningen för yrkesverksammas kompetens- utveckling	86
8. Förväntningar utifrån ansvar och rollfördelning	89
8.1 Vad påverkar utformningen av utbildningsutbudet?	90
8.2 Ömsesidig respekt för roller och ansvar	94
9. Rekommendationer	99
9.1 Förmedla värdet av akademisk utbildning	99
9.2 Agera för att skapa förståelse för olika roller	101
9.3 Ta ledningsansvar	103
10. Förslag på modell för styrning och resurstilldelning	107
10.1 Studenternas efterfrågan och arbetslivets långsiktiga behov ska fortsatt styra	107
10.2 Stärk kopplingen mellan utbildning och forskning	109
10.3 Ge goda förutsättningar för utveckling och förnyelse av utbildningsutbudet	112
Referenser	119
Förkortningar	127

Förord

Högre utbildning är avgörande för kompetensförsörjningen inom samhällets alla sektorer, och en väsentlig del i en demokratisk och hållbar samhällsutveckling. Lärosätenas förmåga att bedriva högkvalitativ utbildning och kunna förse arbetsmarknaden och enskilda individer med relevant kompetens är helt central för kunskapssamhället. Under senare tid har det livslånga lärandet givits större fokus, inte minst i termer av yrkesverksammas möjligheter att kompetensutveckla sig i och med införandet av omställningsstudiestödet.

Eftersom högre utbildning är så avgörande för samhället, nationellt och globalt, är det rimligt att det finns många intressenter som engagerar sig och har olika förväntningar på omfattning och utbud. För konstruktiva dialoger med olika aktörer, inte minst med politiken, behövs ett väl underbyggt kunskapsunderlag att utgå från. Lärosätena behöver ges goda förutsättningar för att kunna ta sitt ansvar att skapa ett relevant och aktuellt utbildningsutbud som tillgodoser studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov.

I den kommuniké som utbildningsministrarna inom European Higher Education Area antog i Tirana i maj 2024 betonas att högre utbildning endast fullt ut kan utveckla sitt uppdrag när dess grundläggande värderingar respekteras. Det handlar om att skydda, främja och upprätthålla akademisk frihet, akademisk integritet, institutionell autonomi, engagemang från studenter och anställda, det offentliga ansvar för den högre utbildningen och lärosätenas samhällsansvar.

SUHF:s förbunds församling har beslutat att Expertgruppen för analys ska ta fram underlag och rapporter som identifierar lämpliga och realistiska politiska lösningar. Expertgruppen fokuserar på fyra övergripande områden – akademisk frihet, kontroll och byråkratisering, högre utbildning och livslångt lärande samt beroendet av externa forskningsmedel. Denna rapport fokuserar på den högre utbildningen, men de fyra delarna hänger samman.

Hans Adolfsson,

Ordförande för SUHF och Expertgruppen för analys

Rapporten är en del

Denna rapport är en del av arbetet inom ramen för SUHF:s expertgrupp för analys. Expertgruppen för analys har i uppdrag att ta fram underlag och översikter som utgår från behov inom högskolesektorn och följer politiska reformer som påverkar lärosätena. Underlagen ska fungera som kunskapsunderlag för universitet och högskolor, vid dialog med andra samhällsaktörer om lärosätenas roll och förutsättningar att bidra till samhället, men även som grund för att påverka regering och riksdag. Målet för expertgruppen för analys är att i allt högre grad kunna ta ett helhetsgrepp på centrala frågor för de svenska lärosätena och identifiera lämpliga och realistiska politiska lösningar.

Fram till utgången av 2025 ska analysgruppen fokusera på fyra områden:

- Beskriva utvecklingen av akademisk frihet och lämna analyser som kan bidra till att öka lärosätenas autonomi. I detta ingår att beskriva hur en ny och förändrad offentligrättslig organisationsform kan utformas för lärosätena.
- Beskriva hur förutsättningar för universitet och högskolor har förändrats genom ökad kontroll och krav på återrapportering samt ge förslag på hur ökat förtroende mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås.
- Undersöka hur utbildningens utformning och styrning påverkas av förväntningar på kompetensförsörjning inklusive ökad kapacitet för livslångt lärande och kompetensutveckling för yrkesverksamma samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för utbildningen.
- Undersöka hur det ökade beroendet av externa medel för forskning har utvecklats och vilka konsekvenser detta har fått för lärosäten samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för forskningen.

Varje projekt ska producera analyser och rapporter som kommer att presenteras under 2024 och 2025.

av ett större projekt

Författarna vill rikta ett tack till ledamöterna i expertgruppen för analys, för diskussioner, stöd och vägledning. Denna rapport har blivit bättre genom synpunkter och inspel från projektledarna för övriga projekt inom expertgruppen: tack till Tim Ekberg, Lunds universitet, Shirin Ahlbäck Öberg, Uppsala universitet, Johan Boberg, Uppsala universitet och Ulrika Bjare, Stockholms universitet.

Ett särskilt tack går till Magnus Petersson vid Chalmers tekniska högskola och Daniel Gillberg vid Uppsala universitet som under arbetets gång läst rapportutkast och lämnat värdefulla synpunkter på hur texten kan förbättras. Tack även till Ann Fust och Mats Benner för kloka kommentarer. Tack också till Jacob Färnert och Sebastian Lagunas Rosén, Sveriges förenade studentkårer samt Karin Åmossa och Lars Geschwind, Sveriges universitetslärare och forskare, för insiktsfulla samtal om den högre utbildningens förutsättningar.

Vi vill också tacka Magnus MacHale-Gunnarsson vid Göteborgs universitet som varit behjälplig med vissa underlag. Till sist vill vi tacka Christopher Sönerbrandt vid SUHF:s kansli för kloka råd och synpunkter.

Författarna Pam Fredman och Ingeborg Amnéus ansvarar själva helt och hållet för innehållet i denna rapport.

Sammanfattning

Värdet av högre utbildning

Den högre utbildningens betydelse för ett starkt samhälle och en demokratisk och hållbar samhällsutveckling är fastslagen både nationellt och i internationella måldokument. I Sveriges grundlag (regeringsformen) är den högre utbildningens betydelse tydliggjord då det där framgår att det offentliga har ett ansvar för denna. Den högre utbildningen är avgörande för att tillhandahålla samhället en stor del av sin yrkeskunniga arbetskraft. Utexaminerade studenter kan inom sina yrkesroller och som samhällsmedborgare föra ut ny forskningsbaserad kunskap i samhället och använda de förmågor till analys och kritisk granskning som de utvecklat genom sin utbildning.

Forskningsanknytningen är den högre utbildningens signum. Enligt högskolelagen ska den högre utbildningen vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Vad forskningsanknytning konkret innebär för enskilda utbildningar varierar och ska bedömas av utbildningsansvariga lärare. Det är lärosätenas ansvar att tydliggöra och motivera för både studenter och framtida arbetsgivare varför forskningsanknytning är viktig.

Förutom vetenskapligt förankrade ämneskunskaper ska en akademisk utbildning stärka studenternas generiska färdigheter, såsom kritiskt tänkande och förmågan att tillgodogöra sig komplex kunskap. Detta är tydligt angivet i högskolelagen (1 kap. 8–9 §§). Generiska färdigheter är väsentliga för en arbetsmarknad som förändras snabbt, och dessa tränas bland annat genom utbildningens forskningsanknytning. I flera undersökningar har det tydliggjorts att arbetsgivare, förutom djupa ämneskunskaper, efterfrågar individer med allmänna kompetenser såsom problemlösningsförmåga, kreativitet, initiativförmåga, kritiskt tänkande, analytisk kompetens samt förmågan att ta till sig komplex kunskap.

Möta samhällets kompetensbehov

Den grundläggande principen i dagens styrmodell för högre utbildning är att politiken sätter de yttre ramarna, medan lärosätena ansvarar för att inom dessa ramar dimensionera utbildningsutbudet utifrån studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov, i kombination med kunskapsutvecklingen. Genom regeringens riktade satsningar på vissa utbildningar eller utbildningsformer, har dock lärosätenas utrymme att agera strategiskt minskat. Sådana riktade satsningar innebär att bedömningen av hur utbildningsutbudet ska utformas förflyttas och centraliseras, från lärosätena till regeringen, vilket utvärderingar har visat inte alltid är ändamålsenligt eller effektivt.

Arbetsmarknadens behov påvisas bland annat i nationella prognoser. Man bör dock vara medveten om att prognoser bygger på specifika antaganden om framtiden, vilka blir mindre träffsäkra ju mer föränderlig den framtida arbetsmarknaden är. Diskussioner om brist och efterfrågan på en framtida arbets-



Den ökade efterfrågan på kompetensutveckling för yrkesverksamma, inte minst till följd av det nya omställningsstudiestödet, innebär att lärosätena behöver skapa nya typer av utbildningar.

marknad bygger ofta på förenklingar av den kompetens som efterfrågas och förutsätter ofta en oförändrad arbetsmarknad. Ny kunskap från bland annat forskning skapar också nya arbetsmarknadsnischer med idag oförutsägbara yrkesroller.

Högre utbildning verkar till stor del i en regional kontext eftersom

många påbörjar högskolestudier i sin geografiska närhet och stannar kvar i regionen efter examen. Behovet av kompetens varierar mellan olika regioner, och lärosätena behöver därför även beakta det regionala perspektivet när de planerar sitt utbildningsutbud. Lärosäten kan också behöva samarbeta regionalt för att möta kompetensbehoven effektivt.

Utbildning för livslångt lärande ingår i universitetens och högskolornas uppdrag, och detta har accentuerats både nationellt och inom EU. Den ökade efterfrågan på kompetensutveckling för yrkesverksamma, inte minst till följd av det nya omställningsstudiestödet, innebär att lärosätena behöver skapa nya typer av utbildningar. Att utbildningssystemet är kursbaserat är en stor

fördel när den högre utbildningen ska möta behovet av livslångt lärande, särskilt genom fristående kurser. För att anpassas för en ny målgrupp kan dock utbildningar behöva tillgänggöras genom att exempelvis erbjudas på distans, på deltid eller på kvällstid. Också i utbildning för livslångt lärande är forskningsanknytningen avgörande.

Om inga resurser tillförs kan dock livslångt lärande i högre utbildning inte expandera utan att tränga undan annan utbildning. Det kan leda till att färre nybörjare får möjlighet att studera och ta en första examen. Samtidigt väntas studentefterfrågan öka över tid då antalet 19–25-åringar i befolkningen blir fler.

Ansvaret för att finansiera yrkesverksammas kompetensutveckling varierar med utbildningens syfte. När det gäller individer som strävar efter vidareutbildning för karriärväxling eller personlig bildning är det rimligt att individen själv står för kostnaderna, exempelvis studielån, medan själva utbildningen finansieras av skattemedel. Om det istället handlar om systematisk kompetensutveckling av medarbetare på en arbetsplats bör det vara arbetsgivaren som står för kostnaderna, exempelvis genom att köpa uppdragsutbildning.

Vid lärosätena pågår en ständig förnyelse och uppdatering av utbildningsutbudet, men det finns också en tröghet, särskilt när det gäller att koppla samman olika ämnen och discipliner. Lärosätena styr över vissa faktorer såsom intern fördelning av resurser, arbetsmiljö, organisation och beslutsstruktur. De har också möjlighet att genom samarbete med andra lärosäten utveckla befintliga utbildningar eller skapa nya. Dock finns omständigheter som lärosätena inte kan styra över. Det viktigaste är studentintresset, och där har arbetsgivarna ett ansvar för att yrken och arbetsliv är attraktiva.

För att nå de övergripande målen för högre utbildning krävs att olika aktörer har en ömsesidig respekt och förståelse för varandras roller. Lärosätena måste förstå politikens behov av resultat och effektivitet, arbetsmarknadens behov av kompetens samt studenternas behov av utbildning med hög kvalitet. Samtidigt måste politiken och arbetsmarknaden respektera den högre utbildningens roll i kompetenskedjan samt lärosätenas ansvar, akademiska integritet och förutsättningar.

Rekommendationer till lärosätena

För att skapa en gemensam grund inom högskolesektorn och kunna inta en proaktiv roll i samhällsdebatten, ger vi ett antal rekommendationer till lärosätena. Dessa rekommendationer bygger på att lärosätena, med stöd av den kollegiala kompetensen, själva utvecklar den högre utbildningen för att möta samhällets behov av kompetens för en hållbar och demokratisk utveckling.

Lärosätena bör gemensamt stå upp för vikten av att den högre utbildningen ger studenterna den akademiska kompetens som föreskrivs i högskolelagen (1 kap, 8–9 §§), vilket innebär att ta ansvar för att prioritera och resursfördela internt för att uppnå dessa mål. Lärosätena bör intensifiera sitt gemensamma arbete med att förmedla den akademiska utbildningens unika värde till studenter, arbetsgivare och politiker. Vi rekommenderar att lärosätena prioriterar arbetet med att:

- lärare förmedlar forskningsbaserad kunskap från ett brett forskningsfält som är relevant för ämnet,
- anpassa och utveckla pedagogik utifrån behovet av forskningsanknytning, vilket kan innebära omfördelning av lärarledd tid och därmed resurser,
- stödja studenterna i att omfamna utbildningens akademiska värden,
- verka för att arbetsgivarna erkänner och värderar den akademiska kompetensen,
- uppmana politiken att agera utifrån att kunskap och bildning är viktigt för ett demokratiskt hållbart samhälle.

Vidare rekommenderas lärosätena att agera för att skapa förståelse bland politiker och arbetsgivare för den högre utbildningens roll och förutsättningar. På så sätt kan relevansen och kvaliteten i dialogen med dessa aktörer förbättras, och på sikt kan lärosätena tillsammans med andra samhällsaktörer påverka politiska beslut som underlättar och stärker kompetens- och kunskapsförsörjningen. Samtidigt behöver lärosäten visa förståelse för politikens och arbetslivets behov. Då samhällsutmaningarna är komplexa behöver lärosätena också i större utsträckning agera mång- och tvärvetenskapligt i kontakterna med arbetslivet. Den diversifierade högskolesektorn behöver ha en stark representation i olika sammanhang. Vi rekommenderar att:

- lärosätena utvecklar samarbeten med olika samhällsaktörer för att i dialog utforma utbildningar grundade på förståelsen av olika logiker,
- dialogerna med andra samhällsaktörer också används för att åstadkomma bättre policyskapande inspel till politiken,
- SUHF ges ett tydligt mandat att företräda högskolesektorn nationellt, med utgångspunkt i förankrad kunskap om sektorns utmaningar och behov.

Slutligen rekommenderas lärosätesledningarna att ta ansvar för att agera proaktivt och realisera verksamhetens utvecklingsbehov, vilket stärker trovärdigheten för en ökad institutionell autonomi. På olika organisatoriska nivåer behöver ledningarna, i dialog med kollegiet, ta initiativ till att utveckla den högre utbildningen och ge kollegiet förutsättningar att ta ett brett akademiskt ansvar. Detta innebär att bidra till helheten på det egna lärosätet, men även till utvecklingen på nationell nivå. Ledningarna måste också säkerställa en god arbets- och studiemiljö. Vi rekommenderar lärosätesledningarna att:

- utveckla samarbeten och arbetsdelning kring utbildningsutbudet, i synnerhet inom bristutbildningar samt utbildning för livslångt lärande,
- utveckla mång- och tvärdisciplinära samarbeten inom och mellan lärosäten,
- tillsammans arbeta för dimensionering av forskarutbildning utifrån ett nationellt kompetensförsörjningsbehov.

Förslag på modell för styrning och resurstilldelning

En viktig grundförutsättning för att nå den högre utbildningens övergripande mål, såsom de är formulerade i högskolelagen, är att det finns förtroende och tillit mellan lärosäten, politiken och andra samhällsaktörer. Förtroende och tillit byggs genom förståelse för varandras olika roller, vilket skapas genom ökad dialog.



Slutligen rekommenderas lärosätesledningarna att ta ansvar för att agera proaktivt och realisera verksamhetens utvecklingsbehov, vilket stärker trovärdigheten för en ökad institutionell autonomi.

När dagens styrmodell infördes 1993 lyftes generiska färdigheter fram som den bästa förberedelsen för en arbetsmarknad i snabb förändring. Detta argument gäller fortfarande och har förstärkts av utvecklingen på arbetsmarknaden. Studenternas efterfrågan styr till stor del utbildningsutbudet, vilket motiveras av att det är studenterna som ska planera och ta ansvar för sin egen framtid. Samtidigt ska utbildningsutbudet anpassas till arbetsmarknadens långsiktiga behov, vilket måste bygga på framtidsblickande dialoger mellan lärosätena och arbetslivet.

Lärosätena bör även fortsättningsvis ha ett stort reellt handlingsutrymme att styra sitt utbildningsutbud, och ges tillit att bedöma utbildningsutbudets dimensionering utifrån studenters efterfrågan och arbetslivets behov. Inom



För att nå den högre utbildningens fulla potential, och därigenom tillföra relevant kompetens och kunskap till samhället, måste det finnas en stark koppling mellan utbildning och forskning, då dessa överlappar och berikar varandra.

ramen för en tillitsbaserad styrning kan lärosätena ta ansvar för att möta arbetslivets långsiktiga behov, inte minst regionalt.

För att nå den högre utbildningens fulla potential, och därigenom tillföra relevant kompetens och kunskap till samhället, måste det finnas en stark koppling mellan utbildning och forskning, då dessa

överlappar och berikar varandra. För att stärka kopplingen mellan utbildning och forskning föreslår vi:

- En samlad politik för utbildning och forskning, vilken med fördel kan presenteras i en gemensam proposition.
- Ett samlat anslag för utbildning och forskning, för att understryka sambandet däremellan och ge lärosätena ökad flexibilitet i resursanvändning.
- Att utbildning för livslångt lärande fortsatt ska ingå i lärosätenas takbelopp. Om utbildning för livslångt lärande ska öka måste lärosätenas takbelopp höjas, om inte antalet nybörjarplatser ska minska.

Lärosätena behöver långsiktiga och stabila förutsättningar för att fortsatt kunna genomföra utbildning av högsta kvalitet samt utveckla och förnya sitt utbildningsutbud. För att åstadkomma detta föreslår vi:

- Ökade resurser till högre utbildning, för att öka lärarledd undervisnings-
tid och kvalitetsstärkande moment inom alla områden.
- Långsiktiga planeringsförutsättningar så att verksamheten kan genom-
föras utifrån nödvändiga kvalitetsprocesser.
- Ökad tillit och mindre detaljstyrning. Examensordningens mål bör vara
på en övergripande nivå för att ge kollegiet reellt ägandeskap över utbild-
ningarnas innehåll. Tillitsbaserad styrning behövs för att lärosätena ska
kunna ta risker och därigenom vara flexibla gentemot studentefterfrågan
och arbetsmarknadens behov.
- Ersättningar för prestationer bör minska i betydelse, så att det är ekono-
miskt motiverat för lärosätena att satsa på nya utbildningar och utbild-
ningar som är anpassade för livslångt lärande.



1



1. Om rapporten

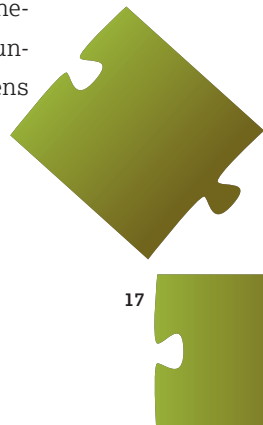
I denna rapport behandlas, enligt uppdraget från expertgruppen för analys, hur utbildningens utformning och styrning påverkas av förväntningar på kompetensförsörjning inklusive ökad kapacitet för livslångt lärande och kompetensutveckling för yrkesverksamma. I uppdraget har också ingått att ge förslag på hur en lämplig styr- och resursfördelningsmodell bör se ut.

Rapporten inleds med en beskrivande del. I kapitel 2 redogörs för det övergripande syftet med högre utbildning, såsom det kommer till uttryck i nationella och internationella målformuleringar. Därefter ges en beskrivning av forskningsanknytningen, som är den högre utbildningens signum. Kapitel 3 ger en beskrivning av hur styrningen av utbildningsutbudet har utvecklats över tid, samt dagens styrverktyg. Särskilt fokus riktas mot regeringens riktade satsningar och uppdrag samt de effekter dessa givit. Därefter ges en översiktlig beskrivning av hur utbildningsutbudet styrs i våra nordiska grannländer. I kapitel 4 beskrivs hur den högre utvecklingen har utvecklats över tid, med avseende på studentpopulationen och utbildningsutbudet.

De beskrivande delarna ger avstamp för diskussion och analys i kapitel 5–8. I kapitel 5 diskuteras förväntningar på högre utbildning från studenter och arbetsmarknad, och hur dessa samspelar med en bred syn på kompetens och det värde en akademisk utbildning ger. Även den regionala kontexten diskuteras. Kapitel 6 diskuterar den högre utbildningens roll i det livslånga lärandet, och hur den svenska situationen kopplar till motsvarande diskussion inom EU. I kapitel 7 analyseras hur det nyinrättade omställningsstudiestödet påverkar högre utbildning, samt vad det innebär om livslångt lärande ska öka utan att lärosätena tillförs ytterligare resurser. Kapitlet avslutas med en diskussion om ansvarsfördelningen för yrkesverksammas kompetensutveckling. I kapitel 8 resoneras kring faktorer som påverkar utformningen av utbildningsutbudet, vilket följs av en diskussion om roll- och ansvarsfördelning mellan statsmakter, lärosäten, studenter och arbetsmarknad.

I kapitel 9 ges ett antal rekommendationer till lärosätena. Kapitel 10 innehåller förslag på modell för styrning och resurstilldelning. Dessa kapitel grundar sig på de beskrivningar, analyser och diskussioner som finns i rapportens tidigare delar.

Rapporten har tagits fram av professor emerita Pam Fredman (Göteborgs universitet) och utredare Ingeborg Amnéus (Uppsala universitet).



2



2. Syftet med högre utbildning¹

Den globala tillväxten av högre utbildning har varit stor under 2000-talet. Bland OECD-länderna hade i genomsnitt 27 procent av 25–34-åringarna deltagit i högskoleutbildning år 2000, en andel som ökat till 48 procent år 2021². Motiven för tillväxten är i grunden desamma i alla delar av världen: förvissningen om det starka sambandet mellan tillväxt och utbildning och övertygelsen om att en välutbildad befolkning är väsentlig för ett starkt samhälle, det som också brukar kallas kunskapssamhället. Detta uttrycks exempelvis av den svenska regeringen i budgetpropositionen för 2024: ”Kunskap och bildning är grunden för samhällsutveckling och välstånd.”

Att förse samhället med kompetens anses alltså som en avgörande del i utvecklingen av det framtida samhället. Under senare år har diskussionen om samhällets kompetensförsörjning också vidgats. Från att tidigare varit fokuserad på nyutexaminerades intåg på arbetsmarknaden har diskussionen nu också kommit att handla om behovet bland redan utbildade och yrkesverksamma att fortbilda och vidareutbilda sig.

2.1 Övergripande mål med den högre utbildningen

Den högre utbildningens betydelse för samhället syns i lagstiftningen. I regeringsformen framgår att det allmänna ska svara för att högre utbildning finns (2 kap. 18 §). Att lagstiftaren har ansett detta vara så väsentligt att det formuleras i grundlag förpliktigar politiker, lärosäten och andra samhällsaktörer att agera utifrån detta påtalade värde i samhället.

¹ I rapporten används begreppen **högre utbildning** och **högskoleutbildning** synonymt. Begreppen avser i rapporten framför allt utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

² OECD (2022), s. 7.

Trots skiften i regeringar och förändringar i styrfilosofier har de politiska målen för högre utbildning i Sverige förblivit relativt konstanta. Utredningen om högskolans utbildningsutbud analyserade hur målen för den högre utbildningen har utvecklats över tid.³ Utredningen konstaterade att den högre utbildningens mål har varit stabila, men att balansen mellan dem har varierat. De övergripande målen för högre utbildning sammanfattade utredningen i fyra punkter:

- Förbereda för yrkesverksamhet.
- Förbereda för forskarutbildning.
- Ge fortbildning och vidareutbildning.
- Utveckla och bilda studenter som individer.

Medan målet att förbereda för yrkesverksamhet var mycket starkt betonat under 1970-talet, vilket var i samklang med 1977 års högskolereform och dess utgångspunkt i arbetsmarknadsanpassning och centralplanering, tonades detta ned i 1993 års högskolereform till fördel för utveckling och bildning.⁴ I samband med den så kallade Bolognareformen i mitten av 2000-talet stärktes återigen målet om förberedelse för yrkesverksamhet. På senare tid, inte minst i samband med införandet av omställningsstudiestödet⁵ har målet om fortbildning och vidareutbildning givits ökad betydelse.

Målen har även varierat i innebörd, och olika tidsperioder har sett förskjut-



...bästa förberedelsen för yrkesverksamhet, vars framtida krav inte kan förutsägas i detalj, uppnås genom en bred allmänbildande utbildning präglad av generiska kunskaper och färdigheter.

ningar i betydelsen av olika begrepp. Till exempel har synen på vad som utgör "förberedelse för yrkesverksamhet" varierat över tid. I 1977 års högskolelag innebar det att studenten fick specifika kunskaper anpassade för olika yrken. I förarbetena till 1993 års reform angavs däremot att

den bästa förberedelsen för yrkesverksamhet, vars framtida krav inte kan förutsägas i detalj, uppnås genom en bred allmänbildande utbildning präglad av generiska kunskaper och färdigheter.⁶ Det är också på detta sätt som formuleringarna i dagens högskolelag är utformade (1 kap. 8–9 §§).

3 *SOU 2015:70, s. 52–61.*

4 *Reformerna 1977 och 1993 beskrivs kortfattat i avsnitt 3.1.*

5 *Prop. 2021/22:176. Se också kapitel 6 och 7.*

6 *Prop. 1992/93:1, s. 29–30.*

Den högre utbildningens nytta för samhället uttrycks på ett liknande sätt över tid och oavsett regeringsfärg. Den socialdemokratiska regeringen skriver exempelvis 2002 i propositionen *Den öppna högskolan*: "Utbildning och forskning driver på samhällets modernisering och förnyelse. Utbildningen får en allt mer central betydelse för välfärd, tillväxt och utveckling."⁷ På liknande sätt skriver M/KD/L-regeringen 2024 på regeringens webbsida: "Högre utbildning bidrar till bildning och enskilda individers utveckling, samhällsengagemang och kritiska tänkande. Utbildning av hög kvalitet är avgörande för att stärka Sveriges konkurrenskraft."⁸

Internationella målformuleringar

Universitet och högskolor är delar i en internationell gemenskap där synen på kunskap som global är vedertagen. Det finns flera internationella sammanhang som definierar mål och värden med högre utbildning, där lärosätet som idé och den högre utbildningen ofta vävs samman. Ett av de viktigaste dokumenten i den internationella universitetsvärlden är Magna Charta Universitatum. Magna Charta kan beskrivas som ett värdedokument för den internationella universitetsgemenskapen. Deklarationen formulerades 1988 i samband med att universitetet i Bologna firade sitt 900-årsjubileum. I april 2024 hade nästan tusen universitet i mer än nittio länder signerat deklarationen.⁹

I Magna Charta formuleras fyra principer som undertecknande universitet är ense om ska ligga till grund för universitetens ¹⁰ uppgifter:

1. Universitetet är oberoende från politiska, ideologiska och ekonomiska maktgrupper.
2. Utbildning och forskning får inte åtskiljas.
3. Frihet i forskning och utbildning är universitetens grundläggande livsprincip.
4. Universitetet strävar efter universell kunskap utan geografiska och politiska gränser.

Under 2020 uppdaterades deklarationen. Magna Charta 2020 bygger fortsatt på de fyra principerna, men betonar universitetens globala roll och lokala ansvar

⁷ Prop. 2001/02:15, s. 18.

⁸ www.regeringen.se/regeringens-politik/hogskola-forskning-och-rymd/2024-04-22.

⁹ <https://www.magna-charta.org>.

¹⁰ Översättningen från engelska är gjord av SUHF 1999. Där används "universitet", vilket inkluderar också högskolor.

tydligare. Om utbildning står särskilt: "Education is a human right, a public good, and should be available to all."

Inom ramen för European Higher Education Area (EHEA) har länderna ett samarbete i syfte att harmonisera den högre utbildningen i Europa. År 2020 antog utbildningsministrarna inom EHEA en kommuniké som bekräftar de grundläggande värdena för högre utbildning.¹¹ I maj 2024 presenterades en ny kommuniké där utbildningsministrarna återigen uttalar att vissa grundläggande fundament måste respekteras för att högre utbildning ska kunna fullgöra sitt uppdrag.¹² I kommunikén påtalas att lärosäten ska vara trygga platser för öppenhet och mångfald, som genom lärande, undervisning och forskning främjar kritiskt tänkande, tolerans, icke-våld, vetenskapsbaserad dialog och fredligt utbyte av olika perspektiv. Utbildningsministrarna åtar sig i kommunikén att upprätthålla, främja och skydda akademisk frihet samt följande fem grundläggande värden:

- Akademisk integritet (etiska och professionella principer).
- Institutionell autonomi (lärosätenas möjligheter att uppfylla sitt uppdrag utan otillbörlig inblandning, och att sätta och genomföra egna prioriteringar)
- Studenters och anställdas möjlighet att delta i styrningen av högre utbildning.
- Offentligt ansvar för högre utbildning.
- Den högre utbildningens samhällsansvar.

Den högre utbildningen balanserar mellan olika mål

Som framgår av beskrivningen ovan råder en politisk samstämmighet kring de övergripande målen med högre utbildning och dess roll i samhället. Samtidigt navigerar högre utbildning i hur olika mål bör prioriteras och vägas mot varandra, en balansakt som pågått under lång tid. Livslångt lärande har fått ökad betydelse de senaste åren, särskilt med fokus på kompetenser som krävs på en föränderlig arbetsmarknad.

När målen vägs samman har individens utbildning för arbetslivet störst tyngd, men även individens egen bildning och utveckling som samhällsmedborgare återkommer i måldiskussioner. Det är inte heller självklart vad som

¹¹ EHEA (2020).

¹² EHEA (2024).

utgör en ändamålsenlig utbildning för arbetslivet, och genom åren har synen varierat mellan kunskaper som tydligt är kopplade till ett visst yrke och en mer generell utbildning.

Även om alla mål är viktiga behöver de vägas mot varandra, och det finns behov av att prioritera mellan dem. Denna avvägning är i grunden en politisk fråga, och det är viktigt att riksdag och regering förmår att diskutera den på ett transparent sätt och med ett helhetsperspektiv. Resultaten av en sådan diskussion måste också användas i regeringens styrning av högre utbildning. En sådan diskussion bör även baseras på de globala målen för högre utbildning samt universitet och högskolor som idé. Dessa mål är av sin natur beständiga, internationellt erkända och inte politiskt påverkbara.

2.2 Forskningsanknytning är den högre utbildningens signum

Utbildning, och då i betydelsen yrkesutbildning, utgjorde från början universitetens kärna. När de första universiteten i Bologna och Paris skapades för omkring tusen år sedan var syftet att utbilda präster och ämbetsmän i staten.

Långt senare kom forskningen in i universiteten. Idag är idén om en samsamsvetsad utbildning och forskning självklar, och forskningsanknytning ses som en grundläggande och viktig kvalitetsaspekt av den högre utbildningen.

I högskolelagens portalparagraf (1 kap. 2 §) framgår att den högre utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Utredningen om högskolans utbildningsutbud diskuterar i SOU 2015:70 frågan om högskolans gränser, och skriver att det avgörande kriteriet för att en utbildning ska bedrivas i högskolan är forskningsanknytningen.

Samtidigt finns det ekonomiska, organisatoriska och kulturella strukturer som drar isär utbildning och forskning. En sådan struktur är tudelningen av lärosätenas anslag – ett anslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett annat till forskning och utbildning på forskarnivå.¹³ Dessutom



Utredningen om högskolans utbildningsutbud diskuterar i SOU 2015:70 frågan om högskolans gränser, och skriver att det avgörande kriteriet för att en utbildning ska bedrivas i högskolan är forskningsanknytningen.

¹³ Detta gäller inte SLU som har ett anslag, dock med villkor om hur stor del som ska användas till forskning och utbildning på forskarnivå.

görs de flesta politiska satsningarna antingen på forskning eller på utbildning, och inte utifrån en samlad strategi. Till detta kommer den externa forskningsfinansieringen som oftast saknar koppling till utbildning på grund- och avancerad nivå. I den akademiska kulturen tillmäts också forskningen ett större värde än utbildning, bland annat är forskningsproduktion ett mått på framgång i globala rankingar.

