

Högre utbildning under tjugo år

*Betänkande av Utredningen om högskolans
utbildningsutbud*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:70

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24328-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Helene Hellmark Knutsson

Genom beslut 2014-04-03 bemyndigade regeringen chefen för Utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att beskriva utvecklingen och sammansättningen av utbildningsutbudet i högskolan under de senaste 20 åren ur ett helhetsperspektiv och att besluta om experter och annat biträde åt utredaren. Direktiven för utredningen angavs i dir. 2014:54. Utredningens namn är Utredningen om högskolans utbildningsutbud (U 2014:09).

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen Lars Haikola som särskild utredare. Till utredningssekreterare förordnades Ingeborg Amnéus från 2014-08-15 (50 %, från 2014-09-01 100 %) och Kjell Gunnarsson från 2014-09-01 (50 %, från 2015-01-01 75 %). Eino Örnfeldt förordnades till utredningssekreterare från 2014-09-23 till 2014-12-31 (100 %).

Vid regeringssammanträde 2015-03-05 beslöt regeringen om tilläggsdirektiv. Tilläggsdirektiven innebar ändring av direktiv och förkortad tid för uppdraget. Tilläggsdirektiven angavs i dir. 2015:23.

Till experter i utredningen förordnades 2014-06-30 departementssekreterare Karin Alm Chearnley, arbetsmarknadsdepartementet, ämnesråd Per Byström, utbildningsdepartementet, departementssekreterare Lina Lundblad, finansdepartementet och kansliråd Mikaela Staaf, utbildningsdepartementet. Lina Lundblad entledigades som expert 2015-03-16 och departementssekreterare Leo Gumpert, finansdepartementet, förordnades som expert från samma datum.

Jag överlämnar slutbetänkandet *Högre utbildning under tjugo år* (SOU 2015:70) och anser härmed att mitt uppdrag är fullgjort.

Stockholm i juni 2015

Lars Haikola

Ingeborg Amnéus
Kjell Gunnarsson

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Utredningens uppdrag och arbete	29
1.1 Uppdraget – vad det innebär	29
1.2 Uppdraget – vad det inte innebär	31
1.3 Metodologiska synpunkter.....	31
1.4 Utredningens arbetssätt.....	32
2 Bakgrund till dagens högre utbildning i Sverige.....	35
2.1 Högre utbildning i världen.....	35
2.2 Högre utbildning i tiden.....	37
2.3 Utvecklingen av svensk högskola.....	39
2.4 1977 års högskolereform – H 77	40
3 1993 års universitets- och högskolereform och den högre utbildningens mål.....	45
3.1 Förarbeten.....	45
3.2 Examensordning.....	46
3.3 Program – kurs	47
3.4 Generella examina – yrkesexamina.....	49
3.5 Dimensioneringssystemet – studentens val.....	51
3.6 Den högre utbildningens övergripande mål.....	52

3.7	Yrkesinriktad utbildning och bildning.....	54
3.8	Den fortsatta diskussionen om den högre utbildningens mål.....	55
3.8.1	Den öppna högskolan 2002.....	55
3.8.2	Utbildnings- och examensreformen 2007.....	56
3.8.3	Bolognasamarbetet.....	61
3.9	Den högre utbildningens mål är stabila.....	61
4	Svensk högskoleutbildning i ett internationellt perspektiv.....	63
4.1	Skillnader mellan hur länder organiserar sina utbildningssystem.....	63
4.2	Utbyggnaden av eftergymnasial utbildning är i olika stadier i olika länder.....	64
4.3	Andelen med högskoleutbildning ökar inom OECD.....	65
4.4	Stora skillnader i finansiering mellan länder.....	69
5	Resurstilldelningssystemet och större förändringar 1993–2014.....	71
5.1	Resurstilldelningssystemet.....	71
5.1.1	Anslagssparande och sparande av prestationer.....	74
5.1.2	Förändringar av ersättningsbeloppen.....	76
5.2	Styrmedel.....	77
5.2.1	Styrning av antalet examina.....	79
5.2.2	Styrning av antalet helårsstudenter – tilldelning av platser.....	81
5.2.3	Ekonomisk styrning.....	82
5.2.4	Övrig styrning.....	85
5.3	Förändringar universitet och högskolor 1993–2013.....	86
5.4	Vetenskapsområden.....	89
5.5	Forskningsmedlens utveckling.....	90
5.6	Styrelsernas sammansättning.....	91

5.7	Tillträde till högre utbildning.....	94
5.8	Förändringar i examensstrukturen.....	95
6	Studenterna i högskolan.....	97
6.1	De kommande studenterna.....	97
6.1.1	En stor del av gymnasieungdomarna vill studera vidare.....	97
6.1.2	Söktrycket varierar mellan utbildningar.....	98
6.2	De som är studenter.....	101
6.2.1	Många utbildningar har sned könsfördelning.....	101
6.2.2	Fler yngre studenter.....	104
6.2.3	Social snedrekrytering till högre utbildning.....	105
6.2.4	Andelen studenter med utländsk bakgrund har ökat.....	106
7	Utvecklingen 1994–2013.....	107
7.1	Sammanfattande beskrivning.....	107
7.2	Utvecklingen av antalet helårsstudenter 1994- 2013.....	112
7.2.1	Inledande beskrivning av statistiken.....	112
7.2.2	Utvecklingen i riket.....	114
7.2.3	Traditionella universitet.....	122
7.2.4	Fackinriktade universitet.....	128
7.2.5	Nya universitet.....	134
7.2.6	Högskolor.....	141
7.2.7	Konstnärliga högskolor.....	147
7.2.8	Vårdhögskolor med enskild huvudman.....	148
7.3	Antal program och kurser.....	150
7.3.1	Antalet program och fristående kurser totalt i riket 1994–2013.....	151
7.3.2	Traditionella universitet.....	156
7.3.3	Fackinriktade universitet.....	158
7.3.4	Nya universitet.....	159
7.3.5	Högskolor.....	161
7.3.6	Sambandet mellan antalet helårsstudenter och antalet program respektive fristående kurser.....	162

7.4	Fristående kurser.....	164
7.4.1	Ökning av korta kurser och minskning av långa kurser.....	165
7.4.2	Området humaniora och konst är vanligast.....	167
7.4.3	Tillväxten av korta kurser har skett vid högskolorna.....	169
7.4.4	Andelen kurser på avancerad nivå ökade 2008-2013.....	171
7.5	Utbildning på distans.....	173
7.5.1	Antalet fristående kurser på distans har ökat kraftigt	173
7.5.2	Antalet program på distans har ökat, men utbudet är begränsat	178
7.5.3	Högskoleutbildning på olika orter i Sverige	180
7.6	Kurser för fortbildning och vidareutbildning.....	182
7.6.1	Svårt att definiera kurser för fortbildning och vidareutbildning.....	184
7.6.2	Framför allt korta kurser	185
7.6.3	Både campus- och distansutbildning.....	186
7.6.4	Fortbildning och vidareutbildning inom pedagogik samt hälso- och sjukvård har minskat.....	187
7.7	Sommarkurser.....	188
7.7.1	Antalet sommarkurser har minskat.....	189
7.7.2	Flest kurser inom Humaniora och konst samt Naturvetenskap, matematik och data.....	191
7.7.3	Många sommarkurser ges på distans och på deltid.....	193
7.7.4	Prestationsgraden är lägre på sommarkurser	195
8	Högskoleutbildning och arbetsmarknad.....	197
8.1	Prognoser över arbetsmarknadens utveckling.....	199
8.1.1	Ökad internationell rörlighet bland högskoleutbildade.....	202
8.1.2	Utsikterna på den svenska arbetsmarknaden fram till år 2035	203
8.1.3	Regionala prognoser.....	206

8.1.4	Utbildningsvolymens utveckling i förhållande till tidigare prognoser.....	207
8.2	Koppling mellan utbildning och yrke.....	218
8.2.1	Yrkesspridningen är minst för legitimationsyrken.....	222
8.2.2	Vissa yrkesexamensprogram har stor yrkesspridning.....	223
8.2.3	Generella utbildningar har stor yrkesspridning ..	223
8.2.4	Utbildningsspridning inom de flesta ej reglerade yrken.....	224
9	Slutsatser, bedömningar och förslag.....	227
9.1	Sexton slutsatser.....	227
9.2	Uppdraget – parametrar och kriterier.....	232
9.2.1	Studenternas efterfrågan.....	233
9.2.2	Arbetsmarknadens behov.....	234
9.2.3	Samhällets övriga behov.....	235
9.2.4	Kvalitet och progression.....	237
9.3	Balans.....	237
9.3.1	Mismatch.....	238
9.3.2	Vad kan utgöra bas för bedömning?.....	239
9.4	Är de tre kriterier tillfredsställda?.....	241
9.4.1	Studenternas efterfrågan.....	241
9.4.2	Arbetsmarknadens behov.....	243
9.4.3	Högskolans ansvar för fortbildning och vidareutbildning.....	250
9.4.4	Samhällets övriga behov.....	254
9.5	Konklusion och förslag.....	256
9.6	Sommarkurser – i syfte att förkorta studietiden.....	259
10	Examensfrågor.....	263
10.1	Studenter som inte avlägger examen.....	263
10.1.1	Examensfrekvens är inte alltid ett mått på fullföljd utbildning.....	263
10.1.2	Sverige i jämförelse med OECD.....	264

10.1.3	Stora variationer i examensfrekvens mellan olika program.....	266
10.1.4	Kvinnor har genomgående högre examensfrekvens än män.....	268
10.1.5	Orsaker till att studenter inte tar ut examen.....	270
10.1.6	Slutsatser, bedömningar och förslag.....	273
10.2	Dubbla examina.....	276
10.2.1	Bakgrund.....	279
10.2.2	Argument för dubbla examina.....	280
10.2.3	Argument mot dubbla examina.....	282
10.2.4	Politisk svängning – från ”självklat” till ”olämpligt”.....	283
10.2.5	Den juridiska aspekten.....	284
10.2.6	Slutsatser, bedömningar och förslag.....	285
10.3	Förlängning av utbildningar.....	287
10.3.1	Slutsatser, bedömningar och förslag.....	291
11	Högskolans gränser.....	295
11.1	Enstaka kurser.....	296
11.1.1	Definition, mål och kriterier.....	296
11.1.2	Resultat av UKÄ:s granskningar.....	299
11.1.3	Brister.....	301
11.2	Yrkeshögskolans utbildning.....	303
11.2.1	Myndigheten för yrkeshögskolan.....	303
11.2.2	Skillnader högskola – yrkeshögskola.....	305
11.2.3	Svensk yrkeshögskola i internationell jämförelse.....	306
11.2.4	Överlappning högskola – yrkeshögskola.....	307
11.2.5	Forskningsanknytning.....	311
11.3	Slutsatser, bedömningar och förslag.....	317
12	Konsekvensanalys.....	321
	Referenser.....	323

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:54.....	333
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:23.....	351
Bilaga 3	Lärosätesbilaga	353
Bilaga 4	Kontakter.....	355
Bilaga 5	Universitet och högskolor 2013.....	359
Bilaga 6	SUN- och ISCED- klassificering.....	363

Sammanfattning

1993 års universitets- och högskolereform

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

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

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

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

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

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

Högre utbildning har ökat i Sverige och internationellt

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

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

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

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

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

Utvecklingen av utbildningsutbudet 1994–2013

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

Tabell 1 Utvecklingen 1994–2013 i sammanfattning

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

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

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

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

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

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

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

Det utbildningsområde (enligt Svensk utbildningsnomenklatur, SUN¹) som har haft flest antal helårsstudenter under hela perioden 1994–2013 är *samhällsvetenskap juridik, handel och administration*

¹ Se bilaga 6.

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

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

Högskoleutbildning och arbetsmarknad

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

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

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

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

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

Utbildningsutbudet – bedömning av balansen

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

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

Studenternas efterfrågan

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

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

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

Arbetsmarknadens behov

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

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

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

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

Fortbildning och vidareutbildning

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

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

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

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

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

Samhällets övriga behov

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

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

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

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

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

Slutsats och förslag utifrån balansbedömningen

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

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

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

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

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

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

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

Sommarkurser – i syfte att förkorta studietiden

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

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

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

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

Examensfrågor

Studenter som inte avlägger examen

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

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

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

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

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

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

Dubbla examina

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

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

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

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

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

Förlängning av utbildningar

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

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

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

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

Högskolans gränser

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

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

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

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

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

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

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget – vad det innebär

Vårt kärnuppdrag är att beskriva den svenska högskolans utbildningsutbud de senaste tjugo åren för att därefter bedöma om detta utbildningsutbud varit väl avvägt ”med hänsyn till studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhällets övriga behov och målet att utbildning i högskolan ska ha hög kvalitet”. Om vi finner att balansen ej varit god ska vi föreslå åtgärder.

Bakgrunden till uppdraget är att för drygt tjugo år sedan – 1993 – genomfördes en av de större reformerna i svensk högskola. En central del i denna reform bestod i att varje lärosäte gavs uppdraget att själv besluta om sitt utbildningsutbud mot att tidigare ha beslutats av en central myndighet i Stockholm. När beslut om utbildningsutbud istället fattades av 30–40 självständiga lärosäten blev det svårare att få en helhetsbild av svensk högre utbildning. Det är den helhetsbilden vi uppdragits att återskapa.

Beskrivningen av den svenska högskolan ska ske enligt ett flertal parametrar, bland annat efter vad som är fristående kurs, program, arbetsmarknadsförberedande kurs, kurs i bildningssyfte, examensinriktad utbildning och fortbildnings- och vidareutbildning. Att beskriva högskolan enligt dessa parametrar och lika många till under tjugo år vid mer än trettio lärosäten är en kvantitativt mycket omfattande uppgift med metodologiska utmaningar. I uppdraget efterfrågas viktiga aspekter av den högre utbildningen som också speglar att högskolan har många mål. Det statistiska underlaget är emellertid inte utformat så att man lätt kan svara på uppdragets frågor. Vi har nödgats göra operativa bestämningar för att kunna analysera det digra materialet och svara på uppdragets frågor.

Vi har också funnit det lämpligt att lägga till ytterligare faktorer varav den viktigaste är *helårsstudenter*. Uppdraget är att redovisa *utbildning*, vars valuta är *kurser* och *program*. Emellertid kan denna valuta vara missvisande när det gäller att bedöma storlek och balans då en kurs, eller ett program, kan bestå av fem studenter eller av femhundra studenter. För att skapa en bild av storlek i högskolan redovisar vi också i den valuta som det statistiska underlaget väl beskriver, nämligen *helårsstudenter*.