En modell för forskningsanknytning

Den högre utbildningens forskningsanknytning är alltså dess signum. Men vad innebär en forskningsanknuten utbildning, och hur kan den åstadkommas? Detta har diskuterats, i Sverige och internationellt, framför allt i förhållande till en växande studentpopulation.¹⁴

I en rapport från Kungl. Vetenskapsakademien beskriver författaren Kerstin Sahlin forskningsanknytning som en nyckelfråga för den högre utbildningens kvalitet.¹⁵ Sahlin konstaterar att forskningsanknytning i utbildning är mångfacetterad. Olika utbildningar behöver olika åtgärder för att åstadkomma forskningsanknytning, och dessa kan kombineras på olika sätt.

Sahlin lyfter i rapporten fram en modell där forskningsanknytning kan jämföras med slalomspister med olika svårighetsgrad, där nivåerna bygger på varandra genom progression. Utgångspunkten för modellen är de färdigheter och kunskaper som studenterna bör tillägna sig.

Figur 1: Forskningsanknytning, en "pistmodell" med betoning på utbildningsresultat och progression.¹⁶



Källa: Sahlin (2023).

¹⁴ Se exempelvis Geschwind (2008).

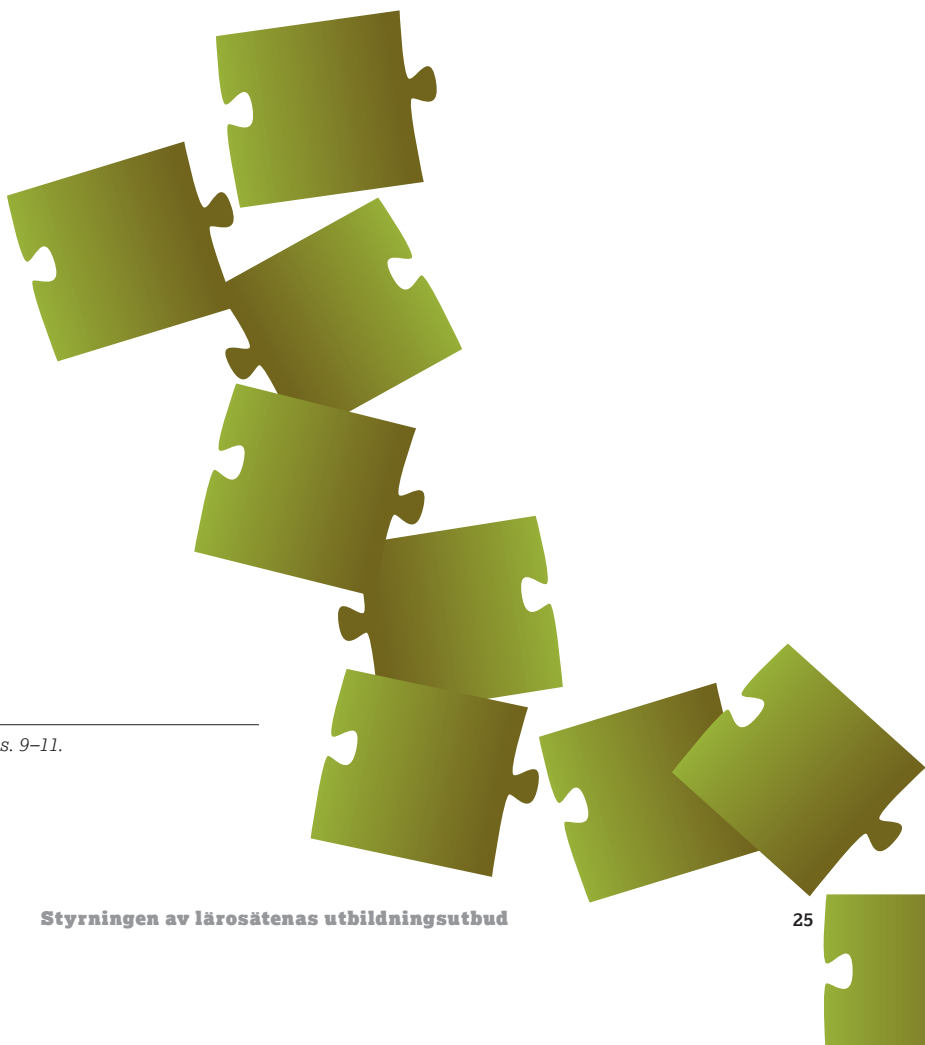
¹⁵ Sahlin (2023).

¹⁶ Sahlins modell är en vidarebearbetning av en modell som Samuel Bengmark introducerade vid ett rundabordssamtal om forskningsanknytning.

I modellen är den gröna "pisten" en grundförutsättning, något som alla högskoleutbildningar ska nå upp till. Beroende på utbildning och nivå kan utbildningen sträva efter "svårare pister", dvs. mer avancerade resultat vad gäller utbildningens forskningsanknytning. Ju svårare "pist" desto större interaktion behövs mellan forskning och utbildning. Sahlin påtalar att forskningsanknytning ser olika ut (och också bör se olika ut) beroende på utbildning. För att en utbildning ska vara forskningsanknuten räcker det inte med att den knyter an till en enskild lärares egen forskning, utan det krävs öppenhet mot andra forskningsmiljöer och forskningsresultat.¹⁷

Pistmodellen förmedlar alltså att nivån av forskningsanknytning varierar och att det finns en progression i forskningsanknytningens innehåll. Vilken nivå av forskningsanknytning som en utbildning ska ha måste bedömas av utbildningsansvariga lärare.

¹⁷ Sahlin (2023), s. 9–11.



3



3. Styrningen av utbildningsutbudet

3.1 Historisk tillbakablick¹⁸

Vilka mekanismer som styr utbildningsutbudet och dess dimensionering har varierat över tid. Det övergripande styrsystem som nu gäller har legat fast sedan högskolereformen 1993. Då infördes en princip om autonom dimensionering, dvs. att lärosätena beslutar om dimensioneringen av sitt utbildningsutbud. Nedan ges en kort historisk tillbakablick, vilken syftar till att förklara uppkomsten och intentionerna med av dagens system.

Innan 1977 var utbildningsutbudet till stor del efterfrågestyrt, och eftersom lärosätena tilldelades medel utifrån antalet studenter blev detta till ett statsbudgetproblem när studentkullarna expanderade under slutet av 1960- och 1970-talen. En utbildningsutredning (U68) tillsattes med uppgiften att utreda den högre utbildningens dimensionering, organisering och lokalisering, och denna låg till grund för högskolereformen 1977.

Utbildningsplanering på central nivå tillmättes stor betydelse i högskolereformen 1977, och samhällets behov av arbetskraft var grunden till denna. Riksdagen fattade beslut om platser på respektive utbildning utifrån prognoser över arbetslivets behov av kompetens. Utbildningslinjer blev den grundläggande enheten för all utbildning, och deras innehåll och organisation reglerades i nationella utbildningsplaner som fastställdes av en central myndighet (Universitets- och högskoleämbetet). I samband med reformen 1977 fördes också stora yrkesutbildningar, med liten eller obefintlig forskningsbas, in i högre utbildning.¹⁹

¹⁸ Utöver propositioner är uppgifter hämtade från SOU 2015:70, SOU 2019:6 och Gribbe (2022).

¹⁹ De stora utbildningarna var lärarutbildningar, vårdutbildningar samt utbildningar vid socialhögskolor. Även konstnärliga utbildningar och journalistutbildningar fördes till högskolan. I början av 1980-talet tillkom korta högskoleingenjörsutbildningar när gymnasieingenjörsutbildningarna blev högskoleutbildningar.

Den högre utbildningen blev i princip totaldimensionerad, och lärosätenas och studenternas möjligheter till påverkan på utbildningsutbudet var till att börja med minimala. Lärosätena var utförare medan strategisk planering av utbildningsutbudet låg på Universitets- och högskoleämbetet samt regeringen. Redan under början av 1980-talet började dock en successiv uppluckring av centraliseringen och totaldimensioneringen, och i och med 1993 års högskole-reform upplöstes dessa idéer helt.

Lärosätenas ansvar efter 1993

Högskolereformen 1993 tillkom i ett läge där hela den svenska statsförvaltningen övergick från detaljerad regelstyrning till mål- och resultatstyrning. Den var alltså ett barn av sin tid. Reformen motiverades dels av övertygelsen att ökad frihet gagnar kvaliteten i verksamheten, dels av insikten att fria universitet och högskolor är viktiga delar av ett fritt och öppet samhälle.²⁰ Grundtankarna bakom 1993 års reform har bekräftats av senare regeringar, bland annat i förarbetena till den så kallade autonomireformen, där det betonas att regleringen av lärosätenas kärnverksamhet bör begränsas till frågor där staten har ett tydligt intresse av att styra.²¹

En viktig del av reformen 1993 var övergången från ett linjestyrt till ett kursbaserat utbildningsutbud. Det kursbaserade utbudet gav studenterna större frihet att välja väg inom utbildningen, och möjliggjorde studier av fristående kurser och inte bara sammanhållna program. Den tidigare linjestyrda organisationen med nationella utbildningsplaner ersattes av en examensordning med målformuleringar som angav vilka krav som ska uppfyllas för att uppnå en viss examen. Skrivningarna i examensordningen syftade också till att klargöra innebörden av olika examina för arbetsgivare. Målsättningen var att examensordningens beskrivningar skulle fokusera på det förväntade resultatet av studierna samt vara kortfattade och koncentrerade till det väsentliga. Samtidigt noterades behovet av mer detaljerade examensvillkor för utbildningar som leder till legitimationsyrken.²² I och med införandet av examensordningen blev

20 Prop. 1992/93:1, s. 9.

21 Prop. 2009/10:149, s. 23. Det som regeringen där anser vara motiverat att reglera är det som syftar till att: 1. garantera frihet i forskning och utbildning, 2. ange grundläggande mål och centrala begrepp för verksamheten, 3. säkra kvaliteten i verksamheten, 4. tydliggöra ansvarsförhållanden, 5. värna rättssäkerheten för studenter, 6. möjliggöra vissa särlösningar i förhållande till övriga statliga myndigheter, 7. garantera öppenhet och insyn i offentligt finansierad verksamhet.

22 Prop. 1992/93:1, s. 33–37.

examensbegreppet, som formellt hade avskaffats i och med 1977 års reform, återigen centralt i regleringen av högskoleutbildningen.

Som en följd av den ökade friheten över utbildningsutbudet gavs lärosätena också ansvar för tillträde till utbildning. Det innebar att varje universitet och högskola blev antagningsmyndighet för sina utbildningar. Antagning och rekrytering blev därmed en integrerad del av den samlade utbildningsprocessen.

De mekanismer för dimensionering som infördes 1993 är de som fortfarande gäller idag. Den grundläggande principen är att lärosätena ges ett övergripande utbildningsuppdrag genom att de ges en maximal ersättning för utbildning (takbelopp). Inom ramen för detta ansvarar lärosätena för utbildningsutbudets dimensionering baserat på en bedömning av studenternas efterfrågan och arbetslivets behov. I förarbetena beskrevs att tanken med reformen var att studenterna och lärosätena skulle vara de som genom sina egna val och prioriteringar avgör hur många studenter som utbildas inom respektive område vid varje universitet och högskola. Undantag från denna princip var vissa yrken där staten ur ett nationellt perspektiv måste garantera ett visst antal examine-rade studenter, samt vissa mindre men väsentliga ämnen.²³

En annan väsentlig del i reformen 1993 var det förändrade resurstilldelnings-systemet, där den bärande tanken var att det genom en prestationsbaserad resurstilldelning skulle gynna de universitet och högskolor som var attraktiva för studenterna och som uppvisade goda resultat inom utbildningen. Den prestationsbaserade resurstilldelningen skulle enligt regeringen ge ledningen på alla nivåer inom lärosätena incitament till att förändra faktorer som påverkar rekryteringen och studieresultaten.²⁴

3.2 Styrverktyg idag

Styrningen har alltså i grunden inte förändrats sedan 1993. Nedan ges en översiktlig genomgång av de verktyg som regering och riksdag använder för att styra utbildningsutbudet. Dessa beskrivningar ger en ram för diskussionen i följande avsnitt om rollfördelningen mellan lärosätena å ena sidan och regering och riksdag å den andra.

²³ Prop. 1992/93:169, s. 32.

²⁴ Prop. 1992/93:169, s. 17–18.

Lag och förordning

Till skillnad från andra myndigheter styrs de statliga lärosätena inte genom instruktioner, utan verksamheten regleras i huvudsak genom högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100).²⁵ Det finns ingen direkt styrning av utbildningsutbudet i lag eller förordning, däremot anges där förutsättningar som har påverkan på lärosätens beslut om utbildningsutbudet.

I högskolelagen finns grundläggande mål för verksamheten, bland annat krav på ett nära samband mellan utbildning och forskning. I högskolelagen finns även bestämmelser om att lärosätena ska främja hållbar utveckling, jämställdhet, internationalisering, breddad rekrytering och livslångt lärande (1 kap. 5 §).

Högskoleförordningen kompletterar bestämmelserna i högskolelagen. I bilaga till högskoleförordningen finns examensordningen, vilken anger vilka examina som får avläggas, hur många högskolepoäng olika examina ska innehålla samt mål om kunskaper och förmågor som ska uppnås för respektive examen. Företeelsen med en examensordning där regeringen styr över målformuleringar är inte okontroversiell i högskolesverige. Bland annat har Sveriges förenade studentkårer (SFS) och Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) uttryckt kritik mot examensordningen.²⁶ I rapporten "En examensordning i lärosätens regi" problematiserar Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) kring att politiker beslutar om mål och innehåll för högre utbildning, och att målen för vissa yrkesexamina är på en hög detaljeringsnivå.²⁷

Utöver högskolelagen och högskoleförordningen finns specifika förordningar som styr viss utbildningsverksamhet, bland annat förordning (2002:760) om uppdragsutbildning samt förordning (2018:1519) om behörighetsgivande och högskoleintroducerande utbildning.

Regleringsbrev

Regeringens direkta styrning av de statliga lärosätena sker, precis som för övriga statliga myndigheter, genom årliga regleringsbrev. Förutom enskilda regleringsbrev till vart och ett av lärosätena finns ett gemensamt reglerings-

²⁵ SLU och Försvarshögskolan har egna förordningar, parallella till högskoleförordningen (SFS 1993:221 och SFS 2007:1164). Enskilda utbildningsanordnare styrs av lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. I denna framgår att de enskilda utbildningsanordnarna ska uppfylla de krav som står i högskolelagens första kapitel.

²⁶ Se t.ex. SULF (2021) och SFS (2023).

²⁷ SUHF (2021).

brev för universitet och högskolor.²⁸ I de lärosätesspecifika regleringsbreven anges mål, återrapporteringskrav och uppdrag som är specifika för respektive lärosäte.

I det gemensamma regleringsbrevet finns framför allt återrapporteringskrav som knyter an till politiska satsningar och prioriteringar. Där finns också regeringens starkaste uttalande avseende styrningen av utbildningsutbudet, nämligen instruktionen om att utbildningsutbudet ska ”svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov”. Formuleringen har varierat något över tid, men har funnits som ett generellt uppdrag sedan 1997.²⁹

I anslutning till denna formulering ges återrapporteringskrav där det framgår vilka parametrar regeringen förväntar sig att lärosätena tar ställning till när de utformar sitt utbildningsutbud. Vad som under åren nämnts i lärosätenas regleringsbrev är bland annat fördelningen mellan program och fristående kurser samt mellan campusbaserad och nätbaserad undervisning. Under några år nämndes särskilt inriktningar och ämneskombinationer inom lärar- och förskolläraryr utbildningarna, och då pekade regeringen, utöver studenternas efterfrågan, på arbetsmarknadens både nationella och regionala behov. I regleringsbrevet för 2024 åläggs lärosätena att redovisa hur de möter det omgivande samhällets behov, och särskilt hur de utvecklat utbildningsutbudet för att stärka tillgången till utbildning för livslångt lärande och omställning. SLU har i sitt regleringsbrev för 2024 uppdrag att redovisa hur man utökar veterinär- och djursjukskötaryr utbildningen.

I regleringsbreven till enskilda lärosäten anges också särskilda åtaganden, exempelvis att lärosätet ska erbjuda utbildning i utpekade språk eller anordna decentraliserad utbildning.

Resurstilldelning och finansiering

Med undantag av SLU och Försvarshögskolan ges anslaget för lärosätenas utbildning på grundnivå och avancerad nivå i form av ett takbelopp.³⁰ Takbeloppet anger storleken på den ersättning som lärosätet maximalt får för sin utbild-

28 Det gemensamma regleringsbrevet gäller inte för SLU som ligger under Landsbygds- och infrastrukturdepartementets ansvarsområde, men många skrivningar är överensstämmande med SLU:s regleringsbrev.

29 SOU 2019:6, s. 226.

30 Bland de enskilda utbildningsanordnarna används takbeloppsmodellen för resurstilldelning för Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen högskolan i Jönköping.

ningsvolym, och är alltså tydligt styrande vad gäller omfattningen av utbildning vid respektive lärosäte. Eftersom det efter 1993 inte längre finns någon central dimensionering är det alltid fråga om förändringar i takbeloppet när det talas om ökning av nybörjarplatser.

Resurser för utbildning tilldelas lärosätena genom att de ges ersättning för antalet registrerade studenter (helårsstudenter) och deras prestationer (helårsprestationer) upp till takbeloppet. Det ger en styrande effekt mot utbildningar som är efterfrågade av studenterna och utbildningar där studenterna presterar bra. Detta var också en uttalad ambition när systemet infördes 1993.³¹ I synnerhet den prestationsbaserade ersättningen styr mot programutbildningar mot ett väldefinierat yrke och utbildningar som ges på campus på heltid.

Ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer varierar mellan olika utbildningsområden. När systemet infördes 1993 skulle utbildningsområdena motsvara de traditionella fakultetsområdena samt undervisning, vård och konstnärliga områden. Därefter har successivt flera utbildningsområden tillkommit. Den lägsta ersättningen, till humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt utbildningsområde, beräknades utifrån en resursnivå



Ersättningsbeloppen baseras alltså inte på en beräkning av resursbehovet inom respektive utbildningsområde, utan har en historisk förklaring.

som ansågs vara absolut nödvändig för att kunna bedriva akademisk undervisning. Ersättningsbeloppen för övriga utbildningsområden fastställdes så att respektive område skulle behålla de resurser de hade innan modellen infördes 1993.³² Er-

sättningsbeloppen baseras alltså inte på en beräkning av resursbehovet inom respektive utbildningsområde, utan har en historisk förklaring.

Humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt utbildningsområde har fortfarande lägst ersättningsnivå. Högst ersättning ges till konstnärliga utbildningsområden (konst, opera, teater, media och dans). Det är i grunden respektive lärosäte som väljer hur man vill använda sitt takbelopp, dvs. fördela resurserna på olika utbildningar. En undersökning från UKÄ har

31 Prop. 1992/93:169, s. 6.

32 SOU 2007:81, s. 170–171. Den resursnivå som ansågs vara minsta nödvändiga för kunna bedriva akademisk undervisning hade beräknats av den så kallade Högskoleutredningen (även kallad "Grundbulten"). Den nivån skulle motsvara resurser för att genomföra ett visst antal lärarledda undervisningstimmar i större och mindre studentgrupper, inklusive kostnader för gemensamma ändamål (SOU 1992:44).

dock visat att den ersättning som används nationellt också har stor inverkan på hur lärosätena fördelar sina resurser internt.³³

Det har under en långre tid funnits kritik mot att resurserna till utbildning har urholkats och inte är tillräckliga. Det leder till att utbildningskvaliteten påverkas på grund av mindre undervisningstid, undervisning i större grupper, färre laborationer och exkursioner etc. En europeiskt jämförande studie, Eurostudent, visar att Sverige är ett av de länder som har lägst antal lärarledda studietimmar.³⁴ Enligt en beräkning som SULF gjorde 2018 skulle ersättningsbeloppen för de flesta utbildningsområden behöva räknas upp mellan 30 och 50 procent för att nå de nivåer som gällde när systemet infördes 1993.³⁵

Vid sidan av takbeloppet finns en resurs för särskilda åtaganden, samlade under ett eget anslag ("Särskilda medel till universitet och högskolor"). Inom ramen för detta anslag finns möjligheter för regeringen att ge direkta resurser för särskilda ändamål. I budgetpropositionen för 2024 finns under det anslaget bland annat resurser till "Korta kurser för yrkesverksamma".³⁶

Ett exempel på finansiell styrning ges i budgetpropositionen för 2024. Där presenterar regeringen en satsning på ingenjörsutbildningar (inklusive behörighetsgivande utbildning, det vill säga basår). Samtidigt aviserar regeringen en tydlig styrning för ett utökat utbildningsutbud inom "STEM³⁷-området" genom en omfördelning av takbelopp:

"Syftet med omfördelningen är att stärka drivkrafterna för ett utbildningsutbud av hög kvalitet för att förse arbetsmarknaden med den kompetens som behövs inom bl.a. STEM-området. Därför planeras den kommande neddragningen att baseras på utbildningar med låg aktivitet och genomströmning samt på omfattningen av fristående kurser inom områden där det inte bedöms råda motsvarande brist på arbetsmarknaden."³⁸

Citatet i budgetpropositionen aviserar en styrning som accentuerar den prestationsbaserade styrningen, tillsammans med ett arbetsmarknadsfokus. Utbildningsminister Mats Persson har senare meddelat att regeringen planerar att genom omfördelning av resurser styra utbildningsutbudet mot färre fristående

33 UKÄ (2024a), s. 72–74.

34 Hauschildt, Gwosć, Schirmer, Wartenbergh-Cras (2021), s. 130–131.

35 SULF (2018), s. 12–13.

36 Prop. 2023/24:1, utg.omr. 16, s. 197.

37 STEM står för Science, Technology, Engineering and Mathematics.

38 Prop. 2023/24:1, utg.omr. 16, s. 131.

kurser och fler program (framför allt inom teknik).³⁹ Hur denna styrning ska kombineras med regeringens parallella krav på ett ökat utbud för livslångt lärande (som ofta är fristående kurser, distansbaserat och på deltid – dvs. former som vanligtvis har lägre prestationsgrad) återstår att se.

Det kan konstateras att de finansiella styrmedlen är starka. Så även om den övergripande styrmodellen fortfarande lägger ansvaret på lärosätena att styra utbildningsutbudet utifrån sina egna bedömningar av studenternas efterfrågan och arbetslivets behov, får den finansiella styrningen starkt genomslag.

Riktade uppdrag och satsningar

Även efter reformen 1993 har regeringen behållit en viss styrning av utbildningsutbudet genom riktade uppdrag och satsningar. Styrningen gäller framför allt utbildningar mot yrken inom vård och skola, men även andra utbildningar såsom ingenjörsutbildningar har varit aktuella. Under en period gällde styrningen magisterexamen med ämnesdjup. Styrningen har framför allt be-

stått i att lärosätena i sina regleringsbrev har fått mål om antingen antal nybörjare eller examinerade, men några sanktioner har inte varit kopplade till målpuppfyllelsen.⁴⁰

Under perioden 2012–2017 gjorde regeringen utbyggnader inom utpekade utbildningar då lärosätena fick i uppdrag att öka antalet nybörjare på lärarutbildningar, vårdutbildningar och ingenjörsutbildningar. Uppdragen var lärosätesspecifika

och preciserade per utbildning. 2018 gav regeringen uppdrag om att öka antalet helårsstudenter på ingenjör-, läkar- och samhällsbyggnadsutbildningar. De riktade utbildningsuppdragen finansierades med utökade anslagsmedel, det vill säga ett högre takbelopp. Utbyggnaderna var permanenta och förutsatte alltså en fortsatt dimensionering på den högre nivån. Riksrevisionen gjorde 2021 en uppföljning av satsningarna och beskrev då regeringens detaljstyr-



Även efter reformen 1993 har regeringen behållit en viss styrning av utbildningsutbudet genom riktade uppdrag och satsningar. Styrningen gäller framför allt utbildningar mot yrken inom vård och skola, men även andra utbildningar såsom ingenjörsutbildningar har varit aktuella.

³⁹ Persson (2024) och Sveriges radio (2024).

⁴⁰ Under en period uppmanades lärosätena att öka antalet helårsstudenter inom naturvetenskap och teknik.

ning av antalet programnybörjare på vissa program som en återgång till den styrningsfilosofi som gällde innan 1993 års reform.⁴¹ Dessa riktade satsningar beskrivs utförligare i avsnitt 3.3.

Regeringen har fortsatt att ge uppdrag till lärosätena efter 2018, men inte genom så tydligt riktade satsningar och utökad takbelopp, utan i form av mål för antal examina under en fyraårsperiod (2021–2024). Dessa uppdrag har avsett examina inom två övergripande områden: lärar- och förskollärarytbildningar samt hälso- och sjukvårdsutbildningar.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) som lyder under landsbygds- och infrastrukturdepartementet och inte ingår i systemet med takbelopp, har ett mål om minst antal helårsstudenter under en treårsperiod. År 2022 fick SLU i uppdrag att fram till 2027 utöka veterinär- och djursjukskötarytbildningarna.

Normer och kontext

Utöver den formella styrningen finns en normstyrning som sker genom politiska uttalanden och målsättningar. Regeringens uttalanden i propositioner har inte någon direkt styrande roll för lärosätena, men eftersom de uttrycker regeringens uppfattning i olika frågor finns en förväntan på att lärosätena ska verka i den riktningen. I exempelvis budgetpropositionen för 2024 skriver regeringen: "För att stimulera ett utbildningsutbud som är mer flexibelt och riktat mot yrkesverksamma som behöver vidareutbilda sig eller ställa om behöver lärosätenas arbete med livslångt lärande utvecklas."⁴²

Också utvärderingar och uppföljningar som UKÄ och andra myndigheter gör står för en styrning mot normer. Sådan normstyrning kan ha sin bakgrund i politiska ställningstaganden, bland annat genom att regeringen ger myndigheterna i uppdrag att följa upp eller utvärdera specifika områden. Ett exempel är UKÄ:s uppföljning av lärosätenas utbildningsutbud relaterat till omställningsstudiestödet, vilket gjordes på uppdrag av regeringen.

3.3 Effekter av riktade satsningar och uppdrag

Enligt den styrmodell som infördes i och med 1993 års reform ger riksdag och regering genom takbeloppen uppdrag till lärosätena på en övergripande nivå. Det är därefter respektive lärosätes uppdrag att göra bedömningar om utbild-

⁴¹ Riksrevisionen (2021), s. 9–10.

⁴² Prop. 2023/24:1, s. 127.

ningsutbudet så att det som helhet tillfredsställer studenternas efterfrågan samt samhällets och arbetsmarknadens behov. Samtidigt har politiken ett särskilt ansvar för de områden där politiska reformer påverkar behovet av kompetens. Det handlar bland annat om skola, vård, rättsväsende och försvar där det är politiska beslut som till stor del styr behovet av kompetens. Såsom återgivits ovan påtalade regeringen också i förarbetena till 1993 års reform att politiken i vissa fall behöver styra utbildningsutbudet inom vissa samhällsviktiga områden.

I budgetpropositionen för 2015 aviserade regeringen riktade satsningar med uppdrag till lärosätena att bygga ut vissa utbildningar. Regeringen erkände där att universitet och högskolor har stor frihet att besluta om sitt utbildningsutbud, men menade att hög ungdomsarbetslöshet och problem med matchning på arbetsmarknaden gav motiv för att peka ut vissa utbildningar som måste byggas ut. De riktade satsningarna motiverades också av att man genomförde ett kunskapslyft för lärare och forskollärare.⁴³ Hur dessa satsningar genomfördes och vad effekten blev redogörs för nedan.

Vad har regeringens riktade satsningar inneburit?

I vårändringsbudgeten för 2015 och i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 presenterade regeringen riktade utbyggnader av ett flertal utbildningar.⁴⁴ Utbyggnaderna gjordes genom att takbeloppen höjdes och lärosätesspecifika mål om hur stor ökningen av nybörjare respektive helårsstudenter skulle vara gavs i regleringsbrevet. I sina årsredovisningar skulle lärosätena återrapportera hur utbyggnaderna fortlöpte.

Riksrevisionen gjorde 2021 en uppföljning av hur de riktade satsningarna 2015–2018 fallit ut. Deras bedömning var att även om utbyggnaderna i viss mån bidrog till fler högutbildade personer i bristyrken hade de generellt sett en låg måluppfyllelse och därmed en liten effekt. Riksrevisionen menade att det därför är befogat att överväga om riktade utbyggnadsuppdrag överhuvudtaget är ändamålsenliga åtgärder att vidta, och därmed om avsteget från de ordinarie styrningsprinciperna var motiverat.⁴⁵

Även UKÄ har gjort en uppföljning av utbyggnaderna. Både Riksrevisionen och UKÄ konstaterade att det grundläggande problemet med den låga målupp-

⁴³ Prop. 2014/15:1, utg.omr. 16, s. 180.

⁴⁴ Prop. 2014/15:99, prop. 2016/17:1, prop. 2017/18:1.

⁴⁵ Riksrevisionen (2021), s. 51.

fyllelsen inte var ett otillräckligt utbildningsutbud från lärosätenas sida utan snarare ett lågt intresse från studenternas sida. Många lärosäten lyckades inte öka antalet nybörjare till målnivåerna på grund av för få sökande, men det låga söktrycket berodde på faktorer som i de flesta fall låg utanför lärosätenas påverkan. Söktrycket till utbildningarna påverkas exempelvis av den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen, att arbetsgivare inte beviljar tjänstledigheter och att flera av bristyrkena upplevs som mindre attraktiva av dagens ungdomar. Utbyggnaden försvårades också av brist på platser för verksamhetsförlagd utbildning (VFU) och brist på disputerad personal.⁴⁶

Riksrevisionen påpekade att den korta framförhållningen och ryckigheten påverkade lärosätenas möjligheter att realisera målen. Kortsiktigheten uppstod i uppstartsfasen när lärosätena ibland på bara några månader förväntades kunna säkerställa disputerad personal, VFU-platser och tillräckligt många nybörjare för att klara uppdraget. En helt ny utbildning kan kräva 1,5-2 år för att hinna med nödvändig planering och kvalitetssäkring.

Många lärosäten upplevde det också svårt att behålla hög kvalitet då otillräckliga forskningsmedel medförde svårigheter att rekrytera disputerad personal och att säkra forskningsanknytningen i utbildningen.⁴⁷

En speciell situation uppstod under coronapandemin, när regeringen gjorde ett stort antal satsningar 2020 och 2021 för att möta en väntad efterfrågan på utbildning under tiden som pandemin varade.⁴⁸ Dels gjordes en permanent utbyggnad med inriktning mot bristyrkesutbildningar, dels gjordes en rad tillfälliga anslagshöjningar. De tillfälliga satsningarna innebar ökade takbelopp under några år, följt av minskade takbelopp när satsningarna trappades ned och avslutades. UKÄ:s uppföljning visar att lärosätena sammantaget ökade utbildningsvolymen med 25 900 helårsstudenter under pandemin, som ett direkt svar på regeringens satsningar. Regeringens pandemirelaterade utbyggnader var inte riktade utan lämnade stor frihet till lärosätena att besluta om vilka utbildningar



Riksrevisionen påpekade att den korta framförhållningen och ryckigheten påverkade lärosätenas möjligheter att realisera målen.

... En helt ny utbildning kan kräva 1,5–2 år för att hinna med nödvändig planering och kvalitetssäkring.