Syftet med att återskapa tjugo års utbildningsutbud är tvåfalt. Dels ska den historiska bilden återskapas, dels ska den framtida bilden skapas. Bakgrundsbilden av tjugo års expansion av högskolan är intressant i sig, men naturligtvis är det av ännu större vikt hur denna bild kan nyttjas för att i framtiden bättre tillfredsställa ”studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhällets övriga behov och målet att utbildning i högskolan ska ha hög kvalitet.”

Uppdraget är att redovisa inte bara den nationella bilden av utbildningsutbudet utan också per lärosäte. Vi har tolkat uppdraget så att uppdraget om balans i utbildningsutbudet avser den nationella nivån och att balans inom varje lärosäte ska bedömas av respektive lärosäte. Det är varken lämpligt eller möjligt att utredningen inom rimliga tidsramar genomför analyser av varje enskilt lärosäte. Det omfattande materialet kräver att all redovisning per lärosäte sker elektroniskt. Således redovisas i bilaga 3, lärosätesbilagan, uppgifter om samtliga lärosäten. Bilagan publiceras dels på ett USB-gem, dels på regeringens hemsida www.sou.gov.se, under rubriken *Avslutade utredningar*.

Inom ramen för kärnuppdraget ska vi särskilt utreda frågor kring sommarkurser och utanför kärnuppdraget vissa examensfrågor (studenter som inte avlägger examen, dubbla examina, förlängning av utbildning) samt frågor om högskolans gränser.

Direktiven anger två förutsättningar som är av stor betydelse för hur våra förslag kan utformas. För det första anges att huvudprincipen om lärosätenas ansvar för utbildningsutbudet bör bestå, för det andra anges att förslag till förändringar ska ske inom ramen för nuvarande resurstilldelningssystem. Detta innebär att grunden för hur högskolan dimensioneras och styrs inte ska rubbas.

Detta betänkande har sin tyngdpunkt i beskrivning och analys av kärnuppdraget. Efter denna beskrivning och analys ska vi också

bedöma och ”föra ett resonemang om” utbildningsutbudet är väl avvägt. Det är en svår uppgift att fastställa grunden för vad som är ett väl avvägt utbildningsutbud. Det kommer nära den klassiska frågan om högskolans idé och kan inte ges ett säkrare svar utan en gedigen analys av högskolans uppdrag i dagens samhälle. En sådan analys ligger utanför utredningens ramar men är, icke desto mindre, en angelägen uppgift som vi också delvis kommer att beröra. Det ligger i sakens natur att vi mer kommer att ”föra ett resonemang om” än att ”bedöma” högskolans utbildningsutbud. Draget av resonemang förstärks av att det starkaste styrinstrumentet – resurstilldelningssystemet – enligt direktiven ej ska förändras.

1.2 Uppdraget – vad det inte innebär

En central fråga för utredningen är relationen mellan högre utbildning och arbetsmarknad. När vi bearbetar detta uppdrag utgår vi från utbildnings- och arbetsmarknadsanalyser genomförda av andra organisationer, SCB och Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Vi har inte uppdraget att göra egna analyser av bristområden och överutbildning, och ännu mindre uppdraget att föreslå ökning eller minskning av utpekade utbildningar. Vårt uppdrag är att beskriva och analysera dimensioneringssystemet och hur detta kan förbättras.

Vi har heller inte uppdraget att analysera utbildningens innehåll vad avser arbetsmarknadsförberedelse. I dialoger vi haft med arbetslivsrepresentanter uppstår lika ofta diskussion om utbildningens innehåll som dess dimensionering, men uppdraget rör entydigt dimensionering. Därmed inte sagt att frågorna är oberoende av varandra. Utbildningar kan förändras inom ramen för oförändrat namn och i grunden samma utbildning kan ges olika namn varför dimensionering och innehåll kan vara intimt sammanknutna. Här måste vi så långt möjligt skilja dem åt.

1.3 Metodologiska synpunkter

Vårt uppdrag att rekapitulera de senaste tjugo årens utbildningsutbud har varit ett kvantitativt omfattande arbete. En del av arbetet har bestått i att återskapa förutsättningar och regelsystem som gällt

under tiden. Den bild vi återskapat är av vikt för att förstå hur landets största statliga område har utvecklats och utgör en viktig grund för beslut om hur högskolan bör utvecklas i framtiden. Därför bör denna typ av översikt och analys göras kontinuerligt. Till stor del sker detta genom UKÄ:s årsrapport som är väl ansedd och nyttjad i högskolesektorn. UKÄ:s årsrapport svarar emellertid inte fullt ut på de frågor vi besvarat. Vi menar att en kontinuerlig uppföljning bör göras av våra resultat och att UKÄ bör ges ett sådant uppdrag.

Vi har påpekat metodologiska svårigheter i vårt uppdrag. Det finns inga enkla sätt att i det statistiska underlaget utläsa vad som är ”fristående kurs”, ”kurser och utbildningar som har en mer direkt arbetsmarknadsanknytning” eller ”utbildningar och kurser som främst ges i bildningssyfte” eller hur ”utbildningar av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär” identifieras. Om det bedöms som viktigt att kontinuerligt följa dessa faktorer, som *är* viktiga för att karakterisera högre utbildning, så måste märkningen i det statistiska underlaget förändras.

Det finns förvånansvärt få data och undersökningar om relationen högre utbildning – arbetsmarknad och framför allt få aktuella undersökningar. SCB gör undersökningar om högre utbildning – arbetsmarknad men alltför sällan. Det finns också för lite kvalitativa analyser. T.ex. är nya faktorer som gränsgångare och migration – i dag viktiga faktorer som påverkar utbildningens dimensionering – alltför lite undersökta. För framtiden bör fler analyser högre utbildning – arbetsmarknad göras.

1.4 Utredningens arbetsätt

Utredningen har arbetat traditionellt genom stöd av och diskussion med ett flertal organisationer och grupper.

Grundmaterialet har beställts i samråd med och effektuerats av SCB. Samråd och dialog har också förts med Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Myndigheten för yrkeshögskolan och utredaren för översyn av Myndigheten för yrkeshögskolans uppgifter.

Utredningen har, utöver expertgruppen, utövat samråd och haft stöd i dels en referensgrupp med representanter för de viktigaste

intressenterna, dels en rådgivande grupp med lång och bred erfarenhet av högskolan. Gruppernas ledamöter anges i bilaga 4.

Under arbetets slutfas har vi kallat till hearings med universitet och högskolor, arbetslivsorganisationer och studentorganisationer. Vi har också föredragit vårt uppdrag och delresultat i konferenser i Sverige och Norden. De viktigaste av dessa möten framgår av bilaga 4. Diskussioner har också förts inom ramen för de uppvaktningar vi tagit emot.

Utredningens uppdrag omfattar frågor som diskuteras i många utbildningskulturer. Frågor om effektivitet, utbildning, arbetsmarknad ligger högt på agendan internationellt. Utredningen har i jämförande syfte besökt de nordiska grannländernas ministerier med ansvar för högskolan. Det är tydligt att frågorna är lika men lösningarna olika.

Utredningen har samrått med utredningen Försvarsmaktens personalförsörjning och utredningen En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården.

Under 2016 kommer en modernisering av yrkeskvalifikationsdirektivet att genomföras. Det kommer också att fattas beslut om nationellt ramverk för att underlätta jämförelser mellan olika utbildningar och kvalifikationer i Europa (National Qualification Framework – NQF). Vi bedömer att dessa beslut ej kommer att påverka våra förslag.

2 Bakgrund till dagens högre utbildning i Sverige

2.1 Högre utbildning i världen

Högre utbildning växer över hela världen. Unesco beräknar att andelen vuxna som genomgått tertiär utbildning globalt steg från 19 procent 2000 till 32 procent 2012.¹ År 2010 beräknades antalet studenter i världen till 178 miljoner – och beräknas stiga till 262 miljoner år 2025.² Tillväxten i högre utbildning sker över hela världen men är särskilt påtaglig på kontinenter med hög andel utvecklingsländer. Sammanställningen nedan visar ökningstakten 1990–2007.³

- Nordamerika +22 %
- Europa +74 %
- Latinamerika +144 %
- Asien +203 %.

För Afrika finns beräkningar för perioden 1994–2006.⁴

- Afrika +166 %.

Den högre utbildningens internationella karaktär stärks av att allt fler studenter studerar utomlands. Från 2000 till 2014 ökade antalet internationella studenter från 2,1 miljoner till 4,5 miljoner.⁵ Enbart i Europa finns 19 miljoner studenter vid 4 000 universitet.⁶

¹ Ashwin (2015).

² University World News (2012).

³ Schumpeter (2011).

⁴ World Bank (2010) s. 27–28.

⁵ Ashwin (2015).

⁶ Europeiska unionen (2013).

I Sverige finns drygt 300 000 helårsstudenter vid cirka 50 lärosäten (varav ett tiotal små enskilda lärosäten, se bilaga 5). Högskolan utgör den största statliga sektorn med 75 000 anställda och en omslutning på 74 miljarder kronor (inklusive studiestöd).⁷ Högre utbildning har på drygt ett halvsekel utvecklats från att vara en insulär, elitistisk och liten verksamhet till att bli en global massrörelse där nästan alla människor, direkt eller indirekt, möter högskolan. De utmaningar och problem som svensk högre utbildning brottas med är inte unika för Sverige utan delas med alla utbildningskulturer.

Också motiven för den snabba och omfattande utbyggnaden av högre utbildning är gemensam. Det som länge kallats kunskaps-samhället betyder just att kunskapen sätts i högsätet.

Knowledge is the only meaningful resource today. The traditional factors of production – land, labour and capital – have not disappeared, but they have become secondary. They can be obtained and obtained easily, providing there is knowledge.⁸

Det råder enighet om att det finns en positiv relation mellan, å ena sidan, befolkningens utbildningsnivå och, å andra sidan, tillväxt och välfärd i en region och i en nation. Detta visas också i en rad OECD-rapporter.⁹ Det finns också belägg för att etableringen av högskolor har gynnat regional tillväxt.¹⁰ I en aktuell rapport från Entreprenörskapsforum hävdas ”att knappt 50 procent av den ekonomiska tillväxten under det senaste årtiondet kan förklaras av tillväxt i högutbildad arbetskraft. Ungefär en fjärdedel av tillväxten kan hänföras till teknikutveckling respektive investeringar i kapital. Lågutbildade har bidragit mycket marginellt, cirka 0,05 procent under perioden.”¹¹ Den starka tilltron till relationen utbildning – tillväxt gäller över hela världen, även om högre utbildning ingår i olika kontexter och delvis löser olika problem i industriländer respektive utvecklingsländer.

I begreppet *kunskapssamhället* ingår också att såväl arbetsliv som samhälle blir alltmer komplext och ställer högre krav på sina med-

⁷ UKÄ (2014a).

⁸ Drucker (1993).

⁹ Framför allt i den årligen publicerade *Education at a Glance*.

¹⁰ Se t.ex. Sörlin (1996).

¹¹ Eklund (2014) s. 64.

arbetare och medborgare. Både arbetsliv och samhällsliv kräver fler och högre utbildade. I den s.k. Moderniseringsagendan fastställer Europeiska unionen att det behövs fler ungdomar med avslutad högre utbildning, och prognostiserar att 2020 kommer 35 procent av arbetstillfällena i EU att kräva högre kvalifikationer – medan endast 26 procent av arbetskraften i dag har avslutad högre utbildning.¹²

Utbildning har ökat i politisk vikt och högre utbildning har blivit universalinstrument för att lösa samhällsproblem inom alla politikområden. Högskolan har samtidigt lyckats vidmakthålla den höga nimbus som av tradition tillkommer högre utbildning och forskning. I SOM-institutets årliga mätningar kommer högskolan år efter år ut som en av de samhällsinstitutioner som åtnjuter högst förtroende hos svenska befolkningen.¹³

För individen är också fördelarna med högre utbildning stora. Högre utbildning öppnar för fler alternativ på arbetsmarknaden och ökar därmed sannolikheten för arbete. Omvänt minskar risken för arbetslöshet. År 2013 var 5 procent av personer med eftergymnasial utbildning i Sverige arbetslösa mot 8 procent för dem med gymnasial utbildning och 20 procent för dem med förgymnasial utbildning.¹⁴ Livslönen blir genomsnittligt högre ju längre utbildning man har. Därtill – med högre utbildning lever man ett längre, friskare och lyckligare liv! OECD mäter dessa parametrar i sin återkommande rapport *Education at a Glance*. I samma publikation har OECD i de senaste utgåvorna beräknat att de positiva ekonomiska effekterna av högre utbildning är fyra gånger större än de offentliga kostnaderna för högre utbildning i genomsnitt inom OECD.¹⁵

2.2 Högre utbildning i tiden

Universitetens och högskolornas historia är väl omskriven. Det första universitetet i Bologna skapades år 1088 genom att studenter slog sig samman i ett skrå – universitas – och anställde lärare, medan universitetet i Paris bildades något senare genom att lärare slog sig samman i ett skrå. Studenter och lärare rörde sig fritt mellan olika

¹² Europeiska unionen (2011).

¹³ Ekengren, Oscarsson & Bergström (2014).

¹⁴ UKÄ (2014a) s. 70.

¹⁵ OECD (2011).

universitet – det underlättades av att det var samma auktoriteter, skrifter, examensordning och språk – latin – som följdes vid alla medeltida lärdomsanstalter. Det brukar anföras att universiteten därför redan från sin begynnelse var internationella till sin karaktär. Mer korrekt är att säga att de var a-nationella. Före nationsgränsers upprättande kan universitet inte vara internationella. Utbildning – till yttermera visso yrkesutbildning – utgjorde universitetens kärna. De första universiteten bildades för att utbilda präster och ämbetsmän i staten varför *yrkesutbildning* är universitetets äldsta uppgift.