46 Riksrevisionen (2021), s. 25–26 samt UKÄ (2023b), s. 38–39.

47 Riksrevisionen (2021), s. 42–44.

48 Prop. 2019/20:99, prop. 2020/21:1 och prop. 2020/21:99.

som skulle byggas ut. En stor del av den tillfälliga utbyggnaden löstes genom att lärosätena utökade volymen på fristående kurser, vilket också är det ”dragspel” som är lättast för lärosätena att använda vid så kortvariga satsningar.⁴⁹

Lärosätenas utrymme att agera

Hur stor andel av respektive lärosätes utbildningsutbud som styrts genom regeringens särskilda satsningar beror på lärosätenas storlek och inriktning. I Riksrevisionens uppföljning av de riktade utbildningssatsningarna 2015–2018



Eftersom medelstildelningen för utbyggnaderna ibland var lägre än de faktiska kostnaderna behövde vissa lärosäten omfördela medel internt till förmån för utbyggnadsutbildningarna för att klara uppdraget.

påtalades att en långsiktig konsekvens som flera lärosäten förde fram var att utbyggnaderna medförde en viss låsning av lärosätenas utbildningsutbud. Det kan innebära att de av regeringen uppmärksammade bristyrkena får större prioritet än övriga bristyrken, till exempel de som lärosätena själva identifierat utifrån regional kunskap. Riksrevisionen konstaterade också att ef-

tersom medelstildelningen för utbyggnaderna ibland var lägre än de faktiska kostnaderna behövde vissa lärosäten omfördela medel internt till förmån för utbyggnadsutbildningarna för att klara uppdraget. De kan med andra ord ha behövt dra ned på annan utbildning. Riksrevisionen menade att de ekonomiska utmaningarna i förlängningen riskerade att ha en negativ inverkan på lärosätenas möjligheter att upprätthålla en hög kvalitet i genomförandet av sina olika uppdrag.⁵⁰

Det är också värt att notera att när lärosätena, i större frihet och efter egna förutsättningar, med kort varsel gavs uppdraget att under coronapandemin snabbt utöka sin utbildningsvolym, genomfördes detta med god effekt. Lärosätena kunde anpassa den tillfälliga utbyggnaden till utbildningar som de hade potential att snabbt bygga ut, vilket kan ses som ett tecken på att de lättare kan reagera på styrning som sker inom den befintliga styrmodellen. Men när styrningen går utanför modellen, eller när den är otydlig eller dubbelverkande, har lärosätena svårare att agera effektivt.

⁴⁹ UKÄ (2022), s. 24–27.

⁵⁰ Riksrevisionen (2021), s. 45.

De mål om antal examina som regeringen har gett lärosätena för perioden 2021–2024 är inom två breda områden: lärar- och förskollärarytbildningar samt hälso- och sjukvårdsutbildningar. De lärosäten som sedan tidigare har en stor andel lärar- och förskollärarytbildningar och/eller hälso- och sjukvårdsutbildningar kan se att regeringens målstyrning utgör en stor andel av deras utbildningsutbud. En ytterligare fokusering på dessa utbildningar minskar alltså utrymmet för övrigt utbildningsutbud om inte ytterligare resurser tillförs. Å andra sidan innebär inte styrningen någon större förändring i det befintliga utbudet om målen utgår från den nuvarande situationen.⁵¹

Eftersom högskoleutbildningar ska vara forskningsanknutna kan regeringens styrning av utbildningsutbudet också ha viss påverkan på lärosätenas interna fördelning av forskningsmedel. Lärosätenas möjligheter att utöka utbildningar påverkas delvis av tillgången på disputerade lärare och forskningsmiljöer, såsom Riksrevisionen påtalade i sin rapport. Någon koppling mellan utbildningsutbyggnad och utökade forskningsmedel har regeringen aldrig gjort.⁵² Även om lärosätena har möjlighet att omfördela forskningsmedel är frågan om det är rimligt att detta görs med anledning av regeringens riktade och kortvariga utbildningsuppdrag istället för utifrån egna forskningsstrategiska överväganden.

3.4 Styrning av utbildning i andra nordiska länder

Det finns skillnader i hur olika länder organiserar sina utbildningssystem, bland annat vad av den eftergymnasiala utbildningen som ingår i högskoleutbildning och vad som finns i andra utbildningsformer. Det innebär att man vid en internationell jämförelse måste ta hänsyn till att den styrning som gäller högre utbildning inte alltid motsvarar samma utbildningar som i Sverige. För att göra det lättare att jämföra examina och examensnivåer mellan olika länder har EU utarbetat den europeiska referensramen för kvalifikationer (EQF).⁵³

Nedan ges en kort beskrivning av hur utbildningsutbudet styrs i Danmark, Norge och Finland.⁵⁴ Jämförelsen visar hur olika styrsystem kan se ut även i

51 Målen är enligt regeringen satta i dialog med lärosätena.

52 Sedan 2009 finns dock en basresurs per helårsstudent i anslaget till forskning och utbildning på forskarnivå för att säkerställa en minsta storlek på basanslaget.

53 Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF) bygger på den gemensamma europeiska referensramen. Svensk högre utbildning motsvarar i EQF nivå 6 (grundnivå), nivå 7 (avancerad nivå) och nivå 8 (forskarnivå). Se <https://www.myh.se/validering-och-seqf/seqf-sveriges-referensram-for-kvalifikation>.

54 Informationen är framför allt hämtad från webbplatser för respektive lands regering samt Nordiska rådets webbplats www.norden.org.

kulturellt lika länder som har likartade problem kring bland annat bristyrkesutbildningar. Som framgår av beskrivningarna har dessa tre nordiska länder olika system och styrideologier, där Norge är det land som mest liknar Sverige. I alla tre länderna har regeringen tydliggjort att den har behov av att på något sätt styra utbildningsutbudet.

Danmark – dimensionering utifrån arbetslöshetsstatistik

I Danmark ges högre utbildning dels inom universitet, dels inom yrkeshögskolor⁵⁵. Utbildningarna vid universiteten är teoretiskt baserade. Det finns 3-åriga kandidatutbildningar ("bacheloruddannelser") och 2-åriga masterutbildningar ("kandidatuddannelser"), som är påbyggnader till kandidatutbildningarna. Utbildningar vid yrkeshögskolor är mer praktiskt inriktade. Dessa varar i regel i 3,5 år och innehåller praktik eller klinisk undervisning om minst 6 månader. Exempel på utbildningar vid yrkeshögskolor är grundskollärare, ingenjör och sjuksköterska.

Det danska högskolesystemet har under 2000-talet präglats av en rad reformer, vilket sammantaget medfört en större styrning av utbildningsutbudet. Under 2023 har den danska regeringen satt igång en reform för hela utbildningssystemet. Inom ramen för den föreslås bland annat att en stor andel av masterutbildningarna kortas från två till ett år.

Danmark har under lång tid haft fokus på dimensionering av utbildning med arbetslivets perspektiv som utgångspunkt. Fyra utbildningar (läkare, tandläkare, veterinärer och kiropraktorer) har sedan länge haft ett tak för antalet studieplatser, grundat på behovsprognoser. År 2014 infördes ett system för att dimensionera övriga utbildningar utifrån arbetslöshetsstatistik. Systemet innebär att regeringen sätter ett tak för antalet antagna studenter på utbildningar där examinerade historiskt sett har varit arbetslösa i högre utsträckning än genomsnittet. Dimensioneringen gäller framför allt för ämnen inom humaniora, men även utbildningar inom pedagogik och biologi. Konstnärliga utbildningar är dock undantagna, de regleras på annat sätt. Om lärosätena överskrider den fastställda dimensioneringen reduceras deras anslag.

Dimensioneringssystemet gäller befintliga utbildningar. För att kunna starta nya utbildningar behöver universiteten få godkänt av ministern i en särskild tillståndsprocess. Ministerns beslut grundar sig på utlåtande från ett av reger-

⁵⁵ Det finns **professionshøjskoler** som framför allt är inriktade mot vård, skola, andra välfärdssektorer samt journalistik/media samt **erhvervsakademier** som utbildar inom teknik och ekonomi.

ingen tillsatt råd som avgör om utbildningen är relevant ur ett samhälls- och arbetsmarknadsperspektiv.

Utöver systemet med dimensionering styrs utbildningsutbudet också genom resurstilldelningssystemet. Resurser tilldelas universiteten i ett anslag, men beräknas i en forskningsdel och en utbildningsdel. När det gäller utbildningsdelen så finns, förutom en basfinansiering och en tilldelning som baseras på antal studenter, en resultatkomponent i resurstilldelningssystemet. Resultatkomponenten påverkar lärosätets resurstilldelning utifrån två parametrar: genomsnittlig studietid till examen samt sysselsättningsgraden bland de nyutexaminerade. Syftet är att styra mot att studenterna avlägger examen inom utbildningens stipulerade tid, samt mot att utbildningar har ett tydligt arbetslivsfokus.



Det danska systemet har av vissa svenska debattörer lyfts som en förebild för hur arbetsmarknadens behov tydligare kan påverka dimensioneringen av högre utbildning.

Det danska systemet har av vissa svenska debattörer lyfts som en förebild för hur arbetsmarknadens behov tydligare kan påverka dimensioneringen av högre utbildning.⁵⁶

Finland – lärosätesspecifika avtal och mål

Finland har ett tudelat högskolesystem bestående av 13 universitet och 22 yrkeshögskolor. Vid universiteten betonas den vetenskapliga forskningen och undervisning på basis av denna. Yrkeshögskolorna erbjuder praktiskt inriktad utbildning som motsvarar arbetslivets behov. Vid universiteten ges exempelvis utbildningar till lärare, läkare och jurist. Vid yrkeshögskolorna finns bland annat utbildningar till fysioterapeut, ingenjör, sjuksköterska och socionom.

Yrkeshögskolorna verkar i form av aktiebolag medan universiteten är autonoma juridiska personer. Det finns ingen myndighet som agerar ”mellanhand” (motsvarande UKÄ), utan ministeriet och lärosätena står i ständig dialog med varandra. Yrkeshögskolorna och universiteten förhandlar med ministeriet i början av varje fyraårsperiod. Då kommer man överens om de gemensamma målen för hela högskolesektorn, centrala lärosätessvisa åtgärder, lärosätets uppgift,

56 Se *Svenskt Näringsliv (2023c)* och *Bergman (2023)*, s. 96. Även *Produktivitetskommittén* sneglar mot det danska systemet, men påtalar samtidigt att en resurstilldelning byggd på alumners arbetsmarknadsutfall till sin natur är bakåtblickande och därmed belönar historisk efterfrågan snarare än framtida behov. Kommittén menar också att en arbetsmarknadskomponent kan gynna lärosäten med mer ”gynnsam” studentpopulation. (*SOU 2024:29*, s. 418–421.)

profilering, styrkor samt de budgetanslag som anvisas på basis av dem. I avtalet fastställs också hur lärosätet ska rapportera om hur väl det har uppnått målen.

Utbildningsutbudet styrs genom lärosätesspecifika mål om antal examina inom olika ämnesområden samt inom lärarutbildningen under en fyraårsperiod. I avtalet framgår också hur lärosätet ska arbeta för att uppnå sina mål, exempelvis genom att utöka antagningen, bredda rekryteringen och förbättra genomströmningen.

Finansieringen fastställs också i avtalet. Det består framför allt av en basfinansiering som fördelas enligt en särskild modell. För universiteten grundar sig basfinansieringen huvudsakligen på prestationer inom utbildning och forskning, och för yrkeshögskolorna på prestationer inom huvudsakligen utbildning men även forsknings- och innovationsverksamhet. Universitet och yrkeshögskolor får sin basfinansiering som en helhet. De bestämmer själva hur resurserna fördelas internt med utgångspunkt i sina egna strategiska val. Finansieringen kan dock också användas för att styra utbildningsutbudet. Exempelvis beslutade ansvarig minister i februari 2024 om tilläggsfinansiering för att öka antalet nybörjarplatser inom utpekade utbildningar vid yrkeshögskolor och universitet.⁵⁷

Norge – den regionala nivån är viktig

Norge har flera universitet och högskolor som alla räknas som högre utbildningar. På samma sätt som i Sverige är det inte längre några formella skillnader mellan universitet och högskolor. Både universitet och högskolor ger utbildningar som framför allt är teoretiska och utbildningar som innehåller många praktiska moment. Under senare år har det skett ett antal sammanslagningar mellan lärosäten.

I likhet med de svenska lärosätena har norska universitet och högskolor ansvar för dimensioneringen av utbildningarna. Regeringen styr dock till viss del, bland annat genom mål om antal examina för utbildningar inom hälso- och sjukvård samt lärarutbildningar. Mål ges för enskilda utbildningar inom dessa områden, exempelvis tandläkarutbildning och förskollärarytutbildning. Det förekommer också öronmärkta pengar för viss utbildning, exempelvis gavs 2022 extra medel till lärosätena för att utöka sjuksköterskeutbildningen. För lärosäten som inte når upp till förväntningarna kan regeringen omfördela medel. I budgetpropositionen för 2024 skriver regeringen att man förväntar sig att lä-

⁵⁷ Undervisnings- och kulturministeriet (2024).

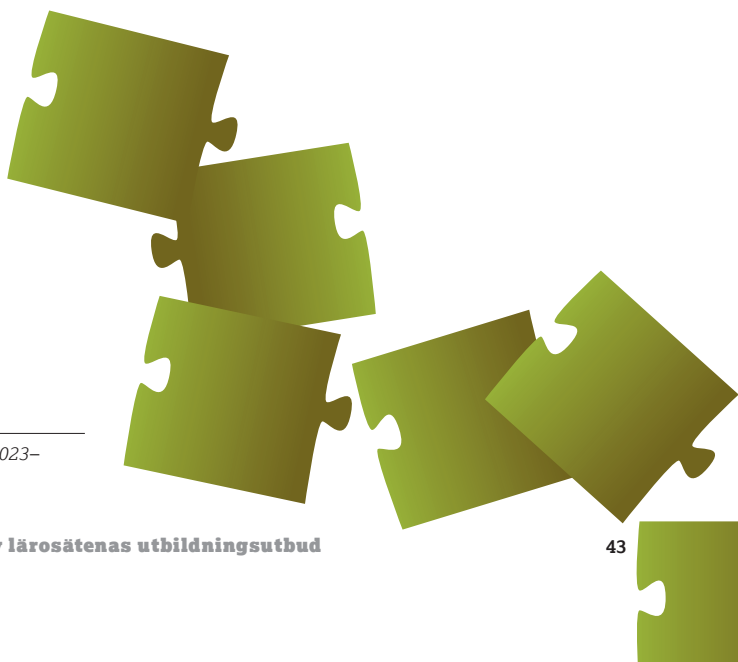
rosätena inom sin befintliga ram prioriterar utbildningar inom vård, IT och områden som är viktiga för en grön omställning, vilket därmed också innebär minskad utbildningsvolym inom andra områden. Om lärosätena inte klarar av nödvändiga omprioriteringar kan regeringen återkomma med budgetnedskärningar och öronmärkning av medel.⁵⁸

I regleringsbrev framgår att lärosätena ska dimensionera utbildningsutbudet efter samhällets behov, vilket inkluderar både studenternas efterfrågan och arbetslivets behov. Det påtalas också att lärosätena ska ta hänsyn till både det nationella och regionala behovet av kompetens.

I Norge är regionalpolitiken betydligt mer närvarande än i de andra nordiska länderna, detta gäller också för högre utbildning. Den norska regeringen understryker vikten av att högre utbildning ska finnas i hela landet, vilket påverkar dimensioneringen. I budgetpropositionen för 2024 föreslår regeringen en satsning på 200 miljoner NOK för flexibel och decentraliserad utbildning utanför de fasta campusen. Regeringen arbetar samtidigt med en tillitsreform, vilket bland annat innebär att resurser ska flyttas från särskilda satsningar till lärosätenas basanslag.

Från 2023 finns fyraåriga utvecklingsavtal mellan regeringen och de statliga lärosätena, som innehåller övergripande och lärosätesspecifika målformuleringar. Tidigare styrdes lärosätena utifrån nationella mål. Syftet med förändringen är att åstadkomma bättre och tydligare arbetsdelning i sektorn. Basfinansieringen till lärosätena ges i ett samlat anslag.

⁵⁸ Kunskapsdepartementet, Prop. 1 S (2023–2024), s. 294–295.



4



4. Högre utbildnings utveckling över tid

4.1 Studentpopulationen⁵⁹

I samband med 1977 års reform vidgades högskolebegreppet och bland annat fördes volymmässigt stora utbildningar som lärarutbildning och sjuksköterskeutbildning till högskoleutbildning. Det innebar att antalet studenter ökade kraftigt, med cirka 47 000 studenter. Det gav en stor påverkan på högre utbildning, men handlade om en omfördelning mellan utbildningsformer och var på så sätt ingen egentlig utbyggnad.

Under 1980-talet var antalet registrerade studenter stabilt omkring 150 000–160 000, innan den högre utbildningen byggdes ut under 1990-talet. Under 1990-talet ökade antalet studenter med drygt 100 000; från 173 000 år 1990 till 285 000 år 2000. Den kraftfulla och snabba utbyggnaden genomfördes samtidigt med högskolereformen 1993, där utbildningsutbudet gick från att vara centralplanerat till att bli respektive lärosätes ansvar.

Under 2000-talet har antalet registrerade studenter fortsatt att öka, även om det skett i något lägre takt och i vissa perioder också har minskat något. Högst antal registrerade studenter uppmättes åren 2020 och 2021, då de tillfälliga satsningarna som gjordes under covid-19-pandemin hade fullt genomslag. Då var cirka 385 000 studenter registrerade i högskoleutbildning. Därefter har antalet minskat något, till följd av att tillfälliga satsningar har upphört.

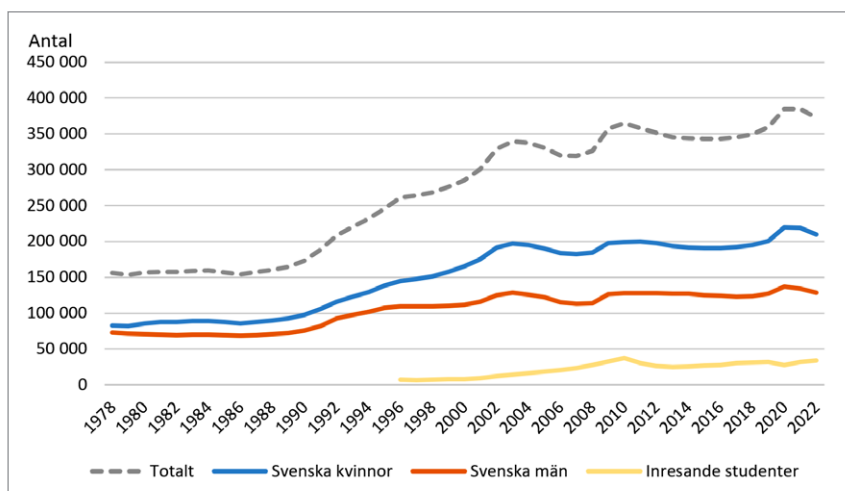
I och med att de stora och kvinnodominerade utbildningarna till lärare och sjuksköterska fördes till högre utbildning 1977 förändrades också könsfördelningen, och kvinnorna blev i majoritet bland studenterna. Därefter har andelen kvinnor bland studenterna växt kontinuerligt. År 1977 var 52 procent av

⁵⁹ Uppgifterna är hämtade från UKÄ (2023c), inklusive publicerade tabeller och diagram.

studenterna kvinnor, och år 2022 var andelen 62 procent (inresande studenter exkluderade). Också andelen inresande studenter har ökat, från cirka 3 procent av alla registrerade studenter år 1996 till 9 procent år 2022.

I en rapport från SNS beskrivs hur utvecklingen av högskoleutbildning, då en allt större andel av befolkningen läser vidare efter gymnasiestudier, har inneburit en större spridning i studenternas studieförmåga. Det manifesteras bland annat i att allt fler studenter är i behov av särskilt stöd. I rapporten påtalas att heterogena studentgrupper innebär större pedagogiska utmaningar för undervisande lärare. Författarna menar att situationen är särskilt utmanande på de mindre lärosätena.⁶⁰

Figur 2: Registrerade studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå, höstterminerna 1978–2022

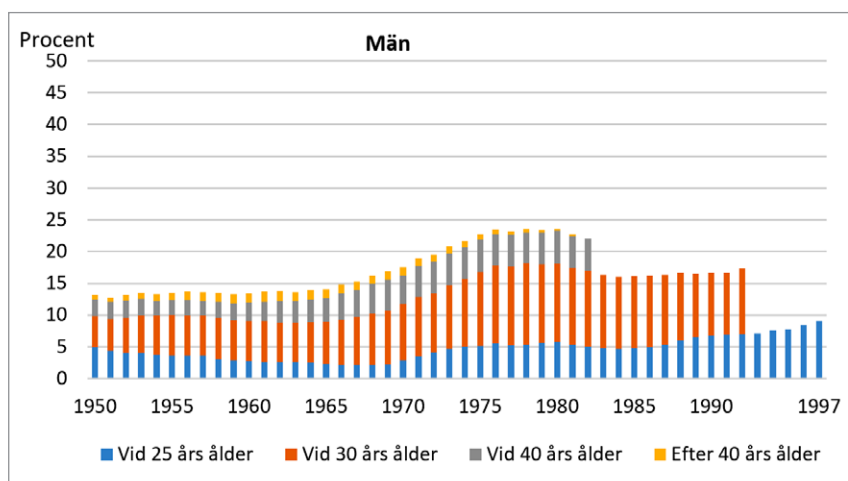
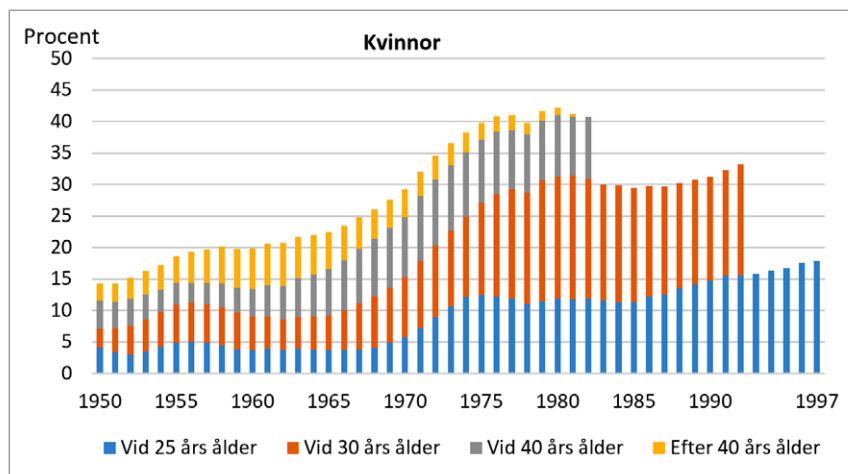


Källa: UKÄ, Universitet och högskolor. Årsrapport 2023.

Utbyggnaden av högre utbildning har resulterat i en ökad utbildningsnivå i befolkningen, parallellt med att Sveriges befolkning har ökat. Bland dem som var födda på 1950-talet och i början av 1960-talet hade 12–13 procent minst en treårig högskoleexamen vid 40 års ålder. I den senaste årskullen som har kunnat följas till 40 års ålder (årskullen född 1982) hade motsvarande siffra ökat till 31 procent. Det är dock en utveckling som är ojämna mellan könen; i årskullen född 1982 hade 41 procent av kvinnorna högskoleutbildning, medan det endast gällde för 22 procent av männen. (Se figur 3.)

⁶⁰ Se Brommesson, D., Nordmark, S. & Ödalen, J. (2024).

Figur 3: Andelen i befolkningen födda 1950–1997 som vid 25, 30 och 40 års ålder har avlagt en examen efter minst tre års högre utbildning, kvinnor respektive män.



Källa: UKÄ, Universitet och högskolor. Årsrapport 2023.

Det är också stora regionala skillnader. Andelen med minst tre års eftergymnasial utbildning i befolkningen (25–64 år) var högst i Stockholms län (38 procent) och Uppsala län (35 procent). Det kan jämföras med andelen i Gävleborgs län (21 procent), Dalarnas län (22 procent) och Södermanlands län (22 procent).⁶¹ Skillnaderna beror delvis på att arbetsmarknaderna för eftergymnasialt utbildade skiljer sig åt, vilket innebär att högutbildade flyttar till

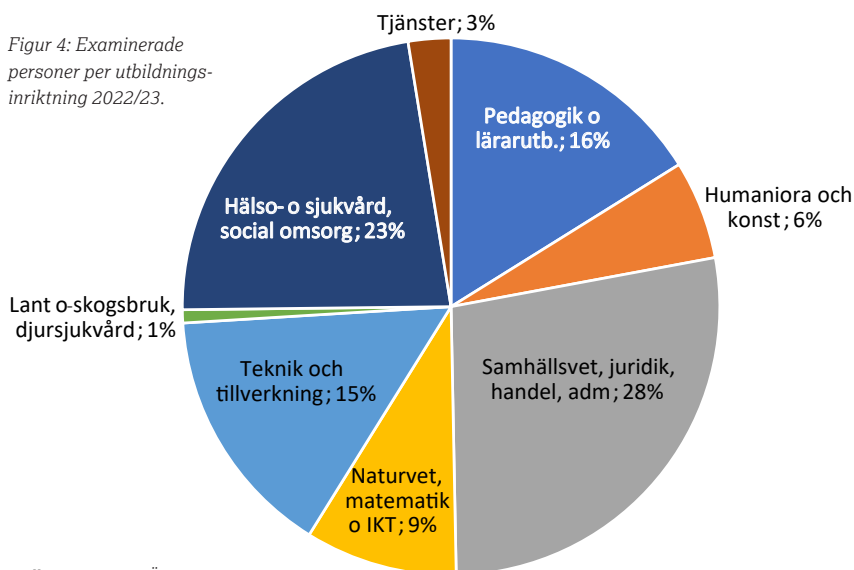
61 Avser år 2022. Se SCB & UKÄ (2024), s. 51.

bland annat Stockholms län. Men även rekryteringsmönstren skiljer sig åt, vad gäller hur stor andel av befolkningen som påbörjar en högskoleutbildning till och med 21 års ålder. De regionala skillnaderna påverkar förväntningarna på högskolesektorn, vilket vi kommer att beskriva längre fram (se avsnitt 5.2).

4.2 Utbildningsutbudet ⁶²

Utbildningsinriktning för examinerade redovisas efter Svensk utbildningsnomenklatur (SUN). Uppdelat enligt SUN finns det två stora ämnesområden i högre utbildning: *Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration och Hälso- och sjukvård samt social omsorg*. Sammantaget har hälften av de som examineras en inriktning inom något av dessa områden. Utbildningsinriktningarna *Pedagogik och lärarutbildning* samt *Teknik och tillverkning* har vardera en sjättedel av samtliga examinerade. Övriga utbildningsinriktningar är relativt små. Det har inte skett några större förändringar i fördelningen mellan ämnesområden över tid.

Figur 4: Examinerade personer per utbildningsinriktning 2022/23.



Källa: SCB & UKÄ, Statistiskt meddelande UF 20 SM 2401.

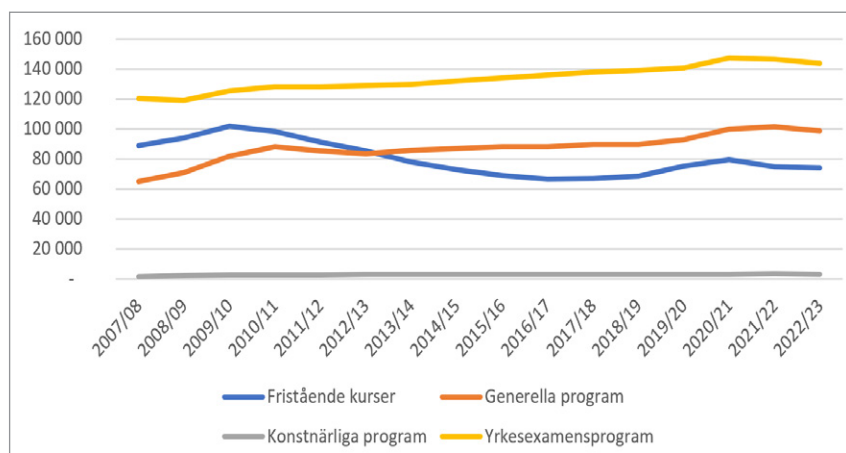
Utredningen om högskolans utbildningsutbud konstaterade att det skedde en "programmifiering" av svensk högskoleutbildning mellan 1994 och 2013.

62 Statistiken i avsnittet är hämtad från UKÄ:s statistikdatabas Högskolan i siffror (www.uka.se) samt SCB & UKÄ (2024).

Både antalet och andelen program ökade under perioden, liksom andelen helårsstudenter på program. Förändringen berodde till stor del på att många terminslånga fristående kurser inordnades i programform, framför allt skapades generella program. En viktig förklaring är sannolikt examensreformen 2007 där masterexamen infördes, vilket stimulerade lärosätena att skapa masterprogram. Även det dåvarande kvalitetssäkringssystemet drev på ”programmifiering” eftersom det bedömde huruvida examensmål uppnåtts, något som lärosätena hade svårt att garantera om studenter självständigt byggde sin examen genom fristående kurser. Dessutom efterfrågade studenterna programutbildning i ökad grad.⁶³ Därtill kommer att resurstilldelningssystemet har en inbyggd styrning mot programutbildningar (se avsnitt 3.2).

Några större förändringar vad gäller utvecklingen av de olika studieformerna har inte skett sedan utredningen presenterade sin bild. Yrkesexamensprogrammen utgör fortfarande det absolut största delen av högre utbildning. Om man lägger samman yrkesexamensprogram med generella program utgör de tre fjärdedelar av utbildningsvolymen, och en fjärdedel utgörs av fristående kurser.⁶⁴

Figur 5: Fördelningen mellan studieformer (antal helårsstudenter) 2007/08–2022/23.



Källa: UKÄ:s databas Högskolan i siffror.

Generella program finns framför allt inom ämnesområdet juridik och samhällsvetenskap. Mätt i helårsstudenter var hälften av utbildningsvolymen på generella program inom juridik och samhällsvetenskap. I övrigt ges generella

63 SOU 2015:70, s. 227–228.

64 De finns även konstnärliga program, vilka utgör cirka 1 procent av utbildningsvolymen.

program inom teknik, inom humaniora och teologi samt inom naturvetenskap, och bara i liten utsträckning inom medicin och odontologi, vård och omsorg eller konst. Två tredjedelar av antalet helårsstudenter på generella program finns på grundnivå, dvs. på kandidatprogram.

Fristående kurser ges till allra största delen på grundnivå. Nästan nio av tio helårsstudenter inom fristående kurs finns på grundnivå. De två stora ämnesområdena inom fristående kurser är juridik och samhällsvetenskap samt humaniora och teologi. Inom övriga ämnesområden är fristående kurser betydligt mer ovanligt.

Såsom figur 5 visar är yrkesexamensprogram den dominerande studieformen. De tio största yrkesexamensprogrammen står tillsammans för drygt en tredjedel av den sammanlagda utbildningsvolymen. Dessa program har många nybörjare, och flera är också långa vilket innebär att studenterna är kvar på utbildningen i flera år.

Tabell 1: De största yrkesexamensprogrammen räknat i antal helårsstudenter (hst), 2022/23

	Hst
Civilingenjörsexamen	27 557
Sjuksköterskeexamen	14 553
Ämneslärarexamen	12 371
Grundlärarexamen	12 288
Högskoleingenjörsexamen	10 308
Socionomexamen	9 366
Förskollärarexamen	9 331
Läkarexamen	8 509
Juristexamen	7 444
Civilekonomexamen	5 026

Källa: UKÄ:s databas Högskolan i siffror.

Ett område som har utvecklats över tid är distansutbildning. Distansutbildning är ett brett begrepp som inte har en entydig definition. SCB definierar det som utbildning där lärare och studenter i huvudsak är åtskilda i tid och/eller rum. Som distansutbildning räknar SCB alltså både utbildning med vissa schemalagda träffar och utbildning som enbart bedrivs nätbaserat. Över tid

har utbildning som ges på distans ökat. Antalet helårsstudenter har ökat från 32 500 läsåret 2007/08 till 61 900 läsåret 2022/23, och andelen distansutbildning av samtliga helårsstudenter har under samma tidsperiod ökat från 12 procent till 19 procent. Två tredjedelar av utbildningsvolymen på distans utgörs av fristående kurser. Studenter som enbart studerar på distans är äldre än andra studenter. Nästan hälften av de som enbart läste på distans läsåret 2022/23 var över 34 år. Två tredjedelar läste på deltid, och nästan sex av tio hade en tidigare examen. Detta indikerar att distansstudier till stor del används för livslångt lärande.



5



5. Vilka förväntningar finns på högre utbildning?

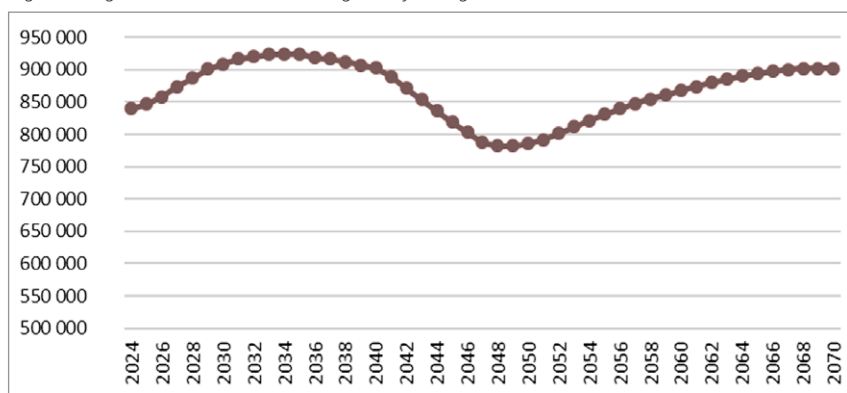
5.1 Studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov

Studentefterfrågan

För att göra en bedömning av studentefterfrågan i framtiden finns SCB:s befolkningsprognoser att tillgå. Om vi ser till förväntad utveckling av befolkningen i åldrarna 19–25 år, dvs. de åldrar som idag till stor del befolkar högskoleutbildning, räknar SCB med att antalet personer i den åldern ökar konstant till år 2035. Därefter väntas kullarna minska något, för att senare öka till något över dagens nivå år 2070.