Med nyhumanistiska strömningar på 1800-talet tonades ansvaret för yrkesutbildning ned samtidigt som uppdraget *bildning* stärktes. Bildning innebär att de insikter som universitetet ger ska forma och utveckla studenten, bidra till individens utveckling och att kunskapen ska kunna sättas samman till en helhetsbild av tillvaron. Naturvetenskapen och den empiriska vetenskapen hade haft sitt genombrott redan på 1500- och 1600-talen men gjorde nu sitt definitiva inträde i universitetet. Idén att söka kunskap utanför etablerade auktoriteter som Aristoteles och Thomas av Aquino, och i stället förlita sig på att systematiskt undersöka naturen för att hitta lagbundna sanningar, var revolutionerande. Den kom att förändra synen på kunskap, universitet och på sikt mänskligt liv. I universiteten gjorde forskningen sitt intåg vid sidan om utbildningen och förstärkte universitetens a-nationella karaktär. Kunskap är i sig obunden av vem, var och när en upptäckt görs. Wilhelm von Humboldt katalyserade och organiserade den nya situationen i idealet om ett universitet där utbildning och forskning är intimt knutna till varandra. Den forskande läraren etablerades som ett nödvändigt villkor för att studenten ska få insikt i kunskapssökandets kreativa och kritiska process.

Detta ideal är i dag stadfäst i den svenska högskolelagens portalparagrafer:

Staten ska som huvudman anordna högskolor för

1 utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och

2 forskning och konstnärligt utvecklingsarbete samt annat utvecklingsarbete

/.../

Verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.¹⁶

Det starka sambandet mellan utbildning och forskning utgör en grund för den moderna högskolans och massuniversitetets utveckling och utgör samtidigt ett slags klangbotten för denna utredning.

2.3 Utvecklingen av svensk högskola¹⁷

Den svenska högskolan har följt internationell utveckling men har också utvecklat några särdrag. Under trycket av stark expansion har högskolan reformerats vid flera tillfällen under det senaste halvsekle. De två mest kända högskolereformerna genomfördes 1977 och 1993. Vid båda dessa tillfällen genomfördes radikala förändringar som 1977 manifesterades i den första högskolelagen och 1993 i en starkt förändrad högskolelag. Men också efter 1993 har omfattande reformer genomförts, t.ex. den utbildnings- och examensreform från 2007 som är central för denna utrednings frågor. Det bör understrykas att även om 1977, 1993 och 2007 markerar särskilt viktiga årssringar för högskolan så är kontinuiteten i den svenska högskolans utveckling stark. Den moderna högskolans utveckling kan bäst beskrivas som en stabil och kontinuerlig utveckling där man kan sätta startpunkten vid 1955 års eller 1962 års universitetsutredning eller ännu tidigare. Men högskolereformen 1977 (H 77), 1993 års universitets- och högskolereform (frihetsreformen) och utbildnings- och examensreformen 2007 (Bolognareformen) utgör särskilt viktiga hållpunkter i utvecklingen.

Före 1977 års högskolereform gällde i huvudsak 1956 års universitetsstatuter. Fakultetsindelningen var given med nio fakulteter: farmaceutisk, humanistisk, juridisk, matematisk-naturvetenskaplig, medicinsk, odontologisk, samhällsvetenskaplig, teologisk och teknisk fakultet. Ansvar för utbildningens innehåll och organisation låg hos fakulteterna medan verksamheten bedrevs vid institutioner. Det s.k. automatiksystemet för tilldelning av resurser förutsatte centralt fastställda, detaljerade, organisationsplaner i

¹⁶ SFS 1992: 1434, 1 kap. 2–3 §§.

¹⁷ Det finns två aktuella och utmärkta översikter av den svenska högskolans utveckling under de senaste femtio-sjuttiofem åren. Se Askling (2012) och Andréén (2013).

varje ämne med angivande av undervisningsvolym, gruppstorlek och undervisningsform. År 1968 hade ”Försöksverksamhet med nya samarbetsformer mellan lärare, studenter och övrig personal” (FNYS) införts och därmed svarat på studenternas krav på större inflytande i utbildningen. I tiden låg också ett yrvaket intresse för samhällsfrågor – universitetsvärlden hade öppnat ett fönster mot omvärlden och den tredje uppgiften påbörjades.

2.4 1977 års högskolereform – H 77

1977 års reform (H 77) var en genomgripande reform. Den var uttryck för en gedigen och systematisk helhetssyn på svensk högskoleutbildning. En sådan total översyn av den svenska högskolan har vi ej måktat med efter 1977. Ändock var H 77 som reform också begränsad – den var framför allt inriktad mot *utbildning* och högskolans *organisation, dimensionering och lokalisering*. Frågor om forskning och högskolans tjänstestruktur var marginellt berörda. *Forskarutbildningen* fördes formellt till utbildning och blev därmed berörd, men den stora förändringen i forskarutbildningen hade genomförts i en reform redan 1969.

Det fanns en grund i 1968 års händelser i världen och i Sverige. Universiteten stod mitt uppe i att ta emot och utbilda de stora ungdomskullarna från 1940-talet som i allt högre grad blivit behöriga till högskolan genom en utbyggd gymnasieskola. Detta var den första vågen i massuniversitetet. Tidsandan hade manifesterats redan i FNYS men med H 77 fastställs definitivt studenternas medverkan i ledningsorgan samtidigt som omvärldsrepresentanter gavs ett betydande inflytande.

Begränsningar i det fria tillträdet till studier vid filosofiska fakulteter hade påbörjats redan 1969 men nu blev högskolan i princip totaldimensionerad.

De övergripande målen för högskoleutbildning angavs till

- Personlighetsutveckling
- Välfärdsutveckling
- Demokrati

- Internationalisering
- Social förändring.

Högskolan fick för första gången i lagform reglerad verksamhet. Högskoleagen stadgade:

Uppgifter för högskolan

2 § Utbildningen inom högskolan skall bygga på vetenskaplig grund.

Utbildningen skall anordnas så att de studerande förvärvar kunskaper och färdigheter samt utvecklar sin förmåga att kritiskt bedöma företeelser av skilda slag. Utbildningen skall främja att de studerande förbereder sig för skilda yrken eller vidareutvecklar sig inom yrken som de redan utövar. Inom utbildningen skall kunskaper och färdigheter som har vunnits inom arbets- och samhällslivet i övrigt tas tillvara.

All utbildning skall främja de studerandes personliga utveckling.

Allmänna föreskrifter om verksamheten inom högskolan

7 § Utbildningen inom högskolan skall planeras med hänsyn till samhällets behov av utbildade och individernas behov och önskemål. Samma hänsyn skall tagas när resurserna för utbildning fördelas inom högskolan.

När utbildningen planeras skall åtgärder vidtagas som främjar att utbildningen kan ingå i en växling mellan studier och yrkesverksamhet (återkommande utbildning).¹⁸

Högskolelagen explicerade klassiska mål med högre utbildning som kunskapsinhämtning och kritisk träning liksom yrkesförberedelse och vidareutbildning i yrket. Därtill nämndes explicit personlighetsutveckling. Med H 77 kom dock yrkesutbildning att prioriteras tydligt framför utbildning mot ett vagt bildningsideal och att stödja den enskilde studentens personliga utveckling.

Utbildningslinjer blev den grundläggande enheten för all utbildning. Utbildningslinjerna fördelades på en av fem yrkesutbildningssektorer:

1. Sektorn för utbildning för tekniska yrken,

¹⁸ SFS 1977:218.

2. Sektorn för utbildning för administrativa, ekonomiska och sociala yrken,
3. Sektorn för utbildning för vårddyrken,
4. Sektorn för utbildning för undervisningsyrken samt
5. Sektorn för utbildning för kultur- och informationsyrken.

Allmänna linjer utgjorde den helt dominerande delen av högskoleutbildningen. Utöver allmänna linjer fanns utrymme för lokala linjer, individuella linjer och enstaka kurser.

Organisationen av utbildning och högskola reglerades och standardiserades. En central myndighet, Universitets- och högskoleämbetet, fastställde *nationella* utbildningsplaner där utbildningens innehåll och organisation reglerades. Universitets- och högskoleämbetet föreslog också alla utbildningsprogramms dimensionering som underlag för riksdagens budgetbeslut. Undantaget var individuella och lokala linjer samt enstaka kurser som finansierades av nyupprättade regionstyrelser.

Examina togs bort och ersattes av en dokumentation av genomgången utbildningslinje. Universitets- och högskoleämbetet var dock bemyndigat att knyta en examensbenämning till utbildningsbeviset.¹⁹

Universitetsfilialerna (i Växjö, Karlstad, Örebro och Linköping) avknoppades som egna lärosäten (Linköpings universitet redan 1970), och nio nya högskolor upprättades, ofta på platser med gamla lärarseminarier. De nya högskolorna fick emellertid inga fasta forskningsresurser. Rekryteringen till högskolan breddades genom spridningen av högre utbildning till fler orter. Utöver den statliga högskolan fanns en kommunal och landstingskommunal högskola.

En viktig förändring var att stora utbildningar som tidigare genomförts utanför universitet och högskola nu integrerades i den ordinarie högskolan. Hit hörde framför allt de stora lärarutbildningarna och vårddutbildningarna men senare också korta ingenjörsutbildningar. Som konsekvens har högskolan från 1977 haft kvinnlig majoritet av studenter. Flera konstnärliga utbildningar tillfördes och konstnärliga högskolor etablerades i sektorn.

¹⁹ Ds 2003:4, s. 17–18.

1977 års reform kännetecknades av en stark tilltro till den högre utbildningens roll som utvecklings- och förändringskraft i samhället. Men den präglades också av en instrumentell syn på utbildning och en ambition att centralplanera all högre utbildning.

Med H 77 skapades i Sverige en bred högskola – en enhetshögskola – genom att integrera flera och stora utbildningar som tidigare bedrivits utanför högskolan. Dessa utbildningar var rena yrkesutbildningar och hade en svag eller obefintlig forskningsbas. Högskolan förändrades inte bara kvantitativt – den blev 50 procent större med reformen – utan även kvalitativt genom den kulturförändring integrationen av de nya yrkesutbildningarna innebar. H 77 innebar dock ingen principiell lösning av hur de nya utbildningarnas forskningsbas skulle garanteras. Även om forskningsbasen för de nya utbildningarna efterhand har byggts ut så är frågan om deras forskningsanknytning i grunden ännu olöst.²⁰

²⁰ Sverige valde en mer radikal lösning än andra länder med sin breda högskola. För en internationell jämförelse, se Teichler (1988).

3 1993 års universitets- och högskolereform och den högre utbildningens mål

3.1 Förarbeten

1993 års universitets- och högskolereform, här kallad H 93, innebar en radikal förändring i förhållande till 1977 års högskolereform. H 77 hade redan under 1980-talet successivt urholkats efterhand som erfarenheter av ett centralstyrt system vunnits. Med 1993 års reform – ibland kallad frihetsreformen – upplöstes idén med central planering och dimensionering av högskoleutbildning. I stället följde en våg av avreglering och decentralisering – också denna gång påverkad av tidsandan med just avreglering och decentralisering som bärande idéer. Inom hela statsförvaltningen övergick man från detaljerad regelstyrning till mål- och resultatstyrning vilket inom högskolan mynnade i 1993 års högskolereform.

I propositionen *Universitet & högskolor, Frihet för kvalitet*¹, fastslogs grunderna för 1993 års högskolereform. Den högskolelag som fastställdes efter propositionen styr i allt väsentligt ännu högskolan. Föredragande statsråd anförde åtta punkter där lärosätena skulle ges större frihet:

- Studieorganisation
- Utbildningsutbud
- Antagning av studenter
- Inrättande och tillsättning av professorer

¹ Prop. 1992/93:1.

- Skapande av karriärvägar för lärare
- Institutionell organisation
- Disposition av resurser till grundutbildning, och
- Omfördelning mellan anslag till forskning.²

Dessa ”friheter” skulle balanseras mot skärpta krav på

- Uppföljning och
- Utvärdering.³

Dessa tio punkter speglar, trots sitt antal och sin karaktär, bara delvis reformens djup och omfattning.

3.2 Examensordning

Med 1993 års högskolereform ersattes det hårt reglerade linjesystemet med en examensordning för högskoleutbildning och en examensbeskrivning för varje examen. I stället för att reglera innehållet i varje utbildningslinje genom nationella utbildningsplaner så styr statsmakterna genom att ange mål som ska uppnås. Examensordningen gavs flera syften:

- Att ange krav och inriktning för olika examina
- Att informera om olika högskoleexamina
- Att genom examensbeskrivningar tillhandahålla ett instrument för kvalitetskontroll
- Att fungera som instrument för lokalisering av vissa utbildningar.⁴

Examensordningen utgör ett nytt sätt att styra – att styra genom mål och att överlåta åt lärosätena att besluta om hur målen ska uppnås. Detta styrsystem syftade också till att öppna för mångfald

² Prop. 1992/93:1, s. 22.

³ Ds 1992:1, s. 7.

⁴ Ds 1992:1, s. 14 samt Prop. 1992/93:1, s. 35.

i utbildningen genom att lärosätena själva fick ansvaret för hur utbildningen organiseras och genomförs. Målgruppen för information om högskoleexamina var arbetsgivare snarare än presumtiva studenter. Examensbeskrivningarna skulle också läggas till grund för den utvärdering som utgjorde pendangen till att statsmakterna inskränkte styrningen till att ange mål. Statsmakterna ville också nyttja det nya instrumentet examensordning för att styra utbildning till särskilda lärosäten. Det angavs också att examensordningen skulle nyttjas för dimensionering.⁵

3.3 Program – kurs

I arvet från 1977 års högskolereform ingick en organisation av utbildning i linjer – allmänna, lokala och individuella. *Linjen* var den basala enheten. Den ingick i en av fem yrkesutbildningssektorer och skulle ha en tydlig relation till arbetsmarknaden. Detta gällde framför allt allmänna linjer som var i särklass störst både ifråga om antal linjer och om antal helårsstudenter. Utöver linjerna fanns en liten del enstaka kurser⁶.

Linjesystemet hade luckrats upp betydligt under 1980-talet men vid reformens införande fanns ännu 128 av riksdagen beslutade utbildningslinjer, varav 48 hade centralt fastställda utbildningsplaner. Allmänna, nationellt beslutade, utbildningslinjer avskaffades nu helt. Omvandlingen av linjer till program och omvandlingen av enstaka kurser till fristående kurser var tämligen problemfri. Den stora förändringen bestod i stället i att *kursen* fick status av att utgöra basal enhet i all utbildning, i stället för linjen/programmet. Denna förändring är kongenial med ideologin att öka friheten i utbildningssystemet genom att i mycket högre utsträckning bygga på studentens val. Statsrådet skrev: "Studenterna bör i sina studier fritt kunna kombinera olika ämnen. Jag förordar införandet av en internationellt gångbar examensordning."⁷ Det gavs ett tillägg – att kurser *får sammanföras till utbildningsprogram*. Det framgår av

⁵ Ds 1992:1, s. 16.