Prognoser är alltid osäkra, i synnerhet på längre tid, och förändringar i samhällsutvecklingen kan ha stark påverkan på faktorer som födelsetal och invandring. Men utifrån SCB:s befolkningsprognos och nuvarande sökmönster kan vi dra slutsatsen att efterfrågan på en första grundläggande högskoleutbildning kommer att vara fortsatt hög. Det närmaste decenniet väntas studentefterfrågan vara särskilt kraftig.

Figur 6. Prognos över antalet 19–25-åringar i befolkningen 2024–2070



Källa: SCB:s befolkningsframskrivning (senaste uppdatering 2024-04-25).

Efterfrågan på högre utbildning ser olika ut i olika åldersgrupper. I yngre åldersgrupper söker ungdomarna i större utsträckning till program som har fler sökande än antagna, dvs. alla som söker kommer inte in utan ett urval behöver göras.⁶⁵



Därtill kommer att efterfrågan på högre utbildning kan komma att påverkas mer av behovet av livslångt lärande...

Aktuellt konjunkturläge brukar påverka efterfrågan på högskoleutbildning. Det är också möjligt att utvecklingen av utbildningsvolymen i yrkeshögskolan och i annan eftergymnasial utbildning kommer

att påverka efterfrågan i framtiden.⁶⁶ Därtill kommer att efterfrågan på högre utbildning kan komma att påverkas mer av behovet av livslångt lärande, något som vi återkommer till i avsnitten längre fram.

Arbetsmarknadens behov

UKÄ har med vissa intervall presenterat prognoser för behovet av högskoleutbildade på arbetsmarknaden. Den senaste prognosen gjordes 2021 och visar en bedömning av arbetsmarknaden 2035. I den prognosen bedömdes risk för fortsatt brist på utbildade inom pedagogik och lärarutbildning liksom på merparten av utbildade inom hälso- och sjukvård samt social omsorg. Inom teknik och tillverkning bedömdes risk för brist på utbildade i vissa inriktningar inom civilingenjörsexamen. Därtill bedömdes fortsatt brist på veterinärer. UKÄ bedömde att tillgången överstiger efterfrågan för utbildningar inom humaniora och konst, ett flertal utbildningar inom området samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, samt utbildningar inom biologi- och miljövetenskap.⁶⁷

Såsom framgick i kapitel 4 finns de stora volymerna av utexaminerade studenter inom de områden där UKÄ bedömer att det framtida behovet kommer att vara högt. Examina inom hälso- och sjukvård, pedagogik och lärarutbildning samt teknik och tillverkning utgjorde läsåret 2021/22 drygt hälften av det totala antalet examina.

⁶⁵ UHR (2023), s. 17.

⁶⁶ I SOU 2024:16 presenteras förslag på en ny utbildningsform, yrkesskola, vars främsta målgrupp är vuxna som vill växla karriär och/eller stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

⁶⁷ UKÄ (2021a).

UKÄ:s prognoser har sin grund i prognoser som görs av SCB. SCB publicerar dessutom själv vart tredje år rapporten *Trender och prognoser* som visar en framskrivning av tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Vad man bör komma ihåg är att prognoser är just prognoser, och inte ett facit. Prognoserna bygger på olika antaganden om bland annat utvecklingen i samhällsekonomin, befolkningsutvecklingen, studentintresse, in- och utvandring och olika näringsgrenars utveckling.⁶⁸ Hur väl dessa antaganden stämmer påverkar givetvis prognosernas träffsäkerhet.

Magnus MacHale-Gunnarsson har gjort en utvärdering av i vilken grad SCB:s prognoser har slagit in. Utvärderingen jämför prognoserna med utfallet under prognosens mållår. Analysen visar att en stor del av prognosernas förutsägelser inte slår in.⁶⁹ Förvisso kan prognoserna i sig ha lett till åtgärder som korrigerat en framtida brist eller överskott, men analysen synliggör ändå svagheten i prognoser och stärker argumentet att de ska användas med försiktighet. Prognoser är statistiska och bygger på att arbetsgivares behov inte förändras. De kan därför inte förutsäga förändrade kompetensbehov genom exempelvis teknikutveckling.

Hur möter de högskoleutbildade arbetsmarknadens behov av kompetens?

Hur ser de nyutbildades situation på arbetsmarknaden ut efter examen? Det finns olika statistiska mått som kan användas för att beskriva i vilken utsträckning som utexaminerade studenter får jobb efter sina studier. I en genomgång av olika uppföljningsmått visar Magnus MacHale-Gunnarsson hur olika resultaten kan bli beroende på vilket mått man använder.⁷⁰ Han visar där på de skillnader i resultat som man får beroende på om man använder måtten "sysselsättningsstatus", "etablering på arbetsmarknaden" eller "förvärvsarbete som huvudsaklig inkomstkälla". Om man exempelvis ser på examinerade inom humaniora var det enligt måttet etablering endast 49 procent som fick jobb inom ett år. Om man däremot använder måttet huvudsaklig inkomstkälla var andelen istället 97 procent. Skillnaden beror dels på vilka grupper som undan-

68 Se t.ex. SCB (2024), s. 164–174.

69 MacHale-Gunnarsson (2024b). MacHale-Gunnarsson använder sig av två olika modeller för att mäta utfallet. Analysen visar att mellan 40 och 60 procent av prognoserna slog fel, beroende på vilken modell som används. I vissa fall handlar det om att ett prognosticerat överskott istället blivit en brist, eller vice versa, i andra fall att storleken på det prognosticerade överskottet/bristen varit mycket överskattat.

70 MacHale-Gunnarsson (2023).

tas från beräkningen, och dels vilken definition av "har fått jobb" som används.⁷¹ Valet av mått kan alltså ge olika bilder av hur väl universitet och högskolor lyckas med sitt uppdrag att förbereda studenter för arbetslivet.

Det som är värt att notera är att innebörden i de begrepp som används sällan är entydiga. Termer som "etablerad", "matchning", "efterfrågan", "brist" etc kan användas på olika sätt i olika undersökningar. Resultaten kan bli olika beroende på vilken population som studeras, under vilken tidsperiod, vilka variabler som ingår och så vidare. Det är också viktigt att tydliggöra att diskussionen allt som oftast avser nyutbildade. För personer som har yrkeserfarenhet är just yrkeserfarenheten vanligen viktigare än grundutbildningen.

De allra flesta som studerar vid universitet och högskolor gör det med inställningen att utbildningen ska ge ett bra arbete efter studierna. Det är självklart att den utbildning som en individ genomfört ska ge god förberedelse för det kommande arbetslivet. Utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska ju också, utöver studenters efterfrågan, svara mot arbetsmarknadens behov. Men matchningsbegreppet som indikator på framgång tenderar ofta att användas statistiskt och oproblematiserat.

SCB har publicerat flera rapporter om kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad. Det ligger i statistikens natur att den ger svar på frågor utifrån den förenkling av världen som statistiken måste utgå från. Som etablerad statistikleverantör är SCB mån om att problematisera kring sådana frågeställningar. I en av sina undersökningar om utbildning och arbetsmarknad skriver SCB: "För att besvara frågor om matchning på arbetsmarknaden för olika utbildningar måste man veta vilka yrken som anses vara accepterade eller inte för en viss utbildning. Är en polisutbildad till exempel matchad endast när hen arbetar som polis, eller är chef och utredare också matchande yrken?"⁷²

Magnus MacHale-Gunnarsson har granskat SCB:s indikatorer för matchning mellan utbildning och yrke. Matchningsmetoden bygger på arbetsgivares klassi-

71 Om man använder måttet etablering ingår ålderspensionärer, förtidspensionärer och föräldralediga i andelsberäkningen, och räknas som ej etablerade; använder man huvudsaklig inkomstkälla så undantas dessa grupper från andelsberäkningen. För att räknas som etablerad krävs att en person har en arbetsinkomst på minst 260 300 kr (för 2021), att hen förväruarbetade i november månad, och inte uppvisade några tecken på arbetslöshet (t.ex. genom att erhålla arbetslöshetsersättning) någon gång under året. För att räknas som förväruarbetande när måttet är huvudsaklig inkomst-källa räcker det däremot med att inkomsterna från förväruarbete överstiger andra inkomstkällor. Se MacHale-Gunnarsson (2023).

72 SCB (2018), s. 13.

ficerings av anställda i yrkeskategorier, men de har inte alltid tid eller möjlighet att sätta sig in i klassifikationssystemet.⁷³ MacHale-Gunnarsson påtalar att många generella examina är användbara på arbetsmarknaden i kraft av de generiska förmågor och kompetenser som de visar att studenterna har, och inte ämnesinriktningen – men det senare är vad SCB:s matchningsmetod bygger på. Detta är särskilt påtagligt för examina inom humaniora och samhällsvetenskap.⁷⁴

Breddning av kompetenser

Arbetsgivares traditioner att begränsa sig till att söka specifik kompetens påverkar hur man ser på "efterfrågan", "brist" och "matchning" på arbetsmarknaden. Kopplingen mellan utbildning och yrke tycks vara starkare på den svenska arbetsmarknaden än exempelvis i England och USA. De anglosaxiska länderna förs ofta fram som exempel på arbetsmarknader där öppenheten för generalister är större på arbetsmarknaden, och där examen i sig – inte den inriktning den har – ofta är den viktiga kvalifikationen för ett arbete.

Detta är dock, såvitt vi vet, lite undersökt. Men 2013 gjorde Daniel

Berlin en studie av hur utbildningskrav i platsannonser beskrevs i Sverige jämfört med Storbritannien, Danmark och Norge. Även om undersökningen var begränsad till ett visst yrkesområde (PR/reklam/marknadsföring) visade resultaten att arbetsgivarna i Sverige, liksom i Danmark och i Norge, ofta anger specifika krav på vilken utbildning som den sökande bör ha. De brittiska platsannonserna var däremot i betydligt större utsträckning öppna, med krav på högskoleutbildning men utan en specifik inriktning.⁷⁵

Idag är stort fokus på de så kallade STEM-ämnena (Science, Technology, Engineering, Mathematics), och behovet av utbildade inom dessa ämnen. Den diskussion finns i hela västvärlden, bland annat i EU:s universitetsstrategi.⁷⁶



De anglosaxiska länderna förs ofta fram som exempel på arbetsmarknader där öppenheten för generalister är större på arbetsmarknaden, och där examen i sig – inte den inriktning den har – ofta är den viktiga kvalifikationen för ett arbete.

⁷³ SCB (2018), s. 100–101.

⁷⁴ MacHale-Gunnarsson (2024a).

⁷⁵ Berlin (2013).

⁷⁶ EU (2022), s. 13.

Inom EU diskuteras kompetensbehovet dock också i termer av STE(A)M, där A:et står för Arts. Genom STE(A)M kopplas naturvetenskap, och teknik ihop med konst, humaniora och samhällsvetenskap.⁷⁷

Också i en svensk kontext framförs argument för en breddning av synen på kompetens, ofta utifrån vad som upplevs som ett ensidigt fokus på STEM-ämnen. I debattartiklar i Tidningen Curie påpekar Pär Ågerfalk att den tekniska och naturvetenskapliga kompetensen behöver kompletteras med samhällsvetenskaplig kompetens för att kunna sättas i ett praktiskt sammanhang av människor, organisering och värdeskapande. Ågerfalk påtalar att när samhället blir allt mer beroende av digital teknik räcker det inte enbart med kunskap inom teknik och naturvetenskap.⁷⁸ I en replik lyfter Mia Bernhardsen



En motsvarande syn på STEM-kompetens förs fram i en debattartikel,... från Entreprenörskapsforum. Författarna påpekar att den tekniska expertisen är nödvändig, men också minskande med tiden när ny teknik mognar.

från Svensk Näringsliv behovet av en mångfald av utbildningar och kompetenser för att skapa ett starkt samhälle.⁷⁹

En motsvarande syn på STEM-kompetens förs fram i en debattartikel skriven av Andreas Broström, Hannah Stutzinsky och Joakim Wernberg från Entreprenörskapsforum. Författarna påpekar att den tekniska expertisen är nödvändig,

men också minskande med tiden när ny teknik mognar. De menar att lika viktig som teknisk kompetens är därför generella användarkompetenser, som handlar om hur teknik kan användas inom ett område, och kompletterande icke-tekniska kompetenser såsom läs- och skrivkunighet, retorik och logik.⁸⁰ Liknande tankar redovisas i UKÅ:s återrapportering av ett regeringsuppdrag om artificiell intelligens i högskolans utbildningsutbud. Där konstateras att generell kompetens om AI behöver integreras i exempelvis lärar-, jurist- och vårdutbildningar.⁸¹

⁷⁷ Se t.ex. EU (2023).

⁷⁸ Ågerfalk (2024a) och (2024b).

⁷⁹ Bernhardsen (2024).

⁸⁰ Broström, A., Stutzinsky, H., & Wernberg, J. (2024).

⁸¹ UKÅ (2024b), s. 43–44.

Sofia Ritzén och Nina Wormbs vid KTH beskriver i en debattartikel hur de arbetar med att utveckla ingenjörstudier för att på bästa sätt rusta studenterna för arbetslivet. Ritzén och Wormbs påpekar att ingenjörstudenterna inte bara behöver ämneskunskaper utan också förmåga att hantera omedgörliga problem som inte är lätta att definiera eller lösa. Målkonflikter i ingenjörernas arbetsliv ställer krav på både starka ämneskunskaper och förmåga att förstå ekonomi, kultur, teknikersystem, regelverk och etiska sammanhang, vilket utbildningarna måste spegla.⁸²

Från många olika aktörer finns alltså ett intresse av att bredda frågan om kompetenser, framför allt i det nu aktuella fokuset på STEM-ämnen. Längre fram diskuterar vi vidare kring värdet av en akademisk utbildning, där vi argumenterar för att vi behöver utgå från bred kompetens och färdigheter för att passa en föränderlig arbetsmarknad.

5.2 Den regionala kontexten

Den högre utbildningen har ett nationellt uppdrag, men verkar samtidigt i en stark regional kontext. Många som påbörjar högskolestudier studerar vid ett lärosäte i sin geografiska närhet, och det är också vanligt att de stannar kvar i regionen efter sin examen. Den regionala rekryteringen är särskilt hög på utbildningar som ges på många lärosäten, exempelvis lärar- och sjuksköterskeutbildningar.⁸³



Många som påbörjar högskolestudier studerar vid ett lärosäte i sin geografiska närhet, och det är också vanligt att de stannar kvar i regionen efter sin examen.

SCB har på uppdrag av regionerna tagit fram regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser.⁸⁴ I dessa är det tydligt att de regionala arbetsmarknaderna skiljer sig åt. Även om det finns många likheter mellan arbetsmarknader i olika delar av Sverige finns det också stora skillnader. I tabellen nedan ges exempel på hur prognoserna skiljer sig åt mellan regionerna för fyra olika utbildningar. Att enbart se till det nationella perspektivet döljer sådana regionala skillnader.

⁸² Ritzén & Wormbs (2024).

⁸³ UKÄ (2020).

⁸⁴ SCB (2022).

Tabell 2. Regionala prognoser fram till 2035 för fyra utbildningar

	Brist	Balans	Överskott
Ekonom- utbildning	Gotland, Blekinge, Dalarna, Jämtland, Västernorrland	Norrboten, Väster- botten, Gävleborg, Värmland, Närke, Västmanland, Uppsala, Stockholm, Södermanland, Västra Götaland, Jönköping, Östergötland, Kronoberg, Halland, Skåne	Kalmar
Civilingenjör- utbildning*	Västernorrland, Värmland, Närke, Västmanland, Stockholm, Östergötland, Västra Götaland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Halland, Skåne	Norrboten, Västerbotten, Gävleborg, Dalarna, Södermanland, Blekinge	Jämtland, Uppsala
Socionom- utbildning*	Norrboten, Västernorrland	Gävleborg, Västmanland, Uppsala, Västra Götaland, Halland, Jönköping, Kronoberg, Blekinge	Västerbotten, Jämtland, Dalarna, Värmland, Närke, Stockholm, Södermanland, Östergötland, Kalmar, Skåne
Speciallärar- och specialpedagog- utbildning*	Uppsala, Södermanland, Örebro	Norrboten, Västerbotten, Stockholm, Värmland, Östergötland, Kalmar, Kronoberg	Jämtland, Västernorrland, Gävleborg, Dalarna, Västmanland, Västra Götaland, Jönköping, Halland, Skåne, Blekinge

*Prognos saknas för Gotland.

Källa: SCB (2022) Sammanfattning av regionala arbetsmarknads- och utbildningsprognoser.

Lärosätenas regionala kontext är alltså viktig. Dels eftersom en stor del av studenterna rekryteras ifrån närområdet, dels eftersom de utexaminerade till stor del kompetensförsörjer en regional arbetsmarknad. För att kunna anpassa sitt utbud till en regional arbetsmarknad kan universitet och högskolor inte bara utgå från ett nationellt perspektiv. Det finns förstås utbildningar som är nationellt kompetensförsörjande såsom läkarutbildning, veterinärutbildning och många konstnärliga utbildningar. Men för många utbildningar behöver grunden vara att utveckling av befintliga utbildningar och initiativ för att skapa nya utbildningar sker genom behovsinventering som görs decentraliserat i lärosätenas utbildningsorganisation tillsammans med regionala arbetsgivare.



Men för många utbildningar behöver grunden vara att utveckling av befintliga utbildningar och initiativ för att skapa nya utbildningar sker genom behovsinventering som görs decentraliserat i lärosätenas utbildningsorganisation tillsammans med regionala arbetsgivare.

Den regionala kontexten kan också påverka hur lärosätena profilerar sitt utbildningsutbud genom särskilt starka ämnesinriktningar. Det gäller exempelvis den textila utbildningen vid Högskolan i Borås, utbildningar med anknytning till gruvindustrin vid Luleå tekniska universitet och idrottsvetenskap vid Mittuniversitet.

Det branschspecifika behovet uppmärksammas troligen i den regionala dialogen, men här kan det finnas behov av nationell samordning av branschföreträdare och lärosäten. Det kan också vara så att flera lärosäten behöver samarbeta för att tillsammans tillgodose en regions kompetensbehov. Olika regionala lärosätessamarbeten finns redan, i varierande format och omfattning, utifrån olika behov.

5.3 Värdet av en akademisk utbildning

Vilka färdigheter ska en akademisk utbildning ska ge?

Sverige har relativt få yrken där det i lag är reglerat vad som krävs för att få arbeta i yrket. De flesta reglerade yrken som kräver en akademisk examen är legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården samt skolväsendet.

När det gäller legitimationsyrken kan vi tala om att utbildningen ska matcha mot arbetsmarknadens behov eftersom det finns krav på en viss utbildning för att kompetensförsörja dessa yrken. Dessa utbildningar utgör också en relativt stor del av universitets och högskolors totala utbildningsutbud (se avsnitt 4.2). Men kopplingen mellan utbildning och yrke är inte tydlig i många andra fall.

Enligt Lars Strannegård, rektor vid Handelshögskolan i Stockholm, efterfrågar arbetsgivarna individer som har djupa fackkunskaper, förstår vikten av



...de kompetenser som efterfrågas är dels djupa ämneskunskaper, dels allmänna kompetenser såsom affärs-mässighet, problemlösning, kreativitet, initiativförmåga, kritiskt tänkande, analytisk kompetens samt förmågan att ta till sig komplex kunskap.

sammanhang och helheter, har god kommunikationsförmåga, kan arbeta med olika typer av människor, är analytiska och kreativa, förstår vikten av kultur och värderingar och inte behöver någon startsträcka.⁸⁵ Liknande tankar lyfts av företagsledare i andra undersökningar; de kompetenser som efterfrågas är dels djupa ämneskunskaper, dels allmänna kompetenser såsom affärs-mässighet, problemlösning, kreati-

vetet, initiativförmåga, kritiskt tänkande, analytisk kompetens samt förmågan att ta till sig komplex kunskap.⁸⁶

Betydelsen av generiska färdigheter i ett föränderligt arbetsliv har också påtalats av flera samhällsdebattörer. Exempelvis har Håkan Boström i en ledarkrönika beskrivit hur arbetsmarknadens specifika behov ständigt utvecklas, men att det finns ett konstant behov av självständigt tänkande människor som kan uttrycka sig väl i tal och skrift samt lösa problem.⁸⁷ Att generiska färdigheter är väsentliga för en snabbt föränderlig arbetsmarknad var också grundtanken i 1993 års reform. Det föredragande statsrådet beskrev i reformens principproposition att studenter som tillägnat sig ett aktivt och kritiskt förhållningssätt till kunskap har "...den bästa förberedelsen för kommande yrkes-

⁸⁵ Föredrag på Folk och kultur 2024-02-07.

⁸⁶ Se t.ex. Forsberg Lundell, F. & Viklund, R. (2017), s. 13, samt Näringslivets forskningsberedning (2017), s. 20–24.

⁸⁷ Boström (2024). Se även exempelvis Johansson Heinö (2024).

verksamhet av skilda slag, och vars krav vi inte idag kan förutsäga i detalj.”⁸⁸ De generiska färdigheterna anknyter tydligt till det akademiska förhållningssättet och de är också formulerade i högskolelagen (1 kap. 8–9 §§).

Givetvis behöver studenterna ämneskunskaper. Men lika viktigt är förmågan att ta till sig ny kunskap då ämneskunskaper snabbt kan bli inaktuella eller irrelevanta. Man bör också begrunda att många av de individer som utbildar sig vid universitet och högskolor senare ska arbeta med att driva utveckling, och det därför är viktigt att de får grundläggande kompetenser som de utvecklar vidare och omsätter i sitt yrkesliv.

Ny kunskap från forskningen skapar nya yrkesroller. Utredningen om högskolans utbildningsutbud konstaterade att samhällets kompetensbehov inkluderar ett ”friutrymme” inom högre utbildning, där utbildningar kan utvecklas utan att man vid planering och genomförande kan förutse om de kommer att tillgodose arbetslivets eller andra specifika behov. Exempel på arbetsmarknadsnischer som har utvecklats utan att det funnits ett direkt arbetsmarknadsbehov är IT-utvecklingen på 1990-talet, den moderna mediautvecklingen, olika typer av managementutbildningar såsom sports management och service management, utvecklingen inom spelbranschen och expansionen inom folkhälsovetenskaper. Dessa har på sikt utvecklats till att möta arbetslivets behov, men under initierings- och uppbyggnadsfasen kan de karaktäriseras som samhällets behov av att vara öppen för det oväntade. Universitet och högskolor ska alltså också vara en arena för oförutsägbar utveckling.⁸⁹

Varför är forskningsanknuten utbildning viktig?

Vi har tidigare konstaterat att det är forskningsanknytningen som är den högre utbildningens signum, och att den är avgörande för utbildningens kvalitet. Genom forskningsanknytning tränas de generiska färdigheterna som individen behöver för att hantera ett föränderligt arbetsliv.

Kerstin Sahlin skriver i sin rapport om forskningsanknytning att den ger studenter tillgång till aktuell och vetenskapligt grundad och prövad kunskap, och att studenterna genom ett nära samband mellan forskning och utbildning kan

⁸⁸ Prop. 1992/93:1, s. 30.

⁸⁹ SOU 2015:70, s. 237.

ta del i hur kunskap växer fram. Sahlin beskriver vidare hur forskningsanknytningen ger studenterna ett vetenskapligt förhållningssätt till kunskap, tränar dem att bli kunniga forskningskonsumenter och utvecklar självständigt tänkande och kreativitet. Sahlin skriver också om hur utbildningsanknuten forskning utgör den andra sidan av myntet, där forskningen prövas i dialog med studenterna, och behov av ny och utvecklad forskning på så sätt kan upptäckas.⁹⁰

I sin rapport påpekar dock Sahlin att forskningsanknytningen idag ofta är schablonmässig och okvalificerad, och enbart kopplar till den lokala miljön – ofta till att den enskilde läraren ges utrymme att forska. Sahlin ger flera förslag på hur forskningsanknytningen kan utvecklas, och pekar bland annat på att den måste lyftas fram, tydliggöras, förklaras och motiveras i olika styrdokument. Därtill pläderar Sahlin för ökat samarbete mellan lärosäten, mellan lärare och över discipliner.⁹¹

Sahlin refererar också till rapporter om att studenter har ifrågasatt värdet av utbildningens forskningsanknytning. Vi vill här understryka att det är uni-



Det finns dock också krafter utanför akademien som bidrar till att skapa en klyfta mellan utbildning och forskning, och därigenom försvårar kopplingen dem emellan. Det handlar bland annat om organisatoriska och ekonomiska strukturer såsom att politiska satsningar på utbildning respektive forskning görs utan koppling däremellan...

versitet och högskolor som har ansvar att förmedla till studenter varför forskningsanknytning är viktig i deras utbildning. Universitet och högskolor behöver agera med tydlighet för att visa detta, bland annat genom att utveckla akademiska kulturer som stödjer utbildningens status. Det finns dock också krafter utanför akademien som bidrar till att skapa en klyfta mellan utbildning och forskning, och därigenom försvårar kopplingen dem emellan. Det handlar bland annat om organi-

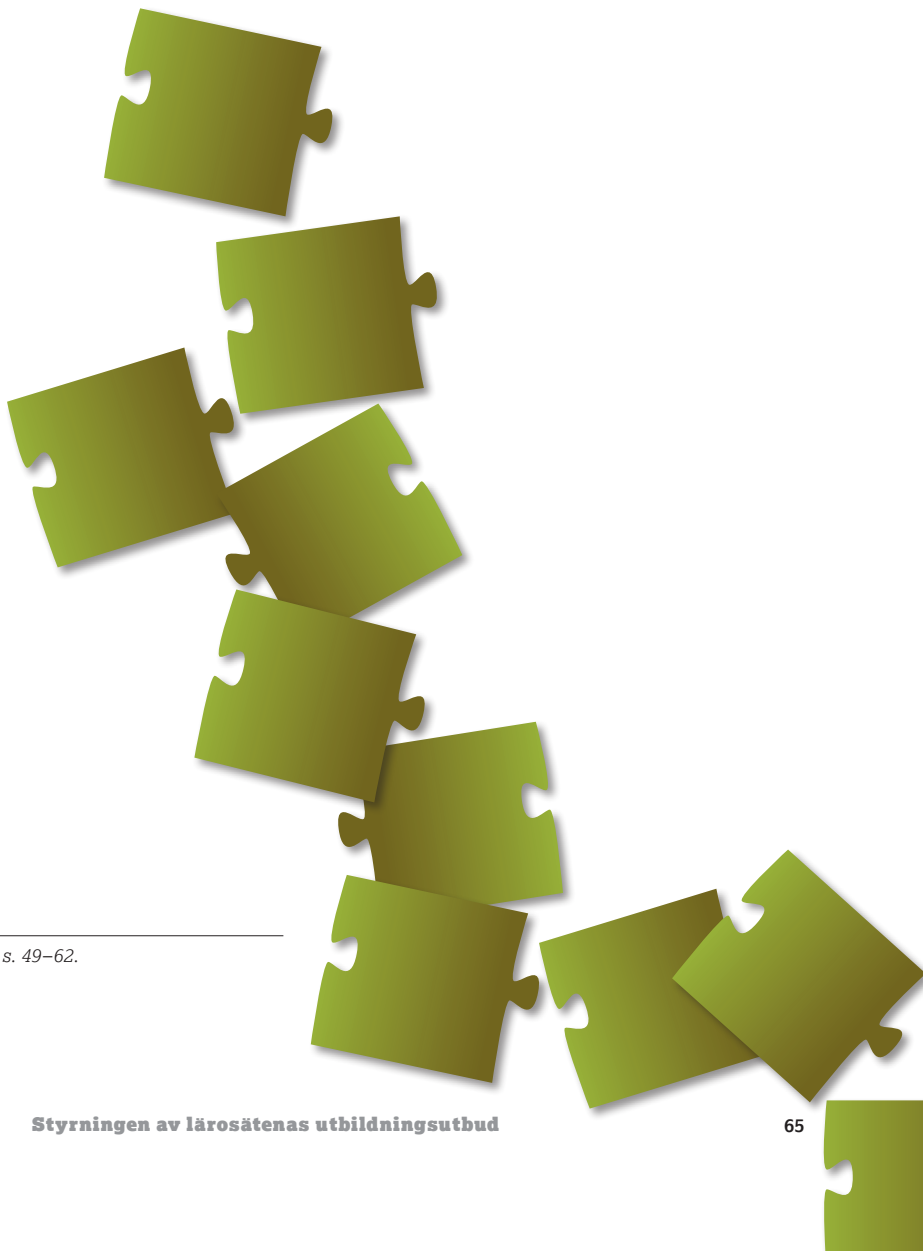
satoriska och ekonomiska strukturer såsom att politiska satsningar på utbildning respektive forskning görs utan koppling däremellan och att anslagen ges i två separata delar.

⁹⁰ Sahlin (2023), s. 7–8.

⁹¹ *ibid*, s. 34–40.

De generiska färdigheter som vi ovan beskrivit som väsentliga i en föränderlig arbetsmarknad, tränas alltså bland annat genom utbildningens forskningsanknytning. Men utbildningens forskningsanknytning står inte i något motsatsförhållande till professionskunskaper. Exempelvis har Marie Magnell i sin doktorsavhandling visat hur forskningsanknytning görs inom ingenjörsutbildningar vid KTH. I avhandlingen visar Magnell på att forskningsanknytning och professionskoppling inte utgör ett nollsummespel där det ena utarmar det andra. Istället kan forskningsanknytningen förstärka professionskunskaperna – och vice versa – i en ”sömlös blandning”.⁹²

⁹² Magnell (2019), s. 49–62.



6



6. Livslångt lärande i högre utbildning – vad innebär det?

Som framgick i avsnitt 2.1 är det livslånga lärandet (fort- och vidareutbildning) ett av fyra beständiga mål med den högre utbildningen. I Magna Charta uttrycks den högre utbildningens roll för livslångt lärande: "Universities recognize that learning is a lifelong activity with tertiary education as one part of a continuum."⁹³

6.1 Vad avses med livslångt lärande?

Idén om det livslånga lärandet vilar på principen att lärandet inte avslutas i ungdomsåren, utan fortgår under en individs hela liv. Begreppet introducerades på 1960-talet av Unesco, och återfinns bland annat i Agenda 2030 där mål nummer fyra om god utbildning för alla innehåller en skrivning om att främja livslångt lärande.⁹⁴ År 2021 infördes en ändring i högskolelagen (1 kap. 5 §) som innebär att lärosätena ska främja ett livslångt lärande.⁹⁵

Begreppet livslångt lärande används för att beskriva utbildning efter ungdomsåren, och utesluter därmed vanligtvis utbildning för unga förstagångsstudenterna. Livslångt lärande kan delas in i fyra olika kategorier beroende på syftet med lärandet.⁹⁶ Dessa syften varierar utifrån om individen engagerar sig

⁹³ Magna Charta Universitatum 2020.

⁹⁴ Lydelsen är: "Säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla."

⁹⁵ Prop. 2020/21:60, s. 109.

⁹⁶ Enligt kategorisering i SOU 2019:6, s. 241–242. Detta åberopas även i förarbetena till ändringen i högskolelagen (prop. 2020/21:60, s. 107) när livslångt lärande lades till som ett av högskolans främjandemål (1 kap. 5 §).

i livslångt lärande med fokus på arbetsmarknaden eller i en privat kontext. När det gäller arbetsmarknaden varierar syftet med om utbildningen sker utifrån en nuvarande arbetsgivares behov eller utifrån individens personliga ambitioner. Det livslånga lärandet kan alltså tydliggöras enligt följande:

- Fortbildning: Arbetsgivarens behov av att arbetstagare utbildar sig för att kunna utföra sina nuvarande arbetsuppgifter, vilka bedöms utvecklas och kräva högre kompetens i framtiden.
- Vidareutbildning: Arbetsgivarens behov av att arbetstagare utbildar sig för att kunna utföra nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren.
- Karriärväxling: Individens behov av att utbilda sig för att kunna byta karriär.
- Bildning: Individens behov att utbilda sig för personlig utveckling.

I den allmänna debatten har betydelsen av livslångt lärande varierat över tid; från individuell bildningsprocess med syfte att främja jämlikhet och social rättvisa, till ett led i en strategi för ekonomisk och teknologisk utveckling i samhället. På senare tid, i ljuset av ökad digitalisering, automatisering och globalisering, är det alltså framför allt tanken om förändrade kompetenskrav i arbetslivet som har dominerat diskussionen om det livslånga lärandet.

6.2 Lärosäten och andra aktörer inom livslångt lärande

Universitet och högskolor ska ge forskningsanknuten utbildning

Vad som utgör utbildning för livslångt lärande vid universitet och högskolor går inte självklart att definiera, men utbildningens format antyder om den är anpassad för andra än förstagsstudenter. Fristående kurser, i synnerhet korta kurser som ges på distans och deltid, underlättar tillgängligheten och anses därmed passa för yrkesverksamma. Utöver fristående kurser finns program som är påbyggnadsutbildningar och kräver en tidigare avlagd examen. Det gäller masterprogram samt utbildningar till barnmorska, psykoterapeut, specialistsjuksköterska, speciallärare och specialpedagog.

Den roll som universitet och högskolor bör ta i det livslånga lärandet måste stämma överens med deras övergripande uppdrag och ansvar. Med utgångspunkt i högskolelagens portalparagraf (1 kap. 2 §) innebär det att den högre utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad

erfarenhet. För all utbildning, också för det livslånga lärandet, gäller alltså att lärosätenas ansvar utgår från denna ram.

I avsnitt 2.2 beskrevs en tankemodell där man ser på forskningsanknytning som liknande slalomspår med olika svårighetsgrad, där nivåerna bygger på varandra genom progression. Modellen förmedlar att nivån av forskningsanknytning varierar, men att alla utbildningar som ges vid universitet och högskolor bör nå upp till den lägsta nivån (forskningsbaserade kunskaper). När det gäller utbildning för livslångt lärande, och nivån av forskningsanknytning, beror innehåll, omfång och format på individens bakgrund och syfte med utbildningen. Exempelvis kan en person som vill vidareutbilda sig genom att bygga på sin befintliga utbildning med ny kunskap behöva en utbildning som är på grundnivå, medan en annan person i samma situation kan behöva en utbildning på avancerad nivå. Samma sak gäller den som vill byta karriär: utbildningens nivå, specialisering och omfattning beror på individens nuvarande utbildning och yrke samt vilken karriär som den nya utbildningen ska leda till.

Behovet av livslångt lärande skapar en efterfrågan på nya typer av utbildningar vid lärosätena. För var och en av dessa utbildningar behöver nivån på forskningsanknytningen diskuteras utifrån utbildningens specifika behov. I detta måste universitet och högskolor som en nödvändighet hålla fast vid att utbildningen åtminstone når upp till den grundläggande nivån.

Den högskoleutbildning som typiskt används för fortbildning, vidareutbildning och karriärväxling är alltså kortare fristående kurser. Sådana kan komma synnerligen nära yrkeshögskolans format, dvs. kortare utbildningar med stark arbetslivsrelevans och tänkta för ett dagsaktuellt behov. I det följande ges en översiktlig beskrivning av yrkeshögskolan och dess utveckling för livslångt lärande, inklusive gränserna gentemot högskoleutbildning. Vi inleder dock med beskrivningar av uppdragsutbildning och mooc-kurser, det vill säga utbildning vid universitet och högskolor som, utöver fristående kurser och påbyggnadsprogram, kan användas för livslångt lärande.



Behovet av livslångt lärande skapar en efterfrågan på nya typer av utbildningar vid lärosätena. För var och en av dessa utbildningar behöver nivån på forskningsanknytningen diskuteras utifrån utbildningens specifika behov.

Uppdragsutbildning och mooc-kurser

Uppdragsutbildning är en utbildningsform vid sidan av den reguljära högskoleutbildningen som innebär en möjlighet för arbetsgivare att köpa skräddarsydda utbildningsinsatser av lärosätena. Den regleras enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Där framgår att uppdragsutbildning enbart får ges på uppdrag av juridiska personer. Uppdragsgivaren bestämmer vem som får gå utbildningen, och lärosätena ska ta ut en avgift som beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Uppdragsutbildning måste vidare knyta an till sådan högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som lärosätet har examensrätt för, men den får inte bedrivas på sådant sätt eller i sådan omfattning att den får negativa konsekvenser för den reguljära utbildningen. En uppdragsutbildning som ger högskolepoäng ska hålla samma kvalitet som reguljär utbildning.

I propositionen *Den öppna högskolan* påtalar regeringen att uppdragsut-



...det finns hinder för ökad uppdragsutbildning. Ett hinder handlar om uppdragsutbildningens förhållande till den reguljära utbildningen. Uppdragsutbildning ska inte ske på bekostnad av det ordinarie kursutbudet, så möjligheten för lärosätena att öka uppdragsutbildning beror på om lärarresurserna räcker för båda.

bildning bör vara ett instrument för att stärka högskolans roll i det livslånga lärandet.⁹⁷ Denna hållning delas i analyser av UKÄ, Utredningen om högskolans utbildningsutbud och Styr- och resursutredningen.⁹⁸ Alla dessa konstaterar dock också att det finns hinder för ökad uppdragsutbildning. Ett hinder handlar om uppdragsutbildningens förhållande till den reguljära utbildningen. Uppdragsutbildning ska inte ske på bekostnad av det ordinarie kursutbudet, så möjligheten för lärosä-

tena att öka uppdragsutbildning beror på om lärarresurserna räcker för båda. Ett annat hinder är att egenföretagare inte kan köpa uppdragsutbildning då de inte är juridiska personer.

Oaktat de hinder som finns för uppdragsutbildning finns således en tydlig uppslutning kring att uppdragsutbildning har en viktig roll för livslångt

⁹⁷ Prop. 2001/02:15, s. 80–82.

⁹⁸ UKÄ (2016), UKÄ (2024b), SOU 2015:70, SOU 2019:9.

lärande. Idag är vissa offentliga arbetsgivare stora köpare av uppdragsutbildning. Flera välfärdsutbildningar bedrivs som uppdragsutbildning, exempelvis rektorsutbildningar, vidareutbildningar för lärare, polisutbildning och högre officersexamen. Under 2023 deltog totalt 9 100 helårsstudenter i poänggivande uppdragsutbildning.⁹⁹

Ytterligare en form som kan tillgängliggöra högre utbildning för livslångt lärande är öppna nätbaserade kurser som är fritt tillgängliga via nätet, så kallade mooc-kurser (massive open online courses). Mooc-kurser är öppna för alla över hela världen, utan registrering och utan krav på förkunskaper. Kurserna är ofta mycket korta. Enligt en ESO-rapport som publicerades 2020 erbjöd ett tiotal svenska lärosäten mooc-kurser, bland annat i syfte att bidra till livslångt lärande.¹⁰⁰

Utbudet av mooc-kurser vid svenska lärosäten är alltså blygsamt, och en anledning till det är finansieringen då mooc-kurser inte ger någon ersättning inom det ordinarie resurstilldelningssystemet samtidigt som lärare och administrativ personal behöver engageras. Det finns därmed inget som driver lärosätena att skapa dessa kurser. Det är också svårt att värdera betydelsen av mooc-kurser för arbetsgivares kompetensbehov då kunskap sällan eller aldrig examineras och därmed inga meriter registreras.

Yrkeshögskolan – stark arbetslivsanknytning

Yrkeshögskolan (YH) har en stark koppling till arbetslivet. I lagen (2009:128) om yrkeshögskolan framgår att utbildningarna ska svara mot arbetslivets behov, präglas av stark arbetslivsanknytning samt bedrivs i samverkan med arbetslivet. Utbildningarna kombinerar teoretiska studier med arbetsplatsförlagda kurser ("Lärande i arbete"). Merparten av utbildningarna leder till specifika yrkesroller. Utbildningarna är oftast mellan ett och två år långa och de anordnas av ett stort antal aktörer; privata utbildningsföretag, kommuner, regioner och statliga myndigheter. Bland annat ger Folkuniversitetet, som i sin organisation är starkt knutet till ett antal universitet, flera YH-utbildningar.

Sedan inrättandet av Myndigheten för yrkeshögskolan 2009 har YH-utbildningarna konstant byggts ut, och särskilt stark har tillväxten varit sedan 2018.

99 UKÄ (2024c), s. 29. Därutöver finns studenter i icke-poänggivande uppdragsutbildning som inte registreras i universitets- och högskoleregistret.

100 Nyman (2020), s. 68–70.

Antalet studerande har fördubblats under de senaste tio åren, och år 2022 studerade cirka 90 000 personer i YH-utbildningar.¹⁰¹ YH-utbildningarna verkar vara viktiga instrument för fortbildning, vidareutbildning och karriärväxling. Många som väljer YH-utbildningar har redan en eftergymnasial utbildning, och vanliga motiveringar till att utbilda sig inom YH är att man vill ”byta yrke” eller ”ta nästa steg i karriären”.¹⁰²

Utredningen om högskolans utbildningsutbud (SOU 2015:70) uppehåller sig i sitt resonemang om högskolans gränser särskilt vid gränserna gentemot yrkeshögskolan. Detta är rimligt då yrkeshögskolan delvis är placerad på samma nivå som högskoleutbildning i Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF).¹⁰³ Enligt utredningen finns det stora skillnader mellan högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning även i de fall utbildningar leder till likande roller på arbetsmarknaden. Skillnaderna består framför allt i att högskoleutbildningen är mer abstrakt och teoretisk än yrkeshögskoleutbildning, som är mer konkret beträffande metoder, arbetssätt och tillämpningar. Samtidigt finns det också utbildningar som överlappar varandra innehållsmässigt. Utredningen påtalar att en utmaning med kortare högskoleutbildningar som liknar yrkeshögskolans utbildning är att sådana utbildningar riskerar att inte inkorporeras i en forskande miljö och därmed gå miste om den forskningsanknytning som gör utbildningen till högskoleutbildning.¹⁰⁴

Forskningsinstitutet RISE ger korta kurser

En aktör som ligger nära högskoleutbildning, och som har en uttalad ambition att medverka i det livslånga lärandet, är det statliga forskningsinstitutet RISE. RISE:s utbildningar riktar sig till organisationer snarare än individer, och delas in i ”Upskilling” (kompetenshöjande insatser), ”Reskilling” (kompetensomställning som ett led i en annan omställning) och ”Newskilling” (learning labs). Förutom färdiga kurser kan RISE även skraddarsy insatser (uppdragsutbildning). Kurserna är oftast korta, från några timmar till några dagar.¹⁰⁵

Om högskoleutbildningens gränsdragning mot yrkeshögskolan lutar sig på forskningsanknytningen, låter det sig inte göras mot RISE:s utbildningar för

101 Myndigheten för yrkeshögskolan (2023a), s. 20. Verksamheten inom universitet och högskolor är dock betydligt större: höstterminen 2022 studerade 372 000 personer på en högskoleutbildning.

102 Myndigheten för yrkeshögskolan (2023b).

103 Kvalificerad yrkeshögskoleexamen och Kandidatexamen placeras båda inom SeQF 6.

104 SOU 2015:70, s. 305–311, s. 318.

105 Se <https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/utbildningar> (2024-03-22).

livslångt lärande. RISE:s utbildningar har en tydlig forskningsanknytning, inte enbart i den gröna pisten utan även på högre nivåer. Till skillnad från högskoleutbildning ger dock utbildning i RISE:s regi inte formella akademiska meriter i form av högskolepoäng, något som kan vara betydelsefullt inte minst i ett internationellt sammanhang.

6.3 Internationell utblick

Såsom beskrivs i inledningen av detta kapitel är livslångt lärande ett begrepp med internationell förankring, och som återfinns i globala måldokument som Agenda 2030. Över tid har fokus för den internationella debatten skiftat. Under 1950- och 1960-talet dominerade till en början ett fördelningspolitiskt perspektiv. Det livslånga lärandet skulle motverka skillnader i utbildningsnivå mellan olika generationer och mellan olika socioekonomiska grupper. Under 1980-talet tillkom det livslånga lärandets betydelse för att möjliggöra förändringar i arbetslivet. Nya tekniska förutsättningar och mer decentraliserade arbetsorganisationer ställde nya krav på arbetstagarnas kompetensmässiga omställningsförmåga.¹⁰⁶

Unesco publicerade 2022 en rapport om livslångt lärande inom högre utbildning. Rapportens underlag var en enkätundersökning till universitet och högskolor i hela världen, där de svarande framför allt var lärosäten i Asien, Oceanien, Europa och Nordamerika. Av de lärosäten som svarade uppgav drygt två tredjedelar att de hade en policy för livslångt lärande, på någon eller på alla organisatoriska nivåer. Dessutom uppgav nästan en femtedel av de övriga lärosätena att de höll på att utveckla en sådan. I implementeringen av livslångt lärande inom högre utbildning framhöll lärosätena vikten av institutionell autonomi, en möjliggörande intern kultur, teknisk kapacitet samt politisk vilja och ledarskap. De största utmaningarna kopplades till finansiering. Många lärosäten uppgav att de riktade sina satsningar inom livslångt lärande mot yrkesverksamma som önskar fortbilda eller vidareutbilda sig, men även privata eller offentliga organisationer utgjorde en viktiga målgrupper.¹⁰⁷

Diskussionen om livslångt lärande i EU

Inom EU har diskussionen om vikten av livslångt lärande varit livaktig under lång tid. Diskussionen har bland annat förts inom den europeiska pelaren för sociala rättigheter, där utbildning för fort- och vidareutbildning samt omskol-

¹⁰⁶ Olofsson & Wadensjö (2020), s. 20.

¹⁰⁷ Unesco (2022), s. 4–6 och 10.

ning ses som nycklar för en väl fungerande arbetsmarknad. Det livslånga lärandet bidrar därmed till att göra ekonomier och samhällen starkare och mer motståndskraftiga i en tid av komplexa och frekventa förändringar.

EU kom år 2000 fram till att ett europeiskt ramverk bör definiera de nya grundläggande färdigheterna som erhålls genom det livslånga lärandet. År 2006 lade EU fram en rekommendation för medlemsstaterna att arbeta med nyckelkompetenser som en del av strategierna för livslångt lärande. Dessa nyckelkompetenser, som är generella kompetenser, ska belysa vad varje medborgare behöver för att själv kunna skapa ett framgångsrikt liv i kunskaps-samhället. År 2018 antogs en ny rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande.¹⁰⁸

EU-kommissionen antog 2021 en ny agenda för vuxnas lärande.¹⁰⁹ I agendan påtalas att människor som är inställda på livslångt lärande har bättre förutsättningar att anpassa sig till nya omständigheter och utveckla de färdigheter de behöver, både i arbetslivet och för att fullt ut delta i samhället och utvecklas som personer. När det gäller högre utbildning ("tertiär nivå") uppmanas medlemsstaterna att stödja vuxnas lärande genom flexibla utbildningsvägar, t.ex. kvällskurser, deltidsutbildning och distanslärande. Särskilt nämns livslångt lärande som viktigt för den digitala och gröna omställningen samt för att hantera framtida utmaningar såsom klimatförändringar, demografi, teknik och hälsa. Också i EU:s universitetsstrategi nämns den digitala och gröna omställningen som viktiga motiv till satsningar på det livslånga lärandet inom högre utbildning.¹¹⁰

För närvarande diskuteras livslångt lärande särskilt i kontexten av så kallade mikromeriter¹¹¹. Mikromeriter är dokumenterade bevis som intygar lärande-resultaten från kortare utbildningar. Det är ett generellt begrepp som omfattar olika typer av utbildning. År 2022 antog EU:s ministerråd en rekommendation om en europeisk strategi för mikromeriter för livslångt lärande.¹¹² Rekommendationen innehåller en definition, standardbeskrivningar av mikromeriter och principer för att utforma och utfärda mikromeriter.

I svensk högre utbildning motsvaras mikromeriter helt enkelt av fristående

108 Se EU (2018). *De åtta nyckelkompetenserna är 1) Läs- och skrivkunnsighet, 2) Flerspråkighet, 3) Kompetens inom matematik, naturvetenskap, teknik och ingenjörskap, 4) Digital kompetens, 5) Personlig och social kompetens samt kompetens att lära sig att lära, 6) Medborgarskapskompetens, 7) Entreprenörskompetens, 8) Kulturell medvetenhet och kulturytringar.*

109 EU (2021).

110 EU (2022a), s. 5.

111 På engelska används termen *micro-credentials*.

112 EU (2022b).

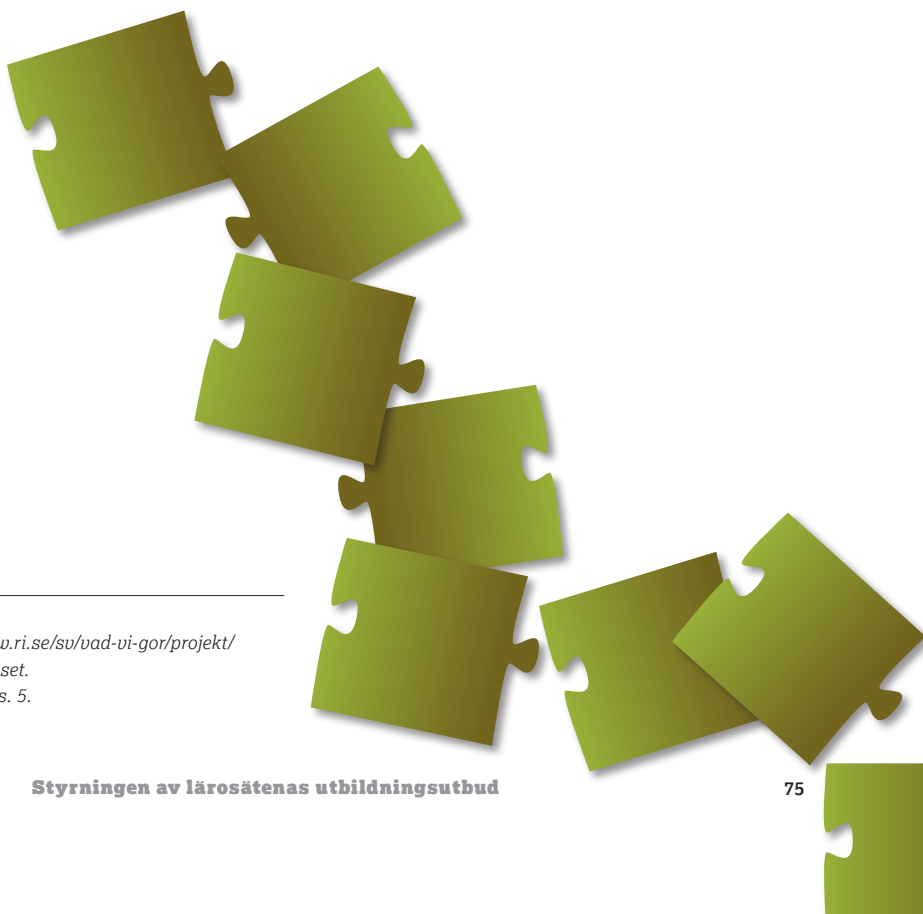
kurser, vilket konstateras i SUHF:s vägledning.¹¹³ Det svenska kursbaserade högskolesystemet utmärker sig internationellt, då den vanligaste formen att organisera högre utbildning annars är i program. Det svenska högskolesystemet passar därmed väl för livslångt lärande då det redan möjliggör att studera enskilda kurser, och inte enbart program, som vanligtvis måste studeras som en obruten helhet. Den europeiska och den svenska diskussionen om mikromeriter kopplat till högre utbildning bör därmed ses i ljuset av denna internationellt sett ovanliga struktur.

Det finns aktörer utanför universitet och högskolor som utforskar möjligheter med mikromeriter. Ett exempel är projektet Kompetenspasset, där RISE, Myndigheten för yrkeshögskolan och Arbetsförmedlingen med stöd av Vinnova tagit fram en guidebok över vad mikromeriter är och hur de kan användas för att främja individuell och organisatorisk utveckling.¹¹⁴ I sin vägledning lyfter SUHF att det som särskiljer lärosätenas kurser från andra mikromeriter är att de är "högskolemässiga", det vill säga forskningsanknutna och kvalitetssäkrade enligt vedertagna akademiska principer och värderingar som är kodifierade i det svenska ramverket för högre utbildning.¹¹⁵

113 SUHF (2024).

114 Se <https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/kompetenspasset>.

115 SUHF (2024), s. 5.



7



7. Vilka förväntningar finns på livslångt lärande i högre utbildning?

De senaste åren har fokus på livslångt lärande ökat i den allmänna debatten, framför allt kopplat till snabbt förändrade kompetenskrav i arbetslivet. Politiker, arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer har pekat på ett tydligare behov av fortbildning och vidareutbildning bland yrkesverksamma med akademisk utbildning. Högre utbildning har alltså bedömts ha en viktig roll i det livslånga lärandet. Frågan är vilken roll det är?

7.1 Högre utbildning för yrkesverksamma

Vad har utbildningsutbudet varit hittills – och vad är planerna?

Många människor har använt högskoleutbildning i sitt livslånga lärande. Detta också under finansiella förutsättningar som är mindre gynnsamma för individen än de som det relativt nyinrättade omställningsstudiestödet (se nedan) erbjuder.¹¹⁶

Enligt uppgifter från UKÄ var 9 procent av de registrerade studenterna höstterminen 2019, motsvarande 31 000 personer, återkommande till högskoleutbildning efter att tidigare i livet ha avlagt en akademisk examen. Av dessa återkommande studenter hade 90 procent arbetat året innan de återupptog studierna. Majoriteten (59 procent) studerade på fristående kurser, framför allt inom områdena pedagogik samt främmande språk och språkvetenskap. De

¹¹⁶ I en rapport från Högskoleverket framgår att av de som var nybörjare i högskolan någon gång mellan läsåren 1978/79 och 1997/98 hade 40 procent återkommit till högre utbildning för en ny studieperiod senare i livet. Se Högskoleverket (2012).

som läste på ett program studerade framför allt på påbyggnadsutbildningar, vilka ju kräver en tidigare examen. De vanligaste programmen var specialist-sjuksköterskeprogram, masterprogram samt de pedagogiska påbyggnadsprogrammen till speciallärare och specialpedagog.¹¹⁷

Under 2022 infördes ett omställningsstudiestöd för vuxna mitt i arbetslivet som en del av en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter (LO, PTK och Svenskt Näringsliv).¹¹⁸ Syftet med omställningsstudiestödet är att stärka arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden genom att erbjuda bättre förutsättningar för människor att satsa på omställning eller kompetensutveckling, i linje med arbetsmarknadens behov.

Omställningsstudiestödet kan ges till personer mellan 27 och 62 år som är etablerade på arbetsmarknaden. För att vara berättigad till studiestödet måste utbildningen stärka den sökandes ställning på arbetsmarknaden, och det finns även regler för utbildningens omfattning. Omställningsstudiestödet består dels av ett bidrag på 80 procent av lönen (upp till ett maxbelopp), dels av ett lån som den sökande kan komplettera med efter behov. Studiestödet ges maximalt för motsvarande 44 veckors heltidsstudier.

UKÄ gjorde 2023 en uppföljning av lärosätenas utbildningsbud relaterat till omställningsstudiestödet.¹¹⁹ I rapporten kategoriseras lärosätenas utbud för livslångt lärande i:

- Kortare programutbildningar (kortare än 80 veckor).
- Delar av program som görs tillgängliga.
- Fristående kurser utformade för yrkesverksamma.
- Uppdragsutbildningar.

Vanliga exempel inom kategorin kortare programutbildningar är kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) och specialistsjuksköterskeutbildning. Därtill anger lärosätena specialpedagogiska utbildningar samt hälso- och sjukvårdskuratorprogrammet. Lärosätena lyfter dessutom magister- och masterprogram inom olika områden.

Några lärosäten har tillgängliggjort delar av program som fristående kurser för att andra studenter än programstudenter ska kunna läsa dem. Ytterligare ett antal lärosäten diskuterade (vid tidpunkten för UKÄ:s insamling) den möj-

¹¹⁷ UKÄ (2023a), s. 17–18.

¹¹⁸ Prop. 2021/22:176.

¹¹⁹ UKÄ (2023a).

ligheten. Flera lärosäten angav också att de har satt samman kurser till kurspaket som ska passa för kompetensutveckling för yrkesverksamma.

Fristående kurser anses av lärosätena vara ett bra format för yrkesverksammas kompetensutveckling. Som vi såg i avsnitt 4.2 har dock fristående kurser minskat över tid. Utbud och omfattning av fristående kurser varierar mellan lärosätena, där det är de större lärosätena som har ett utbud på alla nivåer, inklusive introduktionskurser, medan mindre lärosäten har ett smalare utbud.¹²⁰

De områden där lärosäten bedömde att fristående kurser för yrkesverksamma kunde vara särskilt intressanta var bland annat artificiell intelligens, språk (engelska), informationsteknologi, säkerhet (inklusive digital säkerhet), hälsa och hållbarhet.

Generellt i UKÄ:s undersökning framhåller lärosätena sina befintliga utbildningsutbud och hur dessa pas-

sar för yrkesverksammas kompetensutveckling. I den mån lärosätena planerar för förändringar i närtid handlar det om att sätta ihop kurspaket, tillgängliggöra delar av program eller göra utbildningar tillgängliga genom att erbjuda fler kurser på distans.

Det finns en tydlig politisk vilja för ett utvecklat utbildningsutbud inom högre utbildning som är anpassat till yrkesverksammas behov. I budgetpropositionen för 2024 skriver regeringen att lärosätenas arbete med livslångt lärande behöver utvecklas så att ett relevant, kvalificerat och effektivt utbildningsutbud erbjuds personer i behov av omställning och fortbildning. Regeringen skriver att man kommer att göra en bedömning om det behövs ytterligare åtgärder, "t.ex. förändringar i resurstilldelningssystemet, för att utveckla ett sådant utbud."¹²¹ I april 2024 beslutade också regeringen om att utreda en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma.¹²² Regeringen gör dessutom en satsning på "korta kurser", vilket ska bidra till utveckling av ett särskilt kvalificerat utbildningsutbud som



De områden där lärosäten bedömde att fristående kurser för yrkesverksamma kunde vara särskilt intressanta var bland annat artificiell intelligens, språk (engelska), informationsteknologi, säkerhet (inklusive digital säkerhet), hälsa och hållbarhet.

120 Börjesson m.fl. (2019) har dock i en analys av utbildningsutbudet visat att andelen fristående kurser minskar också vid de större universiteten. De olika kategorierna av lärosäten har därmed blivit alltmer lika varandra i att fristående kurser får allt mindre betydelse.

121 Prop. 2023/24:1, utg omr 16, s. 127.

122 Regeringskansliet (2024).

på sikt kan ges som uppdragsutbildning eller reguljär högskoleutbildning. Inledningsvis är satsningen riktad mot batteri, teknik och grön omställning.¹²³

För arbetsmarknadens parter är fristående kurser en viktig del i det livslånga lärandet. Det illustreras exempelvis av Akademikerförbundet SSR:s och PTK:s reaktioner på politiska signaler våren 2024 att minska antalet fristående kurser, särskilt på distans. Enligt dessa arbetstagarorganisationer är korta kurser på distans den typ av utbildningar som yrkesverksamma efterfrågar.¹²⁴

Svårt att redan bedöma omställningsstudiestödets effekt

Omställningsstudiestödet infördes stegvis från 2023 och ska vara fullt utbyggt till 2026. Då beräknar regeringen att det ska räcka till studiestöd för 44 000 personer per år. Stödet betalas ut i mån



Under 2023 ansökte nästan 34 000 personer om omställningsstudiestöd, vilket var nästan dubbelt så många som prognosticerats. Av de cirka 5 200 personer som under 2023 fick bifall på sin ansökan om omställningsstudiestöd sökte 43 procent en högskoleutbildning.

av tillgängliga medel, vilket innebär att alla kanske inte kommer att bli beviljade stöd även om de uppfyller kvalifikationskraven. Intresset för stödet har hittills varit större än vad regeringen inledningsvis räknade med. Ett problem har varit mycket långa handläggningstider vid CSN, vilket inneburit att många av de sökande inte fått något beslut. Under 2023 ansökte nästan 34 000 perso-

ner om omställningsstudiestöd, vilket var nästan dubbelt så många som prognosticerats.¹²⁵ Av de cirka 5 200 personer som under 2023 fick bifall på sin ansökan om omställningsstudiestöd sökte 43 procent en högskoleutbildning.¹²⁶

Vilka utbildningar vid universitet och högskolor efterfrågas då av dem som söker omställningsstudiestöd? Det är i dagsläget svårt att ge ett exakt svar på grund av de utdragna ansökningsprocesserna. En enkätundersökning från UKÄ visar dock att alla sex omställningsorganisationer som deltog i under-

¹²³ Prop. 2023/24:1, utg omr 16, s. 127–128.

¹²⁴ Se Erkers & Berge (2024) samt Förhandlings- och samverkansrådet PTK (2024). Dessa var reaktioner på en debattartikel från utbildningsminister Mats Persson (Persson, 2024).

¹²⁵ CSN (2024), s. 47.

¹²⁶ Av de övriga fick 46 procent omställningsstudiestöd för yrkeshögskolestudier. Uppgifterna är hämtade från CSN:s officiella statistik inom området studiestöd (statistik.csn.se), uppdaterat 20240110.

sökningen bedömde att efterfrågan är störst på utbildningar inom hälso- och sjukvård samt social omsorg. Fem av dessa sex organisationer angav också att det finns stor efterfrågan på utbildning inom pedagogik och lärarutbildning. Enligt undersökningen bedömer omställningsorganisationerna att lärosätenas utbildningsutbud överlag möter efterfrågan. Den statistik som UKÄ redovisar i undersökningen visar att de vanligaste programutbildningarna bland dem som beviljats omställningsstudiestöd är magister- och masterprogram, sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeprogram samt specialpedagog- och speciallärarprogram.¹²⁷

I en rapport från Svenskt Näringsliv presenteras resultat från en enkätundersökning bland anställda i privat sektor rörande deras intresse för studier. Enligt den undersökningen kan två av tre av de svarande tänka sig att läsa en utbildning de närmaste två åren. Det är framför allt personer som tidigare läst en akademisk utbildning som är intresserade av att studera en högskoleutbildning med omställningsstudiestöd. Enligt rapporten är de som vill läsa en högskoleutbildning mest intresserade av utbildningar inom juridik och samhällsvetenskap.¹²⁸

Även om undersökningar indikerar ett stort intresse för studier bland yrkesverksamma behöver det inte betyda att studier verkligen påbörjas, då det onekligen är ett stort steg mellan att förutsättningslöst ange intresse och att verkligen påbörja en utbildning. Vilka utbildningar som är möjliga att studera inverkar givetvis också på om en individ tar steget att påbörja en utbildning. Vad omställningsstudiestödet kommer att betyda för lärosätena på längre sikt är alltså svårt att säga. Det inledande intresset har förvisso varit större än beräknat, och många ansökningar har än så länge stoppats upp på grund av administrativa flaskhalsar utanför lärosätenas kontroll. Men det är svårt att avgöra om detta är ett intresse som håller i sig i längden, eller om de första ansökningsomgångarna samlat ett ackumulerat behov som därefter minskar.

På nästa sida gör vi en schablonmässig beräkning av vad det kan innebära om utbildning för livslångt lärande ökar utan att ytterligare medel tillförs högskolesektorn.

127 UKÄ (2024d), s. 13–19.

128 Svenskt Näringsliv (2023a), s. 4–6.

7.2 Vad skulle en förändrad balans i utbildningsutbudet innebära?

För en grov schablonmässig beräkning av utbildningsutbudet skulle man kunna göra ett antagande att programutbildning är utbildning för individer som utbildar sig till en första examen och att fristående kurser är utbildning för ett livslångt lärande. Så ser verkligheten förstås inte ut. Exempelvis är det många nya högskolestudenter¹²⁹ som studerar på fristående kurser, och det är flera av programmen som ges på avancerad nivå som kan läsas för omställning, fortbildning och vidareutbildning.¹³⁰

Utredningen om högskolans utbildningsutbud konstaterade att vad som är fort- och vidareutbildning bara kan avgöras av individernas motiv att läsa utbildningen. För att ändå kunna göra en statistisk beskrivning använde utredningen vissa indikatorer på fort- och vidareutbildning: fristående kurser som ges på deltid och där deltagarnas medianålder är 35–65 år. Enligt utredningen gällde det 27 procent av kurserna år 2013.¹³¹ Vi tar hjälp av denna beräkning för att kvalificera den schablonmässiga beräkningen ovan, och gör här en

uppskattning att andelen fristående kurser med dessa kriterier har ökat något, till 30 procent.