⁶ "Enstaka kurs" har senare använts av UKÄ som beteckning på kurser som ej kan ingå i examen. "Enstaka kurs" kommer att användas i enlighet med UKÄ:s användning i kapitel 11 *Högskolans gränser*.

⁷ Prop. 1992/93:1, s. 22.

förarbeten att en lång sammanhållen utbildning som avslutas med en examen även i framtiden förväntas utgöra norm. Bakom nedmonteringen av linjesystemet låg också kritiken att linjer riskerade att fragmentera utbildning och hindra fördjupning i ett ämne. Detta gällde framför allt utbildning inom de filosofiska fakulteterna.⁸

Sverige har alltsedan 1993 ett kursbaserat utbildningssystem – något som skiljer Sverige från de flesta utbildningskulturer i vår omvärld. Normalfallet i högskolevärlden är att studenten studerar på ett program som omfattar tre till fem år och som sedan ligger till grund för framtida yrkesverksamhet.

Det kursbaserade utbildningssystemet skapar stor flexibilitet. Det är lätt för studenter att ”prova på” högre utbildning med den lägre tröskel som kursen innebär bredvid programmet. Det stora utbudet av kurser som kan sökas av personer som är verksamma i yrkeslivet öppnar för att högskolans hela utbud kan nyttjas för fortbildning och vidareutbildning. På samma sätt öppnar det kursbaserade systemet för alla som vill studera ”*främst ... i bildnings-syfte*”. Den svenska högskolan har med sitt kursbaserade system stora fördelar framför programinriktade utbildningssystem som nödgas bygga särskilda system för att tillgodose behoven av fortbildning och vidareutbildning. Med kursen som bas gynnas också utveckling. Utvecklingen av nya utbildningsidéer provas först i formatet av kurser som senare kan utvecklas till ett fullt program. Detta minskar risktagningen och sänker investeringskraven när högskolans utbildning utvecklas.

Svagheter med det kursbaserade systemet uppstår när det framför allt nyttjas för att sätta samman fristående kurser till en hel utbildning. Planeringshorisonten blir då lägre för viktiga intressenter. En student som valt att studera en fristående kurs kan bara planera säkert för en kurs i taget och tvingas varje termin att ansöka på nytt om nästa kurs. På institutionsnivå är den fristående kursen mer beroende av årliga budgetbeslut än programmet. En kursbaserad högskola med stor andel fristående kurser kan bli ryckig och leda till att kurser i stället nyttjas som dragspel i tillfälliga konjunktursvängningar.

Det står klart att *kurs* respektive *program* passar olika väl för olika typer av utbildningar. Det finns ett stort antal utbildnings-

⁸ Prop. 1992/93:1, s. 14.

områden som av tradition består av långa sammanhängande utbildningar. Detta gäller främst yrkesutbildningar där arbetslivet kräver vissa, ibland internationellt reglerade, kunskaper och färdigheter. I sådana fall är det sammanhållna programmet den naturliga lösningen på att organisera studierna. Det gäller också konstnärliga utbildningar. Andra utbildningsområden organiseras bäst i form av kurser, så som traditionen är i de filosofiska fakulteternas ämnesbaserade studier. I själva verket är högskolans sätt att organisera utbildning i form av kurser respektive program tämligen opåverkad av huruvida basenheten i högskolelagen kallas kurs eller program. Dock ledde H 93 till ett större inslag av valbara kurser inom traditionella programutbildningar, främst vid de tekniska högskolorna.

3.4 Generella examina – yrkesexamina

Distinktionen mellan yrkesexamen och generell examen stadfästes med 1993 års högskolereform. Före dess fanns – enligt ovan – inte nationellt reglerade examina överhuvud samtidigt som idealet var att all utbildning var yrkesinriktad.⁹ I examensordningen angavs vilka examina som fick avläggas och en ordning för vilka lärosäten som fick ge examina. I examensstrukturen fastlades en uppdelning mellan två typer av examina; generella examina och yrkesexamina. Generella examina angavs till kandidatexamen, magisterexamen och högskoleexamen. Som princip för att inrätta en yrkesexamen angavs att det finns vissa yrken för vilka det krävs legitimation eller särskild behörighet för att utöva ett yrke. Yrkesexamina inrättades därför inom vårdutbildningar, senare lärarutbildningar, och utbildningar inom vilka Sverige förbundit sig genom internationella avtal (sjöbefäl) samt genom annan förordning (brandingenjör). För juris kandidatexamina och teologie kandidatexamina angavs motiverade undantag och det befanns att ”övertvägande skäl” talade för att inrätta socionom-, civilingenjör-, arkitekt- samt ingenjörsexamina. Slutligen inrättades en kort yrkesteknisk högskoleexamen. Därtill inrättades yrkesexamina inom Sveriges lantbruksuniversitets ansvars-

⁹ Se t.ex. Prop. 2004/05:162, s. 75.

område, angivna i bilaga till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet.¹⁰

Det ligger i sakens natur att yrkesexamina har en uttalad relation till ett visst yrke medan generella examina har en öppnare karaktär. Terminologin kan dock förleda till tanken att yrkesexamina leder direkt till arbetslivet medan generella examina saknar relation till arbetslivet och enbart syftar till bildning, personlighetsutveckling, ämnesfördjupning eller kunskapssökande för dess egen skull. Så är inte fallet. Inom den stora gruppen generella examina återfinns ett stort antal utbildningsinriktningar som leder till stora yrkesområden, t.ex. utbildningar inom ekonomi, förvaltning och personaladministration, och till tydliga yrken, t.ex. mäklare, revisor och präst.¹¹

Det är tydligt i förarbeten att också generella examina ska leda till yrkesverksamhet men att sådan utbildning är mer öppen och att det inte alltid finns en lika tydligt definierad arbetsmarknad som för yrkesexaminerade.¹² Därtill var tanken att studenter med hjälp av egna kompositioner av utbildning – dvs. generella examensutbildningar – skulle utgöra spejare mot nya yrkesområden.

Balansen mellan det som i direktiven uttrycks ”utbildningar som har en mer direkt arbetsmarknadsanknytning och utbildningar och kurser som främst ges i bildningssyfte” finns inbyggd i all högskoleutbildning för att beaktas med olika emfas under olika tider. I propositionen som föregick H 77 anförde föredragande statsråd:

Sammanfattningsvis ansluter jag mig till U 68-beredningens syn att den enskildes utbildning som helhet bör utformas så att den gör utbildningen användbar inom något – ofta relativt brett – område av arbetslivet.¹³

Även om H 77 var en tydligt yrkes- och arbetsmarknadsinriktad reform så gavs också här uttryck för att utbildningen bör sikta mot viss bredd.

Vi kommer i kapitel 8, *Högskoleutbildning och arbetsmarknad*, visa att flödet mellan yrken är betydande, dvs. yrkesarbetande återfinns i olika hög grad i det yrkesområde man utbildats för. Också

¹⁰ SFS 1993:221.

¹¹ Exempler gällande 2015.

¹² Ds 2003:4, s. 106.