I våra beräkningar antar vi alltså att 30 procent av de fristående kurserna avser fort- och vidareutbildning. Väl medvetna om de metodologiska bristerna menar vi att denna



I våra beräkningar antar vi alltså att 30 procent av de fristående kurserna avser fort- och vidareutbildning. Väl medvetna om de metodologiska bristerna...

enkla beräkning ändå tjänar syftet att grovt uppskatta vilka förändringar i utbudet som behöver göras för att avsevärt öka utbildningar för livslångt lärande.¹³²

Under läsåret 2022/23 fanns cirka 320 000 helårsstudenter i högskoleutbildning.¹³³ Enligt ovanstående schabloner skulle de som studerar för att utbilda sig för en första examen motsvara 297 000 helårsstudenter medan 22 000 helårsstudenter skulle avse fort- eller vidareutbildning.

I nedanstående figur visar vi hur fördelningen förändras om utbudet för

129 Läsåret 2022/23 studerade drygt en fjärdedel av de svenska studenter som var nya i högskolan på fristående kurser. Se SCB & UKÄ (2024), s. 11.

130 Såsom beskrevs i kapitel 6 inbegriper livslångt lärande också individens behov att utbilda sig för personlig utveckling. I det följande lämnar vi dock detta därhän.

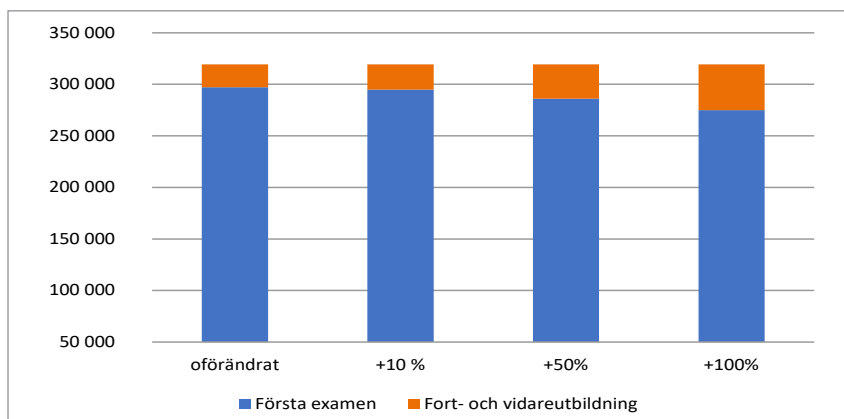
131 SOU 2015:70, s. 184–185.

132 Det finns fler parametrar som borde ingå om beräkningar görs mer noggrant, exempelvis fördelning mellan ämnesområden och andelen inresande studenter.

133 De statistiska uppgifterna är hämtade från UKÄ:s statistikdatabas Högskolan i siffror.

fort- och vidareutbildning ökar samtidigt som den totala studentvolymen är densamma. Beräkningen visar att om utbildning för fort- och vidareutbildning ökar med 50 procent skulle det innebära 11 000 färre helårsstudenter på utbildningar för en första examen. Och om utbildning för fort- och vidareutbildning fördubblas skulle det innebära att utbildningar för en första examen minskar med 22 000 helårsstudenter.

Figur 7: Förändringar i balansen om utbildning för fort- och vidareutbildning ökar



Källa: Egen beräkning utifrån data hämtade från UKÄ:s databas Högskolan i siffror.

Om vi utgår från ett scenario där fort- och vidareutbildning ökar med 50 procent, vad skulle det innebära för övrigt utbildningsutbud? Det är förstås varje lärosäte som utifrån egna bedömningar avgör dimensioneringen av utbildningar, men om en volymminskning behöver göras kan vi anta att den inte sker på någon av de utbildningar där regeringen har satt mål om antalet avlagda examina, dvs. lärar- och forskolläraryt utbildningar, hälso- och sjukvårdsutbildningar samt veterinär- och djursjukskötaryt utbildning. Vi kan också anta att ingenjörsutbildningar skulle undantas från en sådan minskning, med anledning av de satsningar som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2024.

Om övriga utbildningar minskar proportionerligt mot sin storlek idag skulle det innebära att den största minskningen i volym sker på generella program. Även fristående kurser som inte har karaktär av fort- och vidareutbildning skulle minska betydligt.¹³⁴

¹³⁴ Eftersom fristående kurser är lättare att använda som "dragspel" i lärosätens planering är det förvisso troligare att en minskning skulle vara större inom dessa. För enkelhetens skull tar vi dock i det här räknexemplet inte hänsyn till det.

Tabell 3: Uppskattad minskning av utbildningsvolym (hst) om fort- och vidareutbildning ökar med 50 procent, jämfört med antal hst 2022/23 (avrundat till närmsta hundratal)

	Hst 2022/23	Uppskattad minskning hst
Yrkesexamensprogram (ej målsatta)	29 200	- 1 800
Generella program	98 500	- 6 000
Konstnärliga program	3 300	- 200
Fristående kurs (ej fort- och vidareutbildning)*	51 700	- 3 100

*Beräknad enligt schablonen ovan, dvs. med uppskattningen att 70 procent av samtliga fristående kurser inte har karaktär av fort- och vidareutbildning.

Konsekvenser av en omfördelning i utbildningsvolym

Vilka konsekvenser skulle en större omfördelning av utbildningsvolymen få? En konsekvens blir antagligen att färre ges möjlighet att studera på en utbildning för en första examen. Dock kommer fler som redan har en högskoleutbildning att kunna återkomma för att fylla på med ny akademisk kompetens. Om antalet studenter med omställningsstudiestöd ökar skulle det kunna innebära att eventuellt tomma utbildningsplatser på vissa bristyrkesutbildningar, exempelvis speciallärar- eller specialistsjuksköterskeprogram, kan fyllas.

Det är troligt att en minskning av volymen på generella program framför allt skulle komma att ske inom juridik och samhällsvetenskap, då det är dessa inriktningar som dominerar den kategorin. För arbetsmarknaden skulle det kunna innebära brist på andra kompetenser än idag, exempelvis ekonomer. Om en minskning skulle innebära färre masterprogram kan det komma att leda till färre inresande studenter, då masterprogram är det som till stor del attraherar inresande free-moverstudenter.¹³⁵

En förändrad balans kan också få konsekvenser för utbildningarnas finansiering. Fristående kurser på deltid, halvfart och/eller distans, dvs. utbildningar som särskilt lämpar sig för livslångt lärande har, som det ser ut idag, en betydligt lägre prestationsgrad än programutbildningar.¹³⁶ Eftersom lärosätena får en betydande del av sin ersättning för helårsprestationer, skulle ökad utbildning för livslångt lärande kunna innebära mindre resurser till utbildningen, givet lika många helårsstudenter. En möjlighet för lärosätena är att

135 UKÄ (2023c), s. 68–69.

136 Möjligtvis skulle en ökning av studenter med omställningsstudiestöd, som har krav på prestation för att få behålla sitt studiestöd, kunna leda till att prestationsgraderna ökar. Eftersom den statistik som för närvarande finns om omställningsstudiestöd är så knapphändig är det svårt att avgöra hur stor påverkan detta får.

kompensera för utebliven prestationsersättning genom att anta fler studenter (om det finns tillräckligt många sökande) och därmed istället avräkna fler helårsstudenter. Det skulle innebära att fler studenter delar på resurserna.

Att anpassa utbildningsutbudet för att tillgodose yrkesverksammas utbildningsbehov kan innebära att nya utbildningar behöver utvecklas. När nya utbildningar skapas innebär det initialt utvecklingskostnader. Också anpassning av befintliga utbildningar, exempelvis genom att omvandla hela eller delar av utbildningen till distansformat, är resurskrävande då det kräver teknisk och pedagogisk utveckling. Arbetet med att utveckla utbildningar pågår kontinuerligt och är en del av lärarkollegiets uppdrag. Undervisning som anpassas för yrkesverksamma kan innebära högre krav på flexibilitet och tillgänglighet, vilket också ställer stora krav på lärarna.

Eftersom det finns både ett behov på arbetsmarknaden och en studentefterfrågan på utbildningar för livslångt lärande är det rimligt att lärosätena tar sig an det uppdraget. Men eftersom en ökning av utbildning för livslångt lärande innebär en minskning av annan utbildning, behöver det synliggöras i politiska prioriteringar. Utredningen Högskolans styrning framhöll att när det är stor allmän efterfrågan på utbildning blir frågan om vilken utbildning som ska prioriteras viktig.



Utredningen Högskolans styrning framhöll att när det är stor allmän efterfrågan på utbildning blir frågan om vilken utbildning som ska prioriteras viktig.

Utredningen påpekade att sådana prioriteringar måste redovisas öppet och inte ses som en "teknisk del" av resurstilldelningssystemet. Man måste observera att olika mål kan ge upphov till målkonflikter inom "takramen".¹³⁷ Detta resonemang plockades upp av Styr- och resursutredningen som påpekade att om regeringen av utbildningspolitiska skäl vill prioritera fortbildning för yrkesverksamma framför "ungdomsutbildning" är detta ställningstaganden som öppet bör redovisas.¹³⁸

I ljuset av detta är det väsentligt att förtydliga ansvaret för yrkesverksammas kompetensutveckling. På nästa sida diskuteras frågan om vilken utbildning som bör finansieras av det offentliga, och vilken utbildning som arbetsgivarna bör bekosta.

¹³⁷ SOU 2000:82, s. 66.

¹³⁸ SOU 2019:6, s. 247.

7.3 Ansvarsfördelningen för yrkesverksammas kompetensutveckling

Vid universitet och högskolor är utbildning för livslångt lärande en del av en större utbildningsmiljö som formas genom kunskapsutvecklingen i en internationell kontext. Även om innehåll, distributionsformer, omfattning etc. anpassas till en målgrupp som består av yrkesverksamma i behov av fortbildning, vidareutbildning eller karriärväxling är det livslånga lärandet en organisk del av lärosätets totala utbildningsmiljö och inte en separat, avskild verksamhet.

I ett sammanhang där "mikromeriter", dvs. korta kurser, efterfrågas passar den svenska högskoleutbildningens kursbaserade system väl. Kurser inom lärosätenas reguljära utbildningsutbud har genom sitt akademiska sammanhang tydliga läranderesultat (mål), nivå och omfattning (högskolepoäng). Kurserna examineras rättssäkert i erkända processer och resultaten finns dokumenterade digitalt i nationellt övergripande system (Ladok). Eftersom kurser är stapelbara kan de dessutom tas med i en examen.

Det kursbaserade systemet är alltså en styrka som innebär att den svenska högskoleutbildningen är relativt väl anpassad för utbildning för livslångt lärande. Samtidigt är detta utbildning som är anpassad för individen. För att hantera ett större behov av fortbildning eller vidareutbildning för anställda vid företag, myndigheter och andra arbetsgivare, där avsikten är kompetensutveckling inom den egna organisationen, fungerar det reguljära utbudet sämre. I det sammanhanget är uppdragsutbildning en bättre lösning, för möjligheten att anpassa utbudet till en arbetsgivares behov, inklusive möjligheten att anta de studenter som väljs ut av beställaren och att välja den tidpunkt när studierna ska starta. I dagens system kan ansökan inom det reguljära utbudet bara göras vid givna tillfällen. Dessutom gäller där samma behörighetskrav för alla som söker utbildningen, och vid urval provas alla i samma ansökningsgrupper.

Näringslivets forskningsberedning har i ett högskolepolitiskt inspel beskrivit att arbetstagare, arbetsgivare och utbildningsväsendet har ett gemensamt ansvar för vidareutbildning av yrkesverksamma:

"Den enskilda individen har ett ansvar för att hålla sina färdigheter uppdaterade och attraktiva för arbetsgivare. Arbetsgivaren har ett ansvar för att stödja sina anställda i detta. Det handlar både om finansiering av utbildning och att skapa förutsättningar och möjligheter för de anställda att vidareutbilda sig som en del i karriären. /.../

Utbildningsväsendet har i sin tur ett ansvar för att tillhandahålla ett utbildningsutbud som är attraktivt för både arbetstagare och arbetsgivare att investera tid och resurser i, och som är anpassat till arbetsmarknadens behov. Här har näringslivets arbetsgivare ytterligare ett ansvar för att stötta utbildningsväsendet i att utforma ett relevant utbildningsutbud.”¹³⁹

Det är principiellt viktigt att förtydliga var ansvaret för fortbildning och vidareutbildning ligger. När det gäller individer som strävar efter vidareutbildning för karriärväxling eller personlig bildning, är det rimligt att individen själv bär kostnader i form av exempelvis studielån och lägre inkomster under studietiden. Anordnandet av själva utbildningen bör då finansieras av det offentliga inom ramen för den reguljära verksamheten, såsom fallet är med omställningsstudiestödet.

Å andra sidan, när det gäller systematisk kompetensutveckling av medarbetare på arbetsplatsen, bör arbetsgivaren finansiera denna. Det innebär att arbetsgivaren ska täcka kostnader för medarbetarens merkostnader, vikarier, produktionsbortfall och även själva utbildningen. Inom högskoleutbildning innebär det framför allt att arbetsgivaren köper uppdragsutbildning. Det är inte rimligt att arbetsgivare förväntar sig att lärosätenas reguljära utbildningar ska tillgodose arbetsgivares systematiska behov av fortbildning och vidareutbildning av anställda, och att dessa kostnader därmed ska finansieras genom skattemedel. Bland arbetsgivare inom offentlig sektor såsom vård och skola är uppdragsutbildning redan idag etablerad som ett sätt att systematiskt utveckla medarbetarnas kompetens.

I UKÄ:s undersökning om omställningsstudiestödets påverkan på utbildningsutbudet lyfte flera lärosäten fram potentialen i uppdragsutbildning, där lärosätena i samarbete med företag och andra organisationer kan skraddarsy utbildningar för de anställda.¹⁴⁰ Uppdragsutbildning kräver dock att arbetsgivare kan definiera sina utbildningsbehov, något som borde kunna utvecklas i samverkan med universitet och högskolor.

139 *Näringslivets forskningsberedning (2017), s. 39.*

140 *UKÄ (2023a).*

8



8. Förväntningar utifrån ansvar och rollfördelning

De förväntningar som olika aktörer har på högre utbildning resulterar i politiska beslut och styrning. Det är därför viktigt att förväntningarna stämmer överens med de övergripande målen med högre utbildning, grundläggande akademiska värderingar och den högre utbildningens roll i kompetenskedjan.

Vi konstaterade i kapitel 2 att forskningsanknytningen är den högre utbildningens signum och att forskningsanknytningen skiljer sig mellan olika utbildningar beroende på vilka färdigheter och kunskaper som studenterna bör tillägna sig. Universitet och högskolor har ansvar för att all utbildning, givetvis också den utbildning som anpassas för livslångt lärande och yrkesverksammas kompetensutveckling, är forskningsanknuten på rätt nivå. För att kunna ta detta ansvar och leva upp till kraven på hög kvalitet, måste lärarkollegiet, som är de som har kunskap om kunskapsutvecklingen, äga innehållet i utbildningarna. I detta ansvar ingår givetvis att i dialog med arbetsmarknaden och det övriga samhället bedöma vilka kompetenser som studenterna behöver i ett arbetsliv som är i ständig utveckling.

För att kunna ta detta ansvar behöver också finansierings- och styrsystemet ge förutsättningar för universitet och högskolor att utveckla och anpassa sitt utbildningsutbud efter studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och kunskapsutvecklingen. Långsiktighet och förutsägbarhet är betydelsefulla delar i detta.

Det är också väsentligt att finansierings- och styrsystemet ger lärosätena goda förutsättningar för att säkerställa att utbildning och forskning kopplas samman tydligare. Problemet med att utbildning och forskning dras isär uppmärksammades som ett kvalitetsproblem redan i förarbetena till högskolere-

formen 1993, men adresserades inte med någon egentlig lösning.¹⁴¹ Klyftan mellan utbildning och forskning har sin grund i organisatoriska och ekonomiska strukturer som försvårar kopplingen dem emellan, såsom separata anslag och att politiska satsningar ofta gjorts var för sig, men även en akademisk kultur där forskning har högre status.¹⁴²

8.1 Vad påverkar utformningen av utbildningsutbudet?

Universitet och högskolor har visat på god flexibilitet och att man med rätt förutsättningar kan anpassa utbildningen till extraordinära förhållanden. Ett tydligt exempel är den digitala omställningen under covid19-pandemin. Det är också väsentligt att universitet och högskolor är förändringsbenägna i ett samhälle i snabb förändring där utvecklingen till stor del är oförutsägbar. Den kontinuerliga kunskapsutvecklingen i samhället påverkas dessutom till stor del av forskning vid universitet och högskolor, som när den implementeras i samhället leder till efterfrågan på utbildning för den nya kompetens som då behövs.

Det finns dock från delar av arbetsmarknaden en tydlig kritik mot lärosätenas utveckling av sitt utbildningsutbud, där uppfattningen är att utbildningsutbudet är dåligt anpassat till arbetslivets behov.¹⁴³ Kritiska röster mot lärosätenas förnyelse av utbildningsutbudet kommer också inifrån högskolesektorn. Mats Benner & Sylvia Schwaag Serger menar i en analys att lärosätenas utbildningsutbud präglas av stagnation och inte förmår att möta samhällets behov i fråga om format och innehåll. Författarna menar att det behövs mer förnyelse, ”dels avseende innehåll, form och målgrupp inom ämnen och discipliner, dels att koppla ihop ämnen och discipliner och kanske till och med skapa nya ämnen eller discipliner”.¹⁴⁴

Det finns fog för självkritik inom högskolesektorn. Det är vår uppfattning att universitet och högskolor ofta har varit reaktiva på styrning och direktiv från politiken, vilken i sin tur ofta byggt på andra aktörers starka påverkan. Vi menar att universitet och högskolor i större utsträckning bör ta initiativ för att möta samhällets framtida behov och studenternas efterfrågan. Detta utvecklar vi i kapitel 9. Det ska dock samtidigt påpekas att det ändå ständigt pågår en förnyelse och uppdatering av utbildningsutbudet, ofta i dialog och samverkan

141 Prop. 1992/93:1, s. 14–15.

142 SOU 2019:6, s. 221–224.

143 Se bl.a. *Svenskt Näringsliv (2023b)* och *Svenskt Näringsliv (2023c)*.

144 Benner & Schwaag Serger (2023), s. 74.

med andra samhällsaktörer. Befintliga utbildningar uppdateras med ny kunskap samt nya pedagogiska metoder, och tillgängliggörs genom andra distributionsformer. Lärosätena utvecklar nya utbildningar, genom att kombinera olika ämnesområden och genom att ta tillvara forskning som leder mot nya inriktningar.

Den högre utbildningen verkar dock också under omständigheter som lärosätena inte kan styra, åtminstone inte på egen hand. Nedan har vi listat faktorer som på olika sätt påverkar utbildningsutbudets utformning.

Faktorer som lärosätena kan styra

Lärosätena beslutar om hur befintliga resurser fördelas internt för att åstadkomma det utbildningsutbud de vill ge. Förvisso finns en viss styrning genom de volymuppdrag som lärosätena får från regeringen, men sammantaget finns relativt goda möjligheter för lärosätena att fördela sina resurser enligt egna strategiska vägval och överväganden.

Inom ramen för den interna resursfördelningen ingår lärosätenas ansvar att planera för att det finns tillräckliga lärarresurser med rätt kompetens för att bedriva utbildning av hög kvalitet. Det är viktigt att beakta att rekrytering av lärare är en tidskrävande process som kräver långsiktiga strategier. För att tillgodose utbildningens behov av lärarresurser kan en lösning vara att samarbeta med ett annat lärosäte.¹⁴⁵ Genom samarbeten med andra universitet och högskolor kan också nya utbildningar skapas då lärarkompetens från lärosäten med andra profiler och styrkor blir tillgänglig. Detta kan bidra till både bredd och spets i utbildningsutbudet. Tillgången på disputerade lärare är dock beroende av den totala dimensioneringen av forskarutbildning inom olika ämnen. Exempelvis har UKÄ uppmärksammat dimensioneringen av forskarutbildning som problematisk för tillgången på lärare inom vård- och lärarutbildningar.¹⁴⁶

Det är också lärosätenas ansvar att se till att arbetsplatsen är attraktiv genom en god arbetsmiljö som ger lärarna bra förutsättningar att genomföra utbildning med hög kvalitet. I detta ingår att det ska finnas möjlighet till kompetensutveckling och utrymme att vara del i väl fungerande lärarlag för att genomföra forskningsanknuten utbildning. De som är verksamma inom

¹⁴⁵ Det finns dock vissa hinder som försvårar samarbeten mellan lärosäten, bl.a. att lärosätena inte kan ha gemensamma beslutsorgan eller gemensamma examenstillstånd. Se vidare Statskontoret (2017), s. 134–135 och UKÄ (2021b).

¹⁴⁶ UKÄ (2023d), s. 1–2.

utbildningen och forskningen bör vara utbildade för att kunna integrera forskning och utbildning. Det är också lärosätenas ansvar att organisationen ger förutsättningar för kritiska miljöer där det finns resurser för att utveckla och kvalitetssäkra utbildningar. Administrativa system och lärosätesinterna processer för att förändra och skapa nya utbildningar måste vara ändamålsenliga och inte i onödan skapa byråkratiska hinder. Samtidigt måste kollegiets egna kvalitetssäkrande processer ges tillräckligt utrymme.

För att kunna göra volymmässiga omprioriteringar av utbildningsutbudet eller för att skapa nya utbildningar, behöver ofta resurser omfördelas mellan utbildningar och ämnesområden. I realiteten innebär sådana omprioriteringar att resurser flyttas mellan institutioner och fakulteter (motsvarande). Detta



För att kunna göra volymmässiga omprioriteringar av utbildningsutbudet eller för att skapa nya utbildningar, behöver ofta resurser omfördelas mellan utbildningar och ämnesområden.

kräver att obekväma beslut för delar av verksamheten behöver fattas. Om den reella beslutsmakten över utbildningsutbudets dimensionering är alltför decentraliserad blir det svårt att fatta beslut om att omfördela resurser. Det kan också vara svårt att skapa nya tvärgående utbildningar som knyter samman

flera discipliner. Att flytta beslutsmandat internt är svårt, men det är ändå lärosätenas ansvar att se till att olika beslut ligger på rätt nivå inom organisationen och samtidigt bygger på kollegial kompetens.

Utbildningsansvariga vid lärosätena behöver ha god kännedom om utvecklingen inom arbetslivet så att de kan göra rätt bedömningar av vilka kompetenser, färdigheter och förmågor de nyutexaminerade förväntas ha med sig. Detta gäller både för dem som tar sin första examen och de yrkesverksamma som återkommer till akademien för fort- och vidareutbildning. En systematisk dialog med arbetslivet behövs därför. Lärosätena kan till stor del initiera och styra strukturer och organisationsformer som behöver finnas på olika nivåer inom lärosätet för att dialogen med arbetslivet ska fungera.

Faktorer som lärosätena inte kan styra

Det finns också flera faktorer som påverkar utformningen av utbildningsutbudet, som lärosätet inte – åtminstone på egen hand – råder över. Den kanske vik-

tigaste är intresset från studenter för att studera olika utbildningar. Kvaliteten på utbildningen kan förvisso vara en faktor i studentefterfrågan, men viktigare är antagligen intresse för området och hur attraktiv ett framtida arbetsliv ter sig i termer av arbetsuppgifter, arbetsmiljö och lön. Flera så kallade bristyrkesutbildningar har relativt få behöriga sökande, trots att nyutexaminerade har lätt att få arbete. I samarbete med arbetsgivare skulle möjligen lärosätena tydligare kunna bidra till ökat studentintresse genom att visa på de framtida möjligheterna med olika utbildningar.

Lärosätenas utbildningsutbud begränsas också av sin maximala ersättning, dvs. takbeloppet. Ett lärosäte kan inte öka volymen utbildning om inte takbeloppet ökar. Utbildningsvolym utöver takbeloppet måste lärosätet bekosta genom mindre resurser per student, vilket ger påverkan på utbildningskvaliteten. I beslut om utbildningsutbud behöver lärosätena också förhålla sig till att ersättningsmodellen gynnar programutbildningar på campus (som har hög prestationsgrad). Dessutom finns från politiskt håll drivkrafter för att utöka det livslånga lärandet i högre utbildning, vilket till stor del innebär fristående kurser, något som kan få reell påverkan på lärosätenas planering av utbildningsutbudet.

En annan styrande faktor utgörs av examensordningen som till stor del styr innehållet i utbildningar genom att den beskriver vad studenten ska kunna för att få ut en viss examen. Examensordningen ska vara konserverande så att målen inte förändras för ofta och att det finns en nationell samordning. Målen för generella examina är allmänna och ansluter till högskolelagens mål (1 kap. 8–9 §§), medan målen för yrkesexamina är mer detaljerade och anknyter till den yrkesroll mot vilken examen syftar. Särskilt vad gäller lärarutbildningarna är målen mycket detaljerade.¹⁴⁷

När examensordningen infördes i och med 1993 års reform var tanken att den skulle vara övergripande, kortfattad och koncentrerad till det väsentliga.¹⁴⁸ Eftersom det är lärarkollegiet som har kompetensen att bedöma kunskapsutvecklingens koppling till utbildningens behov, är det väsentligt för utbildningens kvalitet att innehållet bestäms av kollegiet. När målen är alltför omfattande och detaljerade har dock lärarkollegiet inte något reellt ägandeskap över innehållet i utbildningarna.

¹⁴⁷ SUHF (2021), s. 23–31.

¹⁴⁸ Prop. 1992/93:1, s. 34–37.

En faktor som påverkar utbildningsvolymen inom hälso- och sjukvård och social omsorg samt inom undervisningsområdet är tillgången på verksamhetsförlagd utbildning (VFU). VFU måste ingå i dessa utbildningar, mer sker inom kommuner, regioner och privata aktörer. Det är därmed tydligt begränsande för utbildningsutbudet om det inte finns tillräckligt många VFU-platser, eller tillräckligt många på VFU-platserna som kan handleda studenterna.

Också i det livslånga lärandet finns faktorer utanför lärosätenas kontroll som påverkar utbildningsutbudet. För yrkesverksamma som vill fort- eller vidareutbilda sig är det avgörande att de beviljas tjänstledighet av sin arbetsgivare. Enligt studieleighetslagen (1974:981) har anställda rätt till tjänstledighet för studier, men arbetsgivaren kan skjuta på ledigheten i sex månader. Framför allt bland vårdpersonal (utbildningen till specialistsjuksköterska) har det framförts att studenter som antagits till utbildningen inte fått tjänstledigt eftersom arbetsgivaren behöver dem i det ordinarie arbetet.¹⁴⁹ För lärosätet innebär det då tomma utbildningsplatser som de inte får ersättning för och som därmed påverkar ekonomin negativt. Utbildningsutbudet för yrkesverksamma kan alltså påverkas av risken att antagna studenter inte påbörjar studierna.

8.2 Ömsesidig respekt för roller och ansvar

För att nå de övergripande målen för högre utbildning krävs att olika aktörer har en ömsesidig respekt och förståelse för varandras roller. Det innebär att lärosätena måste ha förståelse för politikens behov av resultat och effektivitet, för arbetslivets behov av kompetens och för studenternas behov av utbildning med hög kvalitet. Dessa måste å sin sida ha förståelse för den högre utbildningens roll i kompetenskedjan och för lärosätenas roll, ansvar och förutsättningar.

Rollfördelningen mellan lärosätena och statsmakterna diskuterades på ett generellt plan av Styr- och resursutredningen. Utredningen konstaterade att riksdag och regering har ansvar för att sätta övergripande mål och strategier medan lärosätena har stor frihet att agera för att uppnå dessa mål. Regering och riksdag ska ha en nationell överblick och göra avvägningar mellan högre utbildning och forskning i förhållande till andra samhällsbehov. Lärosätenas roll är däremot att ha god kännedom om verksamheten och sin regionala kontext, men även det nationella och internationella sammanhanget. Lärosätena ska också tillvarata professionens och studenternas kunskaper och perspektiv för att stödja och koordinera sin verksamhet på bästa sätt.¹⁵⁰

¹⁴⁹ *SOU 2015:70*, s. 246.

¹⁵⁰ *SOU 2019:6*, s. 124–126.

Vi konstaterade i kapitel 2 att det har funnits en enighet över tid och över politiska gränser om den högre utbildningens övergripande syfte och mål. När mål behöver avvägas mot varandra är detta politikens uppgift. Regering och riksdag har ansvar för att prioriteringar diskuteras på ett transparent sätt och i ett helhetsperspektiv. Det gäller inte minst prioriteringen mellan utbildning för en första examen och utbildning för fort- och vidareutbildning, något som delvis handlar om fördelning av utbildningsresurser mellan olika generationer. Politikens ansvar är att diskussioner om prioriteringar bottenar i kunskap om den högre utbildningens förutsättningar och baseras på de mål för högre utbildning som uttrycks i högskolelagen. Regering och riksdag behöver genom övergripande styrning, finansiering och politisk normering ge lärosätena förutsättningar att, med kvalitet och i dialog med olika samhällsaktörer, genomföra sitt grunduppdrag i högre utbildning såsom det formuleras i högskolelagen.

Det är en självklarhet att styrningen av den högre utbildningen ska utgå från lagen. I regeringsformen framgår den högre utbildningens värde i och med att det allmännas ansvar påtalas (2 kap. 18 §). Att högskoleutbildning ska bygga på vetenskap, och syfta till att studenterna ges kvalificerade sakkunskaper och generiska kunskaper, är tydligt beskrivet i högskolelagen. Där framgår att högskoleutbildning ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet (1 kap. 2 §), att det ska vara ett nära samband mellan forskning och utbildning (1 kap. 3 §) samt att utbildningen ska utveckla studenternas förmågor till kritiskt och självständigt tänkande på olika sätt (1 kap. 8–9 §§).

Politiken måste respektera att den högre utbildningen inte i första hand ska användas för att lösa akuta samhällsproblem. Att utbildningar kan behöva förändras för att anpassas till förändrade behov i arbetslivet är odiskutabelt, men detta måste göras med respekt för akademiska kvalitetsprocesser inom aktuellt kunskapsfält. Det har exempelvis återkommande lagts till fler och mer detaljerade mål i examensordningen avseende lärarutbildningarna, i syfte att lösa aktuella problem inom skolan.¹⁵¹ Även om intentionerna är goda riskerar resultatet av sådan politisk detaljstyrning bli utbildningar som på grund av ”stoffträngsel” ger ytlig kunskap. Dessutom finns en uppenbar



Politiken måste respektera att den högre utbildningen inte i första hand ska användas för att lösa akuta samhällsproblem.

151 Se SUHF (2021), s. 28–33.

risk att mängden mål tränger ut utbildning för att träna generiska förmågor – de som anges i högskolelagen – vilket leder till att studenter blir mindre redo att möta en arbetsmarknad som förändras över tid. Politisk detaljstyrning försvårar också forskningsanknytningen. Det är värt att påminna om att bara kollegiet har kunskap att bedöma hur forskningsanknytningen ska göras, inklusive dess progression. Detta varken kan eller bör politiken styra.

Det är inte heller säkert att förändringar i målen för yrkesexamina är det som är mest effektivt för att åtgärda aktuella problem. Om vi tar skolan som exempel så utgör de nyutexaminerade en liten del bland de som redan är yrkesverksamma, och eftersom lärarutbildningarna är mellan 3–5,5 år tar det flera år från det att förändringar i utbildningen införts till dess att nyutexaminerade från en ny utbildning går ut i arbetslivet. Istället



Det är inte heller säkert att förändringar i målen för yrkesexamina är det som är mest effektivt för att åtgärda aktuella problem.

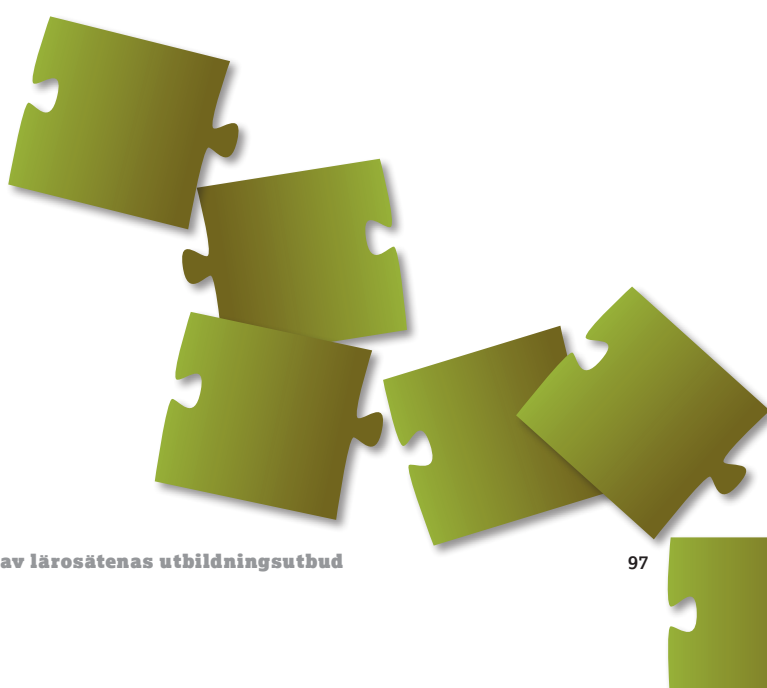
borde fortbildning av yrkesverksamma lärare och införande av kompletterande kompetenser i skolan vara bättre lösningar för förändring på kort sikt. Sådana förändringar kan också bidra till en bättre arbetsmiljö för lärare och i förlängningen förhoppningsvis ökad attraktionskraft för utbildningarna.

Utbildningar utvecklas i långa processer, och förutsätter därmed en övergripande långsiktighet som kräver att politiken respekterar den rollfördelning som styr- och resurstilldelningssystemet förutsätter. I det befintliga systemet är det lärosätenas ansvar att utforma sitt utbildningsutbud utifrån studenternas efterfrågan och arbetslivets behov. Såsom vi beskriver i kapitel 3 har riktade utbildningssatsningar dock förekommit under flera olika regeringar. Sådana innebär att bedömningen av studenternas efterfrågan och arbetslivets behov flyttas från lärosätena till regeringen. För att systemet ska fungera behöver politiken istället ha tillit till att universitet och högskolor klarar att anpassa sitt utbildningsutbud utifrån en bedömning av det framtida behovet av kompetens i en snabbt föränderlig omvärld och samhällsutveckling.

Universitet och högskolor ska utveckla sitt utbildningsutbud i samverkan med arbetslivet, men detta ska göras med akademisk integritet såsom högskolelagen föreskriver. Det innebär forskningsanknytning på rätt nivå, och det innebär också att stor vikt ska läggas vid att utveckla den generiska kompetens som studenterna behöver för att kunna bidra till utveckling i enlighet med

morgondagens behov. För att få till stånd en meningsfull dialog behöver arbetslivet ha insikt och förståelse för att dessa delar utgör den högre utbildningens kärna, och att detta definierar lärosätenas roll i kompetenskedjan. Arbetslivets aktörer inom både privat och offentlig sektor måste också vara öppna för att se nya kompetenser, och se hur andra kompetenser än de "gamla vanliga" kan användas. Innebörden av livslångt lärande är att en individs inläring fortsätter efter examen, och det livslånga lärandet består även av informell utbildning såsom kunskapsutbyte mellan arbetskollegor med olika bakgrund.

Lärosätenas ansvar är att utbilda studenter för ett långt arbetsliv, vilket bland annat innebär att göra just det som anges i högskolelagen: att utbilda med vetenskaplig eller konstnärlig grund. Universitet och högskolor har en akademisk plikt att förmedla ny kunskap till samhället. Här har lärarkollegiet ansvaret att bedöma hur ny kunskap ska omsättas i utbildning. Den vetenskapliga grunden och dialog med samhälle och arbetsliv, förändrar befintliga utbildningar så att de bättre möter nya behov. Men ny kunskap från forskningen innebär också att nya yrkesroller skapas, något som det befintliga arbetslivet har svårare att driva på. För att kunna möta ett framtida samhälles behov behöver universitet och högskolor därför också vara en arena för icke förutsägbar utveckling. Utbildningens forskningsanknytning är också här en nyckel som ger akademiskt utbildade kompetens att tillgängliggöra sig ny kunskap oavsett varifrån den kommer, och på ett analytiskt och kritiskt sätt förhålla sig till dess applicerbarhet i verksamheten.



9



9. Rekommendationer

I det följande ger vi ett antal rekommendationer. Vårt syfte med dessa är att ge en grund för att högskolesektorn gemensamt ska kunna inta en mer proaktiv roll i samhällsdebatten och där stå starkare utifrån sin unika roll för kunskapsutveckling och kompetensförsörjning i samhället. Utbildningen behöver goda förutsättningar, och sådana ges framför allt genom en flexibel och långsiktig styrning och finansiering, där utbildning och forskning bättre kopplas samman, och där ett kollegialt engagemang för forskningsanknytning möjliggörs. Tillsammans med studenterna och med samhällets olika aktörer kan lärosätena ge politiken vägledning i styrning och finansiering av utbildningen, med den akademiska friheten som grund.

Högskolelandskapet i Sverige är diversifierat. Rekommendationerna utgår från att lärosätena med tillgängliga resurser och styrformer tillsammans utvecklar den högre utbildningen för att möta samhällets lokala, regionala, nationella och globala kompetensbehov. Framgångar får förhoppningsvis stöd för att politiken inte bara undanröjer hinder utan också ger lärosätena tillit och förutsättningar för att med hög kvalitet utveckla den högre utbildningen på alla nivåer och inkluderande det livslånga lärandet.

9.1 Förmedla värdet av akademisk utbildning

Högskolelagen stadgar (1 kap. 2 §) att universitet och högskolor ska verka för att kunskap och kompetens som finns vid lärosätena kommer samhället till nytta. Detta sker till stor del genom att den högre utbildningen ger studenterna forskningsanknutna kunskaper och färdigheter som de kan använda och förmedla i sitt yrkesliv och som medborgare i samhället. Inom sina yrkesroller och som samhällsmedborgare kan studenterna använda den kunskap och de förmågor till analys och kritisk granskning som de tränat genom utbildningen.

Detta är avgörande i ett fungerande demokratiskt samhälle. I synnerhet i en tid där informationsflödet är stort och snabbt kan individer med högre utbildning



... i en tid där informationsflödet är stort och snabbt kan individer med högre utbildning spela en nyckelroll i att identifiera och motverka falska påståenden och samhällsfarlig information.

spela en nyckelroll i att identifiera och motverka falska påståenden och samhällsfarlig information.

I högskolelagen framgår att utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska utveckla studenternas förmågor att bland annat göra självständiga och kritiska bedömningar, följa kunskapsutvecklingen och möta förändringar i arbetslivet

(1 kap. 8–9 §§). Det är lärosätenas ansvar att förmedla det unika värdet av akademisk utbildning och att agera och göra prioriteringar som bekräftar det värdet. Det finns mycket kring forskningsanknytningen som fungerar bra, men såsom Kerstin Sahlin påtalar i sin rapport hanteras forskningsanknytningen ofta schablonmässigt i planering och i kvalitetsdiskussioner.¹⁵² Lärosätena behöver arbeta för att åstadkomma forskningsanknytning på mer kvalificerade sätt än idag, och på så sätt tydliggöra och motivera forskningsanknytningen för studenter och arbetsgivare. Lärarna måste på bästa sätt lägga upp kurser och anpassa pedagogik för att utbildningarna ska nå högskolelagens mål. Lärarna ska givetvis ha forskningskompetens, men det är inte den enskilda lärarens egen forskning som utbildningen ska knytas an till, utan snarare den forskning som bedrivs inom hela det relevanta forskningsfältet. Studenterna behöver ges möjlighet att förstå den akademiska utbildningens värde så att de kan ställa krav på att utbildningen har relevant forskningsanknytning.

Allmänhetens förtroende för universitet och högskolor är stort.¹⁵³ Det är ett förtroende som hör samman med lärosätenas integritet och oberoende – den akademiska friheten. Det är dock tydligt att den akademiska friheten inte går att ta för given, utan ständigt behöver utvecklas och stärkas.¹⁵⁴ Ökad förståelse för den akademiska utbildningens värde, såsom detta uttrycks i högskolelagen, bidrar till att stärka förutsättningarna för att värna den akademiska

¹⁵² Sahlin (2023). Se diskussion i avsnitt 5.3.

¹⁵³ SOM-institutet (2024), s. 13.

¹⁵⁴ Se bl.a. Ekberg (2024) och Ahlbäck Öberg (2023).

friheten. Lärosätena bör därför arbeta för att kontinuerligt bygga en insikt om den akademiska utbildningens unika värde hos samhället i stort, och bland arbetsgivare i synnerhet. För att ge arbetsgivare ökad förståelse för forskningsanknytningens värde i utbildningen, och hur denna kan komma till användning vidare i arbetslivet, kan lärosätena bland annat introducera arbetsgivare för forskningsutvecklingen och ge dem möjlighet att bidra till utbildningsnära forskningsprojekt. Även ökad personalmobilitet mellan akademien och övriga samhället, exempelvis genom fler adjungerade lärare och företagsdoktorander, kan bidra till detta.

Vi rekommenderar att lärosätena ytterligare intensifierar sitt arbete med att utveckla sina utbildningar för att möta studenternas efterfrågan och samhällets behov och ger studenterna den akademiska kompetens som föreskrivs i högskolelagen. Lärosätena bör gemensamt stå upp för vikten av den akademiska utbildningens värde och ta ansvar för att prioritera och resursfördela internt för att uppnå dessa mål. Därför bör lärosätena prioritera arbetet med att:

- lärare förmedlar forskningsbaserad kunskap från ett brett forskningsfält som är relevant för ämnet,
- anpassa och utveckla pedagogik utifrån behovet av forskningsanknytning, vilket kan innebära omfördelning av lärarledd tid och därmed resurser,
- stödja studenterna i att omfamna utbildningens akademiska värden,
- verka för att arbetsgivarna erkänner och värderar den akademiska kompetensen,
- uppmana politiken att agera utifrån att kunskap och bildning är viktigt för ett demokratiskt hållbart samhälle.

9.2 Agera för att skapa förståelse för olika roller

Lärosätena behöver ta ansvar för att skapa ökad förståelse hos arbetsgivare och andra samhällsaktörer för den högre utbildningens roll och förutsättningar. Därigenom kan relevansen och kvaliteten i dialogen förbättras, och på sikt kan lärosätena tillsammans med andra samhällsaktörer påverka politiska beslut som underlättar och stärker kompetens- och kunskapsförsörjningen. Lärosätena har ett särskilt ansvar för att skapa forum och arenor för dialoger med politiken, arbetslivet och övriga samhället

Det finns redan många upparbetade och konstruktiva kontakter mellan läro-

säten och aktörer inom arbetslivet.¹⁵⁵ Det är utmärkt, men vi menar att kontakten behöver breddas. Samhällsutmaningarna är komplexa och behöver mötas genom flera discipliner. Universitet och högskolor behöver därför i större utsträckning agera mång- och tvärdisciplinärt också i kontakterna med arbetslivet, och utbildningar behöver exponeras för nya arbetsgivare (och vice versa). Utöver det egna ämnesområdet bör lärosätesföreträdare i större utsträckning introducera arbetsgivare för bredden och värdet av andra kompetenser. Det innebär exempelvis att en företrädare för ingenjörsutbildningar också bör visa på värdet av humanistiska och samhällsvetenskapliga kompetenser i kombination med teknisk kompetens, eller att utbildningar inom humaniora, samhällsvetenskap och konst involverar kunskap utifrån den tekniska utvecklingen. Det är vår uppfattning att det finns ett intresse för tvär- och mångdisciplinära



Det är vår uppfattning att det finns ett intresse för tvär- och mångdisciplinära kompetenser bland arbetsgivare, men deras ingångar till lärosätena i dessa frågor är inte alltid uppenbara.

kompetenser bland arbetsgivare, men deras ingångar till lärosätena i dessa frågor är inte alltid uppenbara.

I många nationella sammanhang är det avgörande att högskolesektorn har en stark representation, både i politisk kontext och gentemot andra myndigheter. SUHF representerar redan idag högskolesektorn, bland annat på nationell nivå genom dialoger med riksdagens utbildningsutskott och på europeisk nivå genom sitt engagemang i European University Association (EUA) council. I andra sammanhang har SUHF haft svårare att agera som representant för högskolesektorn. Ett exempel är "Myndighetssamverkan för kompetensförsörjning", där högskolesektorn enbart representeras av centrala myndigheter.¹⁵⁶ Med ett uttryckligt mandat från sina medlemmar skulle SUHF kunna representera universitet och högskolor på ett tydligare sätt i sådana sammanhang. SUHF skulle då kunna framhålla mångfalden inom högskolesektorn och betona vikten av att beslut fattas så nära verksamheten som möjligt. För att vara en effektiv röst för högskolesektorn måste SUHF kontinuerligt följa och bevaka sektorns utmaningar och behov, både nationellt och internationellt, inte minst på EU-nivå.

¹⁵⁵ Se UKÅ (2018).

¹⁵⁶ Se <https://www.myh.se/om-oss/myndighetssamverkan-och-samverkansprojekt/myndighetssamverkan>.

Vi rekommenderar att:

- lärosätena utvecklar samarbeten med olika samhällsaktörer för att i dialog utforma utbildningar grundade på förståelsen av olika logiker,
- dialogerna med andra samhällsaktörer också används för att åstadkomma bättre policyskapande inspel till politiken,
- SUHF ges ett tydligt mandat att företräda högskolesektorn nationellt, med utgångspunkt i förankrad kunskap om sektorns utmaningar och behov.

9.3 Ta ledningsansvar

Det finns höga ambitioner inom universitet och högskolor – i lärarkollegiet och i lärosätesledningarna – att utveckla och förnya utbildningsutbudet så att det följer kunskapsutvecklingen och motsvarar studenters efterfrågan och arbetslivets behov på lång sikt. Mycket görs redan, men det finns stor utvecklingspotential, inte minst när det gäller utbildningar som involverar flera discipliner. Därtill behöver forskningsanknytningen lyftas fram, tydliggöras, förklaras och motiveras.¹⁵⁷ Lärosätesledningarna har ett stort ansvar att agera proaktivt och realisera verksamhetens utvecklingsbehov – och därigenom trovärdiggöra en ökad institutionell autonomi.

Lärosätesledningen på den övergripande nivån (rektor) bär givetvis det yttersta ansvaret för sin organisation, och har därmed ansvar för att ledningar på andra organisatoriska nivåer (fakultet, institution, avdelning och motsvarande) agerar i enlighet med den lärosätesövergripande strategin. På olika organisatoriska nivåer behöver ledningarna, i dialog med kollegiet, ta initiativ till att utveckla befintliga utbildningar och skapa nya, både inom och mellan discipliner, med hög kvalitet och akademisk bas. Det omfattar både fristående kurser och program, och även integrering av livslångt lärande i den reguljära verksamheten. I dialogen med kollegiet behöver principer kring förutsättningar för forskningsanknytning samt omfördelning av personella och finansiella resurser diskuteras.

Lärosätesledningarna bör också ta ansvar, och agera proaktivt för, att utveckla samarbeten mellan lärosäten. Detta i syfte att höja kvaliteten i befintliga utbildningar och möjliggöra skapandet av nya utbildningar där ett lärosäte

¹⁵⁷ Se Sahlén (2023).

saknar vissa delar av lärarkompetensen. Genom sådana samarbeten kan lärosätenas olika profiler och styrkor tas tillvara på bästa sätt.

Samarbeten behövs också för att kunna behålla och utveckla små spetsmiljöer. I vissa fall, framför allt inom språk, har regeringen pekat ut att ett lärosäte har nationellt ansvar, men även i andra ämnen skulle lärosätena kunna göra en arbetsdelning. Inom vårdutbildningar skulle nationella samarbeten behöva bli mer omfattande, exempelvis avseende utbildning för specialistkompetenser. Där skulle lärosätessamarbetet inom lärarutbildningarna kunna tjäna som



I vissa fall, framför allt inom språk, har regeringen pekat ut att ett lärosäte har nationellt ansvar, men även i andra ämnen skulle lärosätena kunna göra en arbetsdelning.

förebild, även om också detta kan behöva utvecklas ytterligare.

Det är också viktigt att dimensionering av forskarutbildningen sker utifrån ett nationellt behov. Ansvaret att tillgodose behovet av forskarutbildade, inom utbildning och forskning vid universitet och hög-

skolor samt i övriga samhället, faller tyngre på de större lärosätena som har mer kapacitet. Ett format för arbetsdelning inom forskarutbildningen skulle kunna vara att skapa nationella forskarskolor.

Lärosätesledningarna har ansvar för att säkerställa en god arbetsmiljö inom lärosätet. Detta innebär bland annat att skapa bra karriärvägar och utvecklande forsknings- och utbildningsmiljöer. Samtidigt har alla anställda ett ansvar för den gemensamma arbetsmiljön. Lärosätesledningarna behöver vara aktiva för att tillse att hela verksamheten inser att alla bidrar till varandras arbetsmiljö. De bör också arbeta för att stärka det kollegiala engagemanget för forskningsanknytning av utbildningen. Ett starkt kollegialt engagemang behövs även för att skapa mång- och tvärdisciplinära utbildningar som ger studenter kunskap och förmåga att bidra till en demokratisk och hållbar utveckling.

På motsvarande sätt har lärosätesledningarna ansvar för att skapa goda studiemiljöer, bland annat genom att ge förutsättningar för pedagogisk utveckling samt lokaler och verktyg som är ändamålsenliga för utbildning.¹⁵⁸ En god studiemiljö kan dock bara skapas tillsammans med studenterna. Ett aktivt stu-

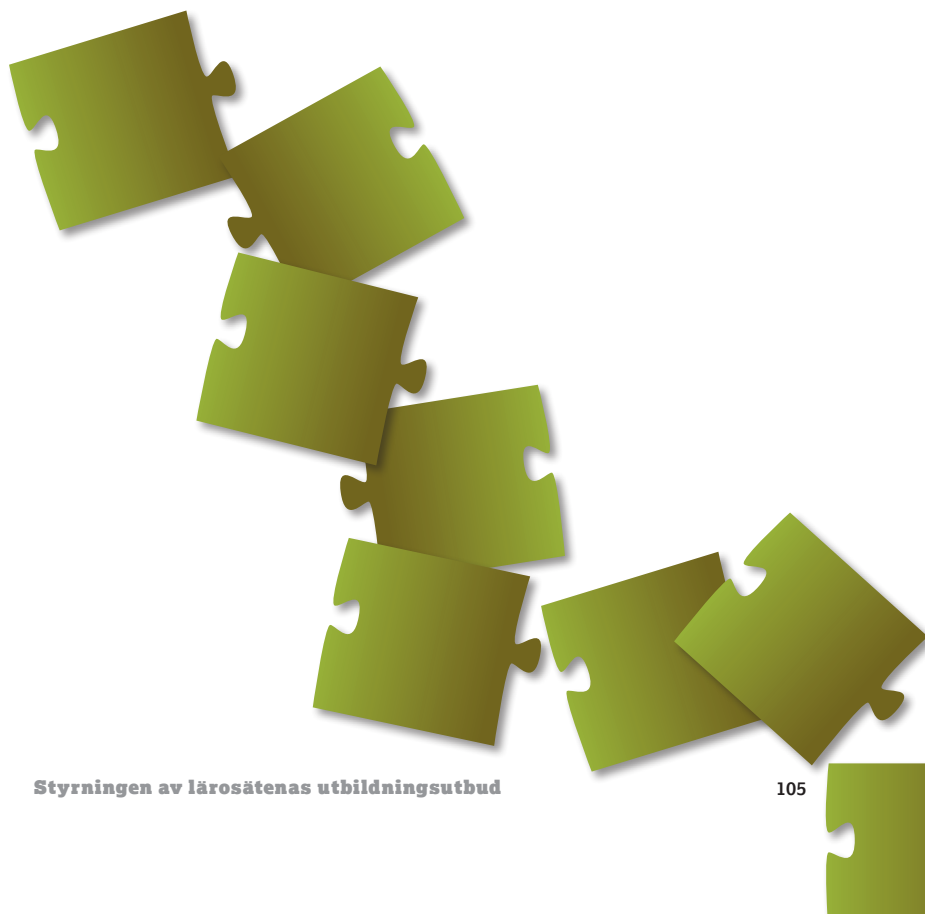
¹⁵⁸ Se även Fust & Petersson (2024) som visar behovet av samordning vad gäller IT och digitalisering.

dentinflytande är viktigt för att utveckla kvaliteten i utbildningen, vilket också tydliggörs i högskolelagen (1 kap. 4 § och 4a §).

Lärosätesledningarna behöver, genom åtgärder anpassade till sina olika organisatoriska nivåer, skapa goda förutsättningar för kollegiet att ta ett brett akademiskt ansvar. Ett brett akademiskt ansvar innebär att kollegiet bidrar både till helheten på det egna lärosätet och till utvecklingen på nationell nivå.

Vi rekommenderar lärosätesledningarna att:

- utveckla samarbeten och arbetsdelning kring utbildningsutbudet, i synnerhet inom bristutbildningar samt utbildning för livslångt lärande,
- utveckla mång- och tvärdisciplinära samarbeten inom och mellan lärosäten,
- tillsammans arbeta för dimensionering av forskarutbildning utifrån ett nationellt kompetensförsörjningsbehov.



10



10. Förslag på modell för styrning och resurstilldelning

Att den högre utbildningen förser samhället med vetenskapligt grundad kompetens är en avgörande del i ett demokratiskt och hållbart kunskapssamhälle. Universitetens och högskolornas uppgift är att utbilda studenter till olika samhällsberande funktioner och yrken samt att utveckla individer till bildade samhällsmedborgare.

I detta kapitel presenterar vi en modell för styrning och resurstilldelning som ger lärosätena möjlighet att ta ett större ansvar och bättre fullgöra sin roll att möta samhällets behov och efterfrågan. Förslagen syftar till att ge den högre utbildningen de förutsättningar som behövs för att nå de övergripande målen, såsom de är formulerade i högskolelagen. Vi lägger fram väsentliga och långsiktigt hållbara komponenter som krävs för att dessa mål ska uppfyllas. En viktig grundförutsättning är att det finns förtroende och tillit mellan lärosäten, politiken och andra samhällsaktörer. Förtroende och tillit byggs genom förståelse för varandras olika roller, vilket skapas genom ökad dialog.

Vi menar att dessa förslag ger lärosätena förutsättningar att över tid ta ett större gemensamt ansvar för kunskapsutveckling och kompetensförsörjning i samhället.

10.1 Studenternas efterfrågan och arbetslivets långsiktiga behov ska fortsatt styras

Högskolelagen (1 kap. 8–9 §§) stadgar att den högre utbildningen ska ge studenterna kunskaper, färdigheter och förmågor som, förutom sakkunskap, omfattar bland annat ett aktivt och kritiskt förhållningssätt till kunskap. När dagens

styrmodell infördes 1993 lyftes sådana generiska färdigheter som den bästa förberedelsen för en arbetsmarknad i snabb förändring. Detta är argument som fortfarande gäller, och som har förstärkts av utvecklingen på arbetsmarknaden.

I dagens system styr studenternas efterfrågan till stor del utbildningsutbudet. Detta motiveras av att det är studenterna som ska planera och ta ansvar för sin egen framtid. Studenterna är också med och formar framtidens arbetsmarknad. Samtidigt styr studentintresset inte helt och hållet dimensioneringen av utbildningsutbudet, vilket visar sig i att många behöriga sökande inte antas på populära utbildningar.¹⁵⁹ Det finns också en befogad statlig styrning av dimensioneringen av vissa legitimationsyrken inom vård och skola samt djursjukvård.

Utöver studentefterfrågan ska utbildningsutbudet anpassas till arbetsmarknadens behov. När vi talar om arbetsmarknadens behov är det viktigt att på-



När vi talar om arbetsmarknadens behov är det viktigt att påminna om den högre utbildningens roll, det vill säga att utbildningen ska vara forskningsanknuten och att den ska ha ett långsiktigt och hållbart perspektiv.

minna om den högre utbildningens roll, det vill säga att utbildningen ska vara forskningsanknuten och att den ska ha ett långsiktigt och hållbart perspektiv. Att se till arbetsmarknadens långsiktiga behov kräver en dialog med arbetsgivare om arbetslivets framtida utveckling, vilket ofta sker på regional nivå. Lärarkollegiet bedömer hur en relevant forsknings-

anknytning genomförs så att också generiska färdigheter och förmågor tränas.

Flera aktörer har föreslagit att en "arbetsmarknadskomponent" adderas till resurstilldelningssystemet, likt den modell som finns i Danmark (se avsnitt 3.4). Vi menar att den högre utbildningen givetvis ska vara relevant för arbetsmarknaden och att det är viktigt att arbetsgivarnas kompetensbehov tillgodoses. Dock tror vi inte att lösningen är att addera en arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningssystemet. En arbetsmarknadskomponent, som bygger på alumners övergång till arbetslivet, blir till sin natur bakåtblickande. Dessutom skulle den inte lösa de stora kompetensbristerna i samhället, eftersom dessa framför allt beror på bristande studentefterfrågan, ofta kopplat till yrkets attraktivitet, och vissa flaskhalsar såsom tillgången till VFU-platser.

¹⁵⁹ Bergman (2023), s. 74–85.

Lärosätena bör alltså även fortsättningsvis ha stort reellt handlingsutrymme att styra sitt utbildningsutbud, och ges tillit till att bedöma utbildningsutbudets dimensionering. Inom ramen för en tillitsbaserad styrning kan lärosätena ta ansvar för att möta arbetslivets behov, inte minst regionalt. Detta innebär också att lärosätena måste hantera relationer mellan olika utbildningsformer, med fokus på livslångt lärande och yrkesverksammas kompetensutveckling. I följande avsnitt ger vi förslag som vi menar kan stärka den tillitsbaserade styrningen och ge bättre möjligheter för lärosätena att ta sitt ansvar att dimensionera utbildningen utifrån studenters efterfrågan och arbetslivets behov.

10.2 Stärk kopplingen mellan utbildning och forskning

En viktig förutsättning för att nå den högre utbildningens fulla potential är att det finns en stark koppling mellan utbildning och forskning. Såsom vi redogjort för i kapitel 2 finns organisatoriska, ekonomiska och kulturella strukturer som drar isär utbildning och forskning. Nedan presenterar vi förslag som stärker kopplingen mellan utbildning och forskning.

Förslag: Samlad politik för utbildning och forskning

Sedan 1980-talet finns en ordning där en samlad forskningspolitik presenteras i en proposition vart fjärde år – en gång per mandatperiod.¹⁶⁰ Denna ordning har inte bara åstadkommit en samlad forskningspolitik, utan även medverkat till långsiktighet inom området. En nackdel har dock varit att utbildningspolitiken endast till liten del tagit plats i dessa propositioner, vilket har lett till att forskning och utbildning delvis styrts av olika logiker. Med en samlad politik för utbildning och forskning kan regeringen tydliggöra de mål den har för både högre utbildning och forskning, samt kopplingen dem emellan. En sådan samlad politik kan med fördel presenteras i en gemensam proposition som följer de utarbetade förankringsprocesser som finns för den nuvarande forskningspropositionen. Inom ramen för en samlad politik behöver mångfalden i högskolelandskapet vara utgångspunkt, så att profilering och diversitet värdesätts.

Det bör uppmärksammas att de satsningar som gjorts på enbart utbyggnad av utbildningar har försvårat forskningsanknytningen. Den externa forskningsfinansieringen är liten inom flera av de stora professionsutbildningarna

¹⁶⁰ Det senaste decenniet har också innovationspolitik ingått.

med hög samhällsrelevans, där regeringen också sett behov av utbyggnad.¹⁶¹ När regeringens satsningar på utbildningar inte möts med korresponderande statliga satsningar på forskningen kräver det att lärosätena finansierar forskning inom dessa områden genom att internt omfördela de direkta forskningsmedlen. Därmed får politiska satsningar inom utbildningen också effekt på lärosätenas interna prioriteringar av forskningsverksamheten.

Forskarutbildningen är en verksamhet som tydliggör kopplingen mellan utbildning och forskning genom dess dubbla karaktär av att vara utbildning genom egen forskning. Doktorander är studenter i högskoleförordningens me-



Forskarutbildningen är särskilt viktig för att säkra tillgången på disputerade lärare vid universitet och högskolor.

ning, samtidigt som de i normalfallet är anställda och ofta undervisar på grund- och avancerad nivå. Forskarutbildningen är särskilt viktig för att säkra tillgången på disputerade lärare vid universitet och högskolor.

lor. Dessutom behövs forskarutbildade inom andra delar av arbetsmarknaden, där behovet av att kunna hantera och utveckla ny kunskap ständigt ökar. En sammanhållen politik för utbildning och forskning bör därför också inkludera strategier för forskarutbildningen.

Förslag: Ett samlat anslag för utbildning och forskning

För att lärosätena ska kunna ta ett långsiktigt helhetsansvar för verksamheten och säkerställa ett nära samband mellan utbildning och forskning behöver resurserna kunna användas samlat. Idag finansieras utbildning och forskning i två separata anslag. Det är förvisso två skilda verksamheter, men dessa överlappar och berikar varandra. Utbildning och forskning delar dessutom personella resurser, infrastrukturer, lokaler och andra gemensamma tillgångar. Ett samlat anslag för hela verksamheten – utbildning och forskning – skulle ge lärosätena ökad flexibilitet i användningen av resurser, vilket skapar bättre förutsättningar för att upprätthålla hög kvalitet och driva utveckling i hela verksamheten. Att resursmässigt föra samman utbildning och forskning understryker också sambandet mellan dessa, och underlättar en samlad politik (se ovan).

¹⁶¹ Bjare & Fredman (2024), s. 36.

Ett samlat anslag innebär att beräkningar av anslaget ändå kan göras i två delar: en utbildningsram och en forskningsram. Förslag på hur dessa kan beräknas har lämnats av såväl Resursutredningen som Styr- och resursutredningen.¹⁶² Återrapportering av hur ett samlat anslag används behöver göras på samma sätt som idag, utan att införa ytterligare kontroller. Utgångspunkten måste vara att lärosätena hanterar det samlade anslaget flexibilt på ett ansvarsfullt sätt.

För att ett samlat anslag ska ge lärosätena möjlighet att ta sitt ansvar, exempelvis att utveckla forskningsanknytningen för vissa stora utbildningar, behöver den del som utgör forskningsramen öka. Till skillnad från utbildningsresurser som domineras av direkta anslag, är forskningen till stor del externfinansierad. Externa forskningsmedel saknar ofta koppling till utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Den höga andelen externt finansierad forskning, i relation till direkta forskningsmedel, innebär utmaningar för lärosätenas möjligheter att ta ett samlat ansvar för både forsknings- och utbildningsverksamheten. Ökade resurser till forskningsramen (basanslag) är därmed väsentligt för att lärosätena ska kunna ta sitt ansvar och ge goda förutsättningar för läraranställningar och lärares karriärvägar.¹⁶³



Till skillnad från utbildningsresurser som domineras av direkta anslag, är forskningen till stor del externfinansierad.

Det finns farhågor om att ett samlat anslag skulle öka risken för att resurser flyttas från utbildning till forskning.¹⁶⁴ Både Resursutredningen och Styr- och resursutredningen kommenterade sådana farhågor med att utgångspunkten måste vara tillit till att lärosätena förmår att hantera frihet i användningen av resurser på ett ansvarsfullt sätt.¹⁶⁵ Lärosätena har ett tydligt ansvar för att säkerställa kvalitet på lång sikt i såväl forskning som utbildning, något som fångas upp i det nationella kvalitetssäkringssystemet.¹⁶⁶ Internationellt sett är också uppdelningen i två anslag en anomali, och inga tecken finns på att det i länder med ett samlat anslag förekommer en utarmning av endera verksamheten på den andras bekostnad.

162 *SOU 2007:81, s. 273–313 och SOU 2019:6, s. 331–368.*

163 *Se Bjare & Fredman (2024), s. 33–35.*

164 *SOU 2024:29, s. 440 och Bergman (2023), s. 94.*

165 *SOU 2007:81, s. 268 och SOU 2019:6, s. 333.*

166 *Se exempelvis UKÄ (2023e) för en beskrivning av det nationella kvalitetssäkringssystemet.*

Förslag: Utbildning för livslångt lärande ingår fortsatt i lärosätenas takbelopp

Högre utbildning har en allt större roll att spela i det livslånga lärandet i och med att en arbetsmarknad i förändring mer och mer efterfrågar akademiska kunskaper. Det är viktigt att lärosätena tar sitt ansvar, framför allt vad gäller fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma. Också utbudet av utbildning inom livslångt lärande ska anpassas till studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. I avsnitt 7.3 beskrev vi att utbildning för livslångt lärande är en organisk del av den totala utbildningsmiljön vid universitet och högskolor. Precis som övrig utbildning behöver utbildning för livslångt lärande långsiktiga planeringsförutsättningar för att kunna bedömas som relevanta i relation till arbetsgivare, och för att kvalitetssäkras i akademins interna processer.