¹³ Prop. 1975:9 s. 421.

den omvända flödesbilden kommer att beskrivas, dvs. yrkesområden rekryterar inte enbart personer med en viss yrkesexamen eller viss generell examen.

Vi kommer att kalla program som leder till yrkesexamen för yrkesprogram eller yrkesinriktade program, och program som leder till generell examen för generella program eller generell utbildning.¹⁴

3.5 Dimensioneringssystemet – studentens val

Studenterna gavs med 1993 års reform ett avgörande inflytande i två avseenden, dels, som ovan visats, genom att de i det kursbaserade systemet gavs större frihet att välja inom utbildningen, dels genom att de förväntades påverka utbud och dimensionering av utbildningen.

Studenternas val av utbildning förväntas ligga till grund för lärosätenas erbjudande av utbildning och dess dimensionering. Studenterna förutsätts skaffa sig information om alternativa utbildningars kvalitet och arbetsmarknadsutsikter och på denna grund välja utbildning. Därmed blir studenternas efterfrågan den avgörande dimensioneringsprincipen. Föredragande statsråd skrev:

Jag vill i detta sammanhang framhålla att studenternas val måste få stor betydelse för universitetens och högskolornas utbildningsutbud. Det måste också vara en strävan att tillse att studenterna är så välinformerade att de själva kan ta ansvar för sina utbildningsval och därmed för sin framtida yrkesverksamhet. ... Fördjupade kunskaper inom av studenterna fritt valda områden är den bästa förberedelsen för framtiden.¹⁵

Grundläggande princip ska således vara studenternas efterfrågan, men staten förbehöll sig att styra över vissa viktiga utbildningsområden (som t.ex. lärarutbildning och sjuksköterskeutbildning).

I den nya universitets- och högskoleorganisationen avstår regeringen, /.../ från att i detalj ange hur många studenter som skall utbildas på respektive område vid varje universitet och högskola.

¹⁴ Uppdelningen yrkesexamen – generell examen är internationellt ovanlig. Alla utbildningskulturer skiljer i och för sig på en examen av traditionell ämneskaraktär, som fil kand i statsvetenskap, och en bred fackutbildning, som civilingenjörsexamen, men examina listas utan uppdelning mellan de två kategorierna yrkesexamen – generell examen. Det är tveksamt om den skarpa distinktionen fyller någon funktion. Se också avsnitt 10.2 *Dubbla examina* där de problem en uppdelning skapar återkommer.

¹⁵ Prop. 1992/93:169, s. 8.

Det blir istället studenterna, universiteten och högskolorna som genom sina egna val och prioriteringar avgör detta. De enda undantagen är utbildningar till vissa viktiga yrken för vilka staten ur ett nationellt perspektiv måste garantera ett visst antal examinerade studenter samt vissa mindre, men väsentliga ämnen. Dessutom anges övergripande mål för den långsiktiga inriktningen av examinationen.¹⁶

Skälet till denna nya betoning på studentens val var insikten att centrala beslut om utbildningens dimensionering alltsedan 1977 visat sig dysfunktionellt. ”Staten gav intryck av att kunna förutse arbetsmarknadens krav på ett sätt som inte är möjligt.”¹⁷ Studenterna själva tilltröddes en bättre förmåga att läsa av framtidens utbildningsbehov än vad som uttrycktes i centrala myndigheters prognoser. Denna syn var också kongenial med att studenter bättre förstod ”kommande yrkesverksamhet av skilda slag, och vars krav vi i dag inte kan förutsäga i detalj.”¹⁸

Samtidigt är det viktigt att erinra sig att studenternas inflytande inte innebar ett radikalt nytt inslag i dimensioneringen av utbildning. Vid 1977 års högskolereform angav högskolelagen:

7 § Utbildningen inom högskolan skall planeras med hänsyn till samhällets behov av utbildade och individernas behov och önskemål. Samma hänsyn skall tagas när resurserna för utbildning fördelas inom högskolan.¹⁹

Högskolans utbildning har, förmodligen alltid, balanserat mellan studentens önskemål och samhällets behov.

3.6 Den högre utbildningens övergripande mål

1993 års högskolereform berörde och förändrade flera av de bärande delarna av H 77 – längre och djupare än vad de inledningsvis citerade tio punkterna antydde. H 93 förändrade uttryckssättet för högskoleutbildningens mål och skapade ett nytt sätt att reglera dimensionering genom ett radikalt annorlunda resurstilldelningssystem (se kapitel 5). Däremot vidmakthölls i allt väsentligt hög-

¹⁶ Prop. 1992/93:169, s. 32.

¹⁷ Prop. 1992/93:1, s. 14.

¹⁸ Prop. 1992/93:1, s. 30.

¹⁹ SFS 1977:218.

skolans övergripande utbildningsuppdrag och mål. I departementspromemorian *Fria universitet och högskolor* anför:

Högskoleutbildning har olika syften, dels examensinriktad som förbereder för mer eller mindre preciserad yrkesverksamhet utanför högskolan eller för forskarutbildning, dels allmänt kompetenshöjande studier som fortbildning och vidareutbildning eller individuell utveckling.²⁰

I punktform kan detta uttryckas:

- Yrkesutbildning, mer eller mindre väl preciserad.
- Forskarutbildning, fortsatta studier efter den grundläggande högskoleutbildningen.
- Fortbildning och vidareutbildning.
- Individuell utveckling.

Detta är samma mål med högskolan som kan identifieras, med olika betoningar, också i H 77.²¹

Yrkesutbildning hade i H 77 och alla dess förarbeten, t.ex. U 68, en framträdande roll. ”U 68 utgår från att högskoleutbildningen skall förbereda för den framtida yrkesverksamheten.”²² Att högskolans grundutbildning fortsatte i forskarutbildning utgjorde självklart ett möjligt mål då som nu. Fortbildning och vidareutbildning gavs i H 77 ett betydande utrymme under namnet återkommande utbildning. Individuell utveckling kan ses som en fortsättning av ”personlighetsutveckling” som 1977 års högskolelag explicit nämnde som ett mål med högskolan. Härefter uttrycks klassiska bildningsmål om att all kunskap ska integreras i individens personlighet och påverka honom/henne som person.

I H 93 samlades dessa syften i en ny målformulering i högskolelagen:

Den grundläggande högskoleutbildningen skall, utöver kunskaper och färdigheter, ge studenterna förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem samt förmåga att följa

²⁰ Ds 1992:1, s. 36.

²¹ Utöver dessa mål uttrycker högskolelagen mål om hållbar utveckling, jämställdhet, internationalisering och breddad rekrytering. Liknande mål har funnits i tidigare versioner av högskolelagen. Dessa mål kommenteras ej vidare.

²² SOU 1973:2, s. 10.

kunskapsutvecklingen, allt inom det område som utbildningen avser. Utbildningen bör också utveckla studenternas förmåga till kunskapsutbyte på vetenskaplig nivå.²³

Trots att det övergripande uppdraget och syftet inte förändrades så skiljer sig denna formulering avsevärt från 1977 års högskolelag.

3.7 Yrkesinriktad utbildning och bildning

Förändringen av högskolelagens formulering i 1993 års högskolereform var radikal. Den bestod i att målen om *yrkesförberedelse och personlighetsutveckling* ströks ur lagtexten. Lagtextens formuleringar om *vidareutveckling av yrket och återkommande utbildning* ströks också men samtidigt uttryckte