Vilka utbildningar som används för livslångt lärande är inte entydigt. Dock finns det utbildningsformer som underlättar för yrkesverksamma att ta del av högre utbildning, såsom korta utbildningar, distansutbildningar och utbildningar på deltid. Livslångt lärande är en integrerad del av den helhet som utgör högre utbildning, och bör därför hanteras både verksamhetsmässigt och finansiellt som en del av denna. Kopplingen till forskning och kunskapsutveckling kan inte frikopplas från det livslånga lärandet inom högre utbildning, och därmed bör styrning och resurstilldelning inte särskilja utbildning för livslångt lärande från övrig utbildning vid universitet och högskolor.

Det innebär att utbildning för livslångt lärande fortsatt ska ingå i lärosätenas takbelopp. Om lärosätena ska tillhandahålla fler utbildningsplatser inom ramen för det livslånga lärandet behöver takbeloppet höjas, om inte antalet platser för nybörjarstudenter ska minska.

Nuvarande resurstilldelningssystem, där ersättning för prestation har stor betydelse, är dock negativt för utvecklingen av utbildningsutbud för livslångt lärande. Detta beskrivs vidare nedan under förslaget "Ersättning för prestationer bör minska i betydelse".

10.3 Ge goda förutsättningar för utveckling och förnyelse av utbildningsutbudet

Universitet och högskolor behöver goda förutsättningar för att kunna genomföra utbildning av högsta kvalitet och som tillför relevant kompetens och kunskap till samhället. Nedan ger vi förslag som vi anser vara väsentliga för att

skapa långsiktiga och stabila förutsättningar som ger lärosätena möjlighet att fortsatt utveckla och förnya sina utbildningar. Långsiktighet behövs för att utföra omställning av kursutbud, utveckling av pedagogiska former etc. Sådant arbete tar tid och resurser, medan framgång visar sig efter en längre tid.

Förslag: Ökade resurser till högre utbildning

Under lång tid har ersättningen till högre utbildning urholkats. En anledning till urholkningen av resurserna är det så kallade produktivitetsavdraget, som syftar till att statliga myndigheter ska effektivisera sin verksamhet. Därutöver har pris- och löneomräkningen inte motsvarat ökade lönekostnader. Samtidigt som resurserna till utbildning har urholkats har lärosätena fått markant ökade kostnader för lokaler. Det finns också viktiga och resurskrävande infrastrukturer inom utbildning som lärosätena finansierar. En sådan infrastruktur är Ladok-systemet, som är en del av rapporterings- och uppföljningssystemen som används internt inom lärosätena, men som också är viktigt för nationell uppföljning och granskning.

Undersökningar visar att minskade resurser till utbildningen har resulterat i färre lärarledda undervisningstillfällen generellt, samt en minskning av laborativa inslag, fältstudier och färdighetsträning.¹⁶⁷ I ett europeiskt perspektiv har svensk högre utbildning få lärarledda studietimmar.¹⁶⁸ Resursbristen påverkar alla utbildningsområden, även de områden som nyligen har fått ökade ersättningsbelopp.¹⁶⁹ Med dagens resurser till utbildningen är det svårt för lärosätena att behålla och utveckla hög kvalitet i utbildningen. Resurserna till högre utbildning behöver öka om inte lärartiden ska fortsätta att minska. Om inte ytterligare resurser tillförs högre utbildning måste färre studenter ges plats i högskolan för att möjliggöra en högre ersättning per student.

De problem som finns i nuvarande modell med att ersättningsnivåerna varierar mellan utbildningsområden är välkända och beskrivna i flera utredningar och uppföljningar av resurstilldelningssystemet.¹⁷⁰ Problemen handlar om att utbildningsområden som ersättningsgrund är konserverande och bygger

167 Se t.ex. SULF (2018).

168 Se Hauschildt, Gwosć, Schirmer, Wartenbergh-Cras (2021).

169 Ersättningsbelopp för naturvetenskapligt, tekniskt och farmaceutiskt utbildningsområde höjdes av regeringen i budgetpropositionen för 2024.

170 Se bl.a. Högskoleverket (1997), SOU 2000:82, SOU 2007:81 och SOU 2019:6.

på en föräldrad syn på hur utbildningar bedrivs och hur deras resursbehov ser ut. Såväl Resursutredningen som Styr- och resursutredningen har givit förslag på hur modellen med ersättningsbelopp kan förändras.¹⁷¹

Utöver ökad resursnivå kan regeringen ge den högre utbildningen ökade resurser genom riktade medel. Ett sådant exempel är ULF (Utbildning, Lärande och Forskning) som avser samarbete om praktisknära forskning i samverkan mellan skola och akademi. För att vara lyckosamma och tjäna sitt syfte bör sådana riktade satsningar bygga på tillit och därmed inte vara detaljstyrande. De bör vidare vara långsiktiga (minst tio år) och ha en plan för fortsatt verksamhet vid framgång eller plan för avveckling om satsningen inte är lyckosam.

Förslag: Ge lärosätena långsiktiga planeringsförutsättningar

Den högre utbildningen är en långsiktig verksamhet, och behöver därför också långsiktiga planeringsförutsättningar. Det är nödvändigt att kunna planera verksamheten med långa tidshorisonter så att de akademiska kvalitetsprocesserna ges tillräckligt utrymme, lärarrekruteringar av högsta kvalitet kan göras, VFU-platser säkras etc. Tidsbegränsade satsningar med kort framförhållning kräver lärarkapacitet som i inledningsskedet (när man inte vet hur länge stödet finns) behöver tas av befintliga resurser. Lärosätena ska vara goda arbetsgivare och tillse en god arbetsmiljö med trygga anställningsförhållanden, vilket innebär att verksamheten inte kan bygga på kortsiktiga beställningar där stora förändringar sker från ett år till ett annat.

Tidsbegränsade satsningar och för kort tid mellan beslut och införande leder både till dålig måluppfyllelse och till att ekonomiska resurser inte används ändamålsenligt. Riksrevisionens granskning av regeringens riktade satsningar (se avsnitt 3.2 och 3.3) visade att dessa i viss mån bidrog till fler högutbildade personer i bristyrken. Dock var Riksrevisionens samlade bedömning att de riktade satsningarna generellt hade låg måluppfyllelse och därmed liten effekt. Förklaringen låg framför allt i den korta framförhållningen och ryckigheten som inte gav lärosätena tillräckliga möjligheter att realisera målen. Riksrevisionen ställde sig frågande till om riktade utbyggnadsuppdrag överhuvudtaget är ändamålsenliga åtgärder att vidta, och därmed om avsteget från de ordinarie styrningsprinciperna var motiverat.

Förslag om långsiktiga planeringsförutsättningar har lämnats av Resurs-

171 SOU 2007:81, s. 177–179 och SOU 2019:6, s. 346–349.

utredningen och Styr- och resursutredningen som båda föreslog fyraåriga planeringscykler.¹⁷² Verksamheten inom högre utbildning har ofta behov av ännu längre planeringscykler än fyra år, men vi har förståelse för politikens behov att styra under en mandatperiod. Vi föreslår därför att regeringen bör ge lärosätena fyraåriga planeringscykler, och att dessa tar sin utgångspunkt i en samlad högskolepolitik som delvis skapas i dialoger mellan respektive lärosäte och regeringen.

Förslag: Ökad tillit och mindre detaljstyrning

Samtidigt som högre utbildning behöver långsiktiga planeringshorisonter måste den vara öppen och flexibel för krav som uppkommer genom kunskapsutveckling och förändringar i samhället. Krav på att högre utbildning ska kunna vara adaptiv ställer å sin sida krav på minskad detaljstyrning från regeringens sida. Lärosätena har över tid fått allt fler omfattande och komplexa uppgifter, både i rollen som lärosäte och genom generell myndighetsstyrning, vilket innebär att lärosätens resurser och kraft tas från utbildning och forskning för att administrera sådana krav.¹⁷³



Krav på att högre utbildning ska kunna vara adaptiv ställer å sin sida krav på minskad detaljstyrning från regeringens sida.

Vi har ovan beskrivit vikten av att lärosätena ges långsiktiga planeringsföresättningar. Det är också viktigt att politiken respekterar gällande styrmodell. Den styrmodell som gäller idag grundar sig på 1993 års reform, och de bärande tankarna där avseende starka och ansvarfulla lärosäten behöver fortsatt respekteras. Det innebär att riktade, kortsiktiga satsningar och detaljstyrning ska undvikas. Sedan 2018 har lärosätena givits mål om antal examina inom två breda områden: lärar- och förskolläro- och sjuksköterska-utbildningar samt hälso- och sjukvårdsutbildningar. Detta är bra exempel på styrning som ger lärosätena utrymme att planera för en långsiktig verksamhet för att möta behoven av kompetens inom vårdens och skolans bristyrken. Sådan styrning ger också lärosätena flexibilitet att anpassa utbildningsutbudet till det regionala arbetslivets behov.

En tillitsbaserad styrning innebär också att utvecklingen av utbildningens innehåll och upplägg ska styras av vetenskaplig kompetens. I examensordningen (bilaga till högskoleförordningen) beskrivs vad studenten ska kunna

¹⁷² SOU 2007:81, s. 269–271 och SOU 2019:6, s. 188–192.

¹⁷³ Se Ahlbäck Öberg & Boberg (2024).

för att få en viss examen. Det finns visserligen motiv till viss politisk styrning av utbildningarnas innehåll, särskilt inom legitimationsyrken, men denna styrning bör – såsom det formulerades när examensordningen infördes – vara övergripande, kortfattad och koncentrerad till det väsentliga. De senaste åren, i olika politiska konstellationer, har dock innehållet i utbildningar istället blivit föremål för politiska överenskommelser, vilket är ett starkt uttryck för politisering. Det har alltså varit förhandlingar om regeringsmakten som drivit förändringar i utbildningarnas innehåll.¹⁷⁴ Det är avgörande för utbildningens kvalitet att det är lärarkollegiet som äger innehållet och därigenom kan ta ansvar för utbildningens forskningsanknytning.

Mindre detaljstyrning och ökad tillit ger också lärosätena utrymme att samarbeta. Samarbeten behövs inte minst för att gemensamt upprätthålla kunskapsområden där studentunderlaget är litet och utbildningar har svårt att bära sig ekonomiskt. Samarbeten mellan lärosäten kan också krävas för att tillsammans tillgodose regionala och nationella kompetensbehov. (Se avsnitt 9.3.) För att detta ska fungera behöver lärosätena förutsättningar som ger dem möjlighet att ta risker och att vara flexibla. Det är viktigt att finansieringssystem och regelverk ger sådana förutsättningar.

Förslag: Ersättning för prestationer bör minska i betydelse

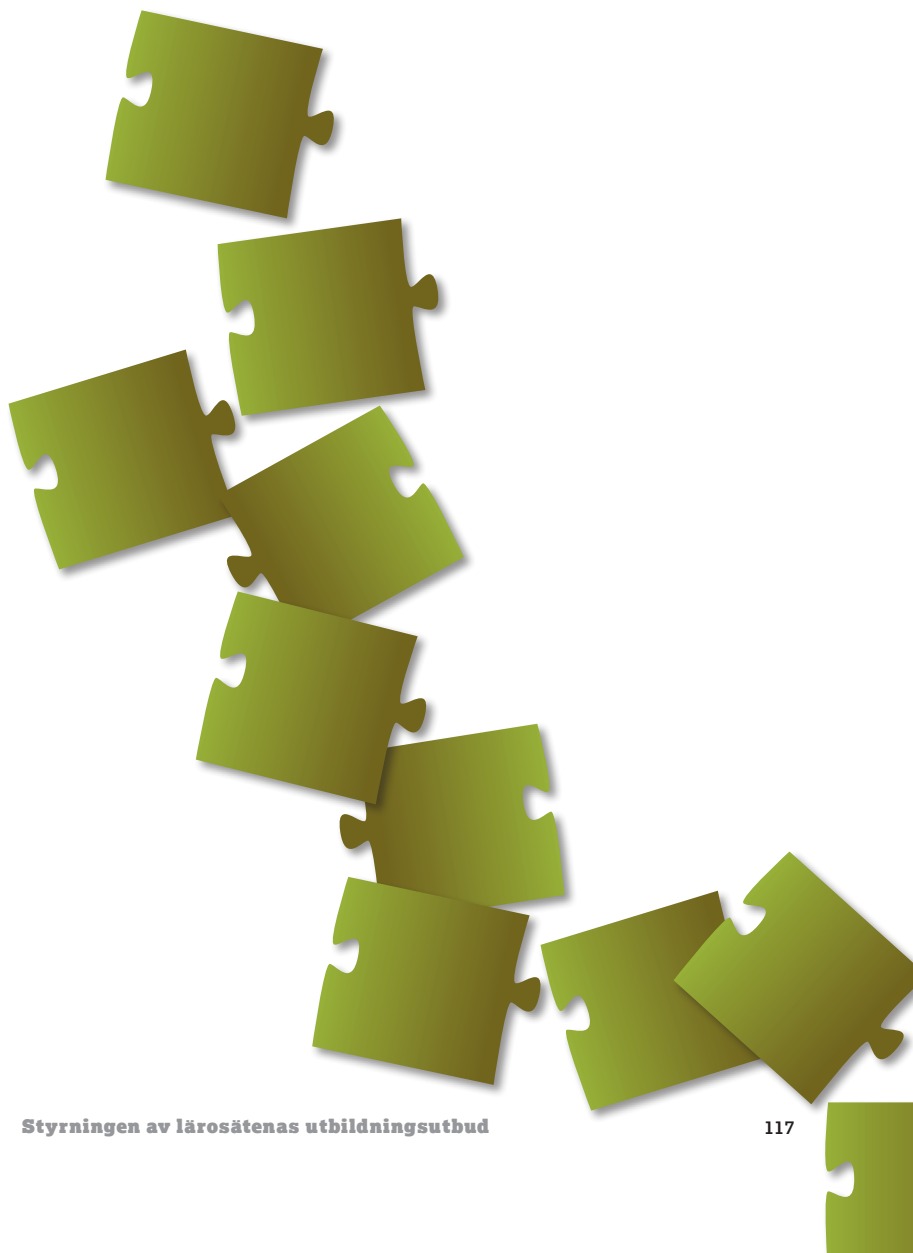
Helårsprestationernas betydelse för resurstilldelningen innebär att det kan bli alltför kostsamt för lärosäten att skapa utbildningar där poängproduktionen är liten och osäker. Detta försvårar risktagande och prövande av nya utbildningar eller utbildningsformat, då sådana satsningar kan leda till minskade intäkter genom färre studenter och framför allt lägre prestationsgrad i en uppstartsfas.

Även i utbildningar som är flexibla för studenter genom att de ges på distans eller på deltid, är studenternas poängproduktion ofta lägre eller långsammare. Dessa utbildningar är attraktiva för fortbildning och vidareutbildning, vilket innebär att studenterna inte alltid är motiverade att tentera för att få högskolepoäng utan istället enbart vill förvärva kunskapen. Poängproduktionen återspeglar därmed inte alltid värdet eller framgången för utbildningarna. Ur

174 I det s.k. Januariavtalet 2019 (S, MP, C och L) ingick att införa obligatoriska moment i lärarutbildningen, och i det s.k. Tidöavtalet 2023 (M, KD, L och SD) ingår att införa obligatoriska moment i socionomutbildningen.

ett ekonomiskt perspektiv blir det därmed svårare för lärosätena att motivera satsningar på nya utbildningar eller utbildningsformat som är anpassade för fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma.

Vi menar att resurstilldelningssystemet bör ändras så att betydelsen av prestationer minskar. Detta bör göras genom att förändra balansen mellan ersättningen för helårsstudent och helårsprestation. Ett annat alternativ kan vara att mäta prestationer över en längre tidsperiod, vilket kan jämna ut tillfälliga svackor under en inledande satsning.



Referenser





Referenser

- Ahlbäck Öberg, S. (2023), *Om akademisk frihet*. SULF:s skriftserie XLIII.
- Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024), *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. SUHF.
- Benner, M. & Schwaag Serger, S. (2023), *Ändra allt!? En högskolepolitik för vår tid*. SNS, forskningsrapport.
- Bergman, M. (2023), *Dimensionering av högre utbildning – vem är det egentligen som styr?* SNS, forskningsrapport.
- Berlin, D. (2013), *Arbetsgivares efterfrågan på generalister. En studie av utbildningskrav i platsannonser*. Göteborgs universitet. Rapport 2013:01.
- Bernhardsen, M. (2024), "Nej, vi löser inte kompetensbristen med bara teknologer", debattartikel i Tidningen Curie, 2024-04-02.
- Bjare, U. & Fredman, P. (2024), *Ökat beroende av externa medel för forskning och utbildning på forskarnivå*. SUHF.
- Boström, H. (2024), "Har Liberalerna helt glömt bort värdet av bildning", ledarkrönika i Göteborgsposten 2024-04-10.
- Brommesson, B., Nordmark, S., Ödalen, J. (2024), *Massuniversitetets utmaningar för kvaliteten på högre utbildning*. SNS, forskningsrapport.
- Broström, A., Stutzinsky, H. & Wernberg, J. (2024), "'Fler ingenjörer' löser inte framtidens kompetensbehov", debattartikel i Göteborgsposten, 2024-04-01.
- Börjesson, M., Dahlberg, T., Agevall, O. (2019), *Högre utbildning som bildningsväg eller yrkeinvestering. Program och fristående kurs i svensk högre utbildning och vid Uppsala universitet, 1993–2016*. Rapport nr. 59 från Forskningsgruppen för utbildnings- och kultursociologi, Uppsala universitet.

- CSN (2023), *Utveckling av det nya omställningsstudiestödet – delredovisning av ett regeringsuppdrag.*
- CSN (2024), *Årsredovisning 2023.*
- Det kongelegede kunnskapsdepartement, Prop. 1 S (2023–2024). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2024.*
- Direktoratet for høyre utdanning (2023), *Kartlegging av kunnskapsbehov og vurdering av tiltak.* Rapport nr. 7/2023.
- EHEA (2020), *Rome Ministerial Communiqué.* Rome EHEA Ministerial Conference 19 november 2020.
- EHEA (2024), *Tirana Communiqué.* Tirana EHEA Ministerial Conference 29–30 maj 2024.
- Ekberg, T. (2024), *Den akademiska friheten. Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas.* SUHF.
- Erksers, H. & Berge, U. (2024), "Ministerns besked innebär avtalsbrott", debattartikel i Svenska Dagbladet, 2024-04-14.
- EU (2018), *Rådets rekommendation av den 22 maj 2018 om nyckelkompetenser för livslångt lärande.* 2018/C 189/01.
- EU (2021), *Rådets rekommendation om en förnyad europeisk agenda för vuxenlärande 2021–2030,* 2021/ C 504/02.
- EU (2022a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on a European strategy for universities.* COM(2022) 16 final.
- EU (2022b), *Proposal for a Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability,* 9237/22.
- EU (2023), *Attracting female talent to science, technology, engineering, arts and mathematics (STEAM) disciplines – Policy debate,* 14702/23.
- Forsberg Lundell, F. & Viklund, R., (2017) *På jakt efter framtidens kompetenser. Om humanioras potential på arbetsmarknaden.* Humtank rapport nr 2.



- Fust, A. & Petersson, M. (2024), *Framtidens e-infrastruktur för högre utbildning. SUHF*.
- Förhandlings- och samverkansrådet PTK (2024), inlägg på LinkedIn https://www.linkedin.com/company/ptk_se/, 2024-04-15.
- Geschwind, L. (2008), *För kvalitetsens skull. En studie av sambandet mellan forskning och utbildning. Institutet för studier av utbildning och forskning*. ISSN 1650-3821.
- Gribbe, J. (2022), *Förändring och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940–2020*. UKÄ.
- Hauschildt, K., Gwosć, C., Schirmer, H., Wartenbergh-Cras, F. (2021), *Social and Economic Condition of Studentlife in Europe. Eurostudent VII. Synopsis of Indicators 2018–2021*.
- Högskoleverket (1997), *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning – ett regeringsuppdrag*. Rapport 1997:27 R.
- Högskoleverket (2012), *Studenternas studiemönster och totala studietider*. Rapport 2012:2 R.
- Johansson Heinö, A. (2024), "Alla dessa onödiga kurser i humaniora – inte visste jag att de var livet", ledare i Dagens Nyheter, 2024-04-11.
- MacHale-Gunnarsson, M. (2023), *Statistiska mått för arbetslivsetablering*. Promemoria, Göteborgs universitet, diarienummer GU 2023/3522.
- MacHale-Gunnarsson, M. (2024a), *SCB:s indikator för matchning på arbetsmarknaden. En genomlysning*. Promemoria, Göteborgs universitet, diarienummer GU 2024/769.
- MacHale-Gunnarsson, M. (2024b), *SCB:s prognoser om arbetsmarknadens behov av högskoleutbildningar. En undersökning av prognosernas träffsäkerhet*. Promemoria, Göteborgs universitet, diarienummer GU 2024/1903.
- Magna Charta Universitatum (1988 resp. 2020).
- Magnell, M. (2019), *Engaged in a seamless blend. A study on how academic staff approach connections to professional practice and research in engineering education*. Doktorsavhandling, KTH.

- Myndigheten för yrkeshögskolan (2023a), *Statistisk årsrapport*.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2023b), "Fem vanliga myter om yrkeshögskolan", nyhet publicerad på www.myh.se den 31 oktober 2023.
- Nyman, K. (2020), *Uppkopplad utbildning – en ESO-rapport om högskolans digitalisering*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2020:5.
- Näringslivets forskningsberedning (2017), *Levererar akademien vad näringslivet behöver?* Svenskt Näringsliv.
- OECD (2022), *Spotlight on Tertiary Education. Findings from Education at a Glance*.
- Olofsson, J. & Wadensjö, E. (2020), *Vuxenutbildning för arbetsmarknaden*. Underlagsrapport till Utredningen om en moderniserad arbetsrätt.
- Persson, M. (2024), "Färre ska läsa fristående kurser", debattartikel i Svenska dagbladet 2024-04-09.
- Regeringskansliet (2024), *Uppdrag att utreda en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma (U 2024:C)*. U2024/01160.
- Ritzén, S. & Wormbs, N. (2024), "Ställ inte olika kunskapsområden mot varandra", debattartikel i Dagens Nyheter 2024-04-16.
- Sahlin, K. (2023), *Forskningsanknytning. En nyckelfråga för den högre utbildningens kvalitet*. Kungl. Vetenskapsakademien.
- SCB (2018), *Matchningen på arbetsmarknaden – sambandet mellan utbildning och yrke*.
- SCB (2020), *Trender och prognoser 2020. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på 2035*.
- SCB (2022), *Sammanfattning av regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser. Med sikte på 2035*.
- SCB (2024), *Trender och prognoser 2023. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*.



- SCB & UKÄ (2024), *Universitet och högskolor. Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2022/23*. Statistiskt meddelande UF 20 SM 2401.
- SFS (2023), "Om dokumentsjukan i högskolan", blogginlägg 2023-04-03 på www.sfs.se.
- SOM-institutet (2024), *Svenska trender 1986–2023*. Göteborgs universitet.
- SOU 1992:44, *Resurser för högskolans grundutbildning*.
- SOU 2000:82, *Högskolans styrning*.
- SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet*.
- SOU 2015:70, *Högre utbildning under tjugo år*.
- SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*.
- SOU 2024:16, *Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna*.
- SOU 2024:29, *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*.
- SUHF (2021), *En examensordning i lärosätenas regi. Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensfrågor 2018–2020*.
- SUHF (2024), *Vägledning om mikromeriter*. Rekommendation 2024:1.
- SULF (2018), *Systemfel i kunskapsfabriken – om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning*.
- SULF (2021), "Hoten mot samhället och den akademiska friheten", ledare i *Universitetsläraren* 2021-03-22.
- Svenskt Näringsliv (2023a), *Omställningsindikatorn – yrkesverksammas efterfrågan på studier*.
- Svenskt Näringsliv (2023b), "Bakläxa för svensk högskola", nyhet publicerad på www.svensktnaringsliv.se den 16 mars 2023.
- Svenskt Näringsliv (2023c), "Högskolan matchar inte arbetsmarknadens behov – kostar miljarder varje år", nyhet publicerad på www.svensktnaringsliv.se den 15 december 2023.

- Sveriges radio (2024), Ekots lördagsintervju med Mats Persson 2024-04-13.
- UHR (2023), *Antagning till högre utbildning höstterminen 2023. Analys av antagningsomgångar och trender i antagningsstatistiken*. Rapport 2023:8.
- UKÄ (2016), *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2016:8.
- UKÄ (2018), *Samverkan om dimensionering av utbildning. En kartläggning – rapportering av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2018:4.
- UKÄ (2020), *Studenternas rörlighet inom Sverige – en fördjupning*. Statistisk analys, 2020-03-03.
- UKÄ (2021a), *Prognoser för behovet av högskoleutbildade*. Dnr. 51-00199-21.
- UKÄ (2021b), *Ansökan om examenstillstånd. Om samarbeten*. Rapport 2021:13.
- UKÄ (2022), *Coronapandemins konsekvenser för universitet och högskolor. Slutredovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2022:18.
- UKÄ (2023a), *Lärosätenas utbildningsutbud relaterat till omställningsstudiestödet. Sammanställning och analys*. Rapport 2023:2.
- UKÄ (2023b), *Måluppfyllelseanalys för utbyggnaderna av utbildningar 2015–2018. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2023:4.
- UKÄ (2023c), *Universitet och högskolor. Årsrapport 2023*.
- UKÄ (2023d), *Synpunkter inför den forsknings- och innovationspolitiska propositionen*. Reg.nr. 51-00443-23.
- UKÄ (2023e), *Bokslut över ett system. Sammanfattande analys av det nationella kvalitetssäkringssystemet 2017–2022*. Rapport 2023:10.
- UKÄ (2024a), *Om universitetens interna resursfördelning. Fallstudier från fem lärosäten*. Rapport 2024:10.
- UKÄ (2024b), *Artificiell intelligens och högskolans utbildningsutbud. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Diarienummer 1.1.1-00324-23.
- UKÄ (2024c), *Lärosätenas uppdragsutbildning. Granskning av effektivitet, kvalitetssäkring och regelefterlevnad*. Rapport 2024:18.



- UKÄ (2024d), *Omställningsstudiestödet – omställningsorganisationernas syn och arbetet med prognoser*. Rapport 2024:19.
- Undervisnings- och kulturministeriet (2024), "Forsknings- och kulturminister Sari Multala har beviljat tilläggsfinansiering till högskolorna för att öka antalet nybörjarplatser", pressmeddelande 2024-02-29.
- Unesco Institute of Lifelong Learning (2022), *Global Survey Report: The contribution of higher education institutions to lifelong learning*.
- Utbildningsdepartementet (2024), "Rundabordssamtal om regeringens STEM-strategi", pressmeddelande 2024-03-07.
- Ågerfalk, P. (2024a), "Vi behöver samhällsvetare med STEM-kompetens", debattartikel i Tidningen Curie, 2024-02-13.
- Ågerfalk, P. (2024b), "STEM och samhällsvetenskap – nu står hoppet till politiken", debattartikel i Tidningen Curie, 2024-04-24.

Propositioner

- Prop. 1992/93:1, *om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*.
- Prop. 1992/93:169, *om högre utbildning för ökad kompetens*.
- Prop. 2001/02:15, *Den öppna högskolan*.
- Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.
- Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.
- Prop. 2014/15:1, *Budgetproposition för 2015*.
- Prop. 2014/15:99, *Vårändringsbudget för 2015*.
- Prop. 2016/17:1, *Budgetproposition för 2017*.
- Prop. 2017/18:1, *Budgetproposition för 2018*.
- Prop. 2019/20:99, *Vårändringsbudget för 2020*.
- Prop. 2020/21:1, *Budgetproposition för 2021*.
- Prop. 2020/21:99, *Vårändringsbudget för 2021*.
- Prop. 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.
- Prop. 2021/22:176, *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden*.
- Prop. 2023/24:1, *Budgetproposition för 2024*.

Webbsidor

CSN, www.csn.se

Kunnskapsdepartementet (Norge), www.regjeringen.no/no/dep/kd/id586/

Magna Charta, <https://www.magna-charta.org>

Myndigheten för yrkeshögskolan, www.myh.se

Nordiskt samarbete, www.norden.org

Regeringen, www.regeringen.se

RISE, www.ri.se

Statistiska centralbyrån, www.scb.se

SFS, www.sfs.se

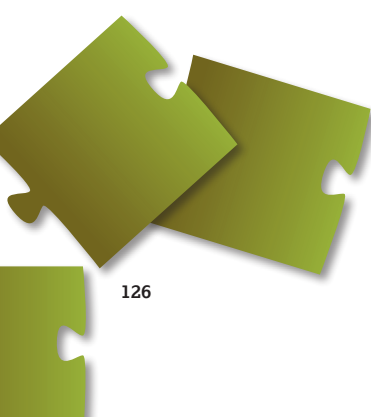
Svenskt Näringsliv, www.svensktnaringsliv.se

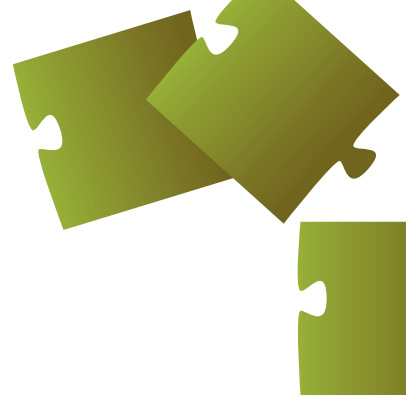
SULF, www.sulf.se

Uddannelses- og Forskningsministeriet (Danmark), www.ufm.dk

Undervisnings- och kulturministeriet (Finland), www.okm.fi/sv

UKÄ, www.uka.se





Förkortningar

CSN	Centrala studiestödsnämnden
EHEA	European Higher Education Area
Hpr	Helårsprestation(er)
Hst	Helårsstudent(er)
KTH	Kungl. Tekniska högskolan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RISE	Research Institutes of Sweden
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Sveriges förenade studentkårer
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SUHF	Sveriges universitets- och högskoleförbund
SULF	Sveriges universitetslärare och forskare
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
UHR	Universitets- och högskolerådet
VFU	Verksamhetsförlagd utbildning
YH	Yrkeshögskolan

Pam Fredman, professor emerita i neurokemi, tidigare rektor vid Göteborgs universitet, ordförande för SUHF, president för International Association of Universities och nu ordförande i Karlstads universitets styrelse.

Ingeborg Amnéus, utredare vid Uppsala universitet, har tidigare varit enhetschef vid Sveriges lantbruksuniversitet och utredare vid Högskoleverket samt sekreterare i två statliga utredningar.

Författarna Ingeborg Amnéus och Pam Fredman ansvarar själva för analyser, slutsatser och förslag i rapporten.

Den högre utbildningen är väsentlig för en demokratisk och hållbar samhällsutveckling, och avgörande för att förse samhället med yrkeskunnig arbetskraft. Utexaminerade studenter sprider inom sina yrkesroller och som medborgare ny forskningsbaserad kunskap till samhället och använder de förmågor till analys och kritisk granskning som de utvecklat genom utbildningen.

Lärosätena bör in ta en mer proaktiv roll i samhällsdebatten och gemensamt stå upp för och förmedla värdet av akademisk utbildning. De bör arbeta för att öka politikernas och arbetsgivarens förståelse för den högre utbildningens roll i kompetenskedjan, samt för lärosätenas akademiska integritet och förutsättningar. Lärosätesledningarna behöver ta ett tydligt ansvar för att realisera den högre utbildningens utvecklingsbehov.

Lärosätena bör ha ett stort reellt handlingsutrymme att styra sitt utbildningsutbud, utifrån en bedömning av studenters efterfrågan och arbetslivets behov. Kopplingen mellan utbildning och forskning bör stärkas genom en samlad politik och ett samlat anslag för utbildning och forskning. För att kunna upprätthålla hög kvalitet behöver resurserna till utbildning öka. Regeringens styrning bör vara långsiktig, tillitsbaserad och inte detaljstyrande.

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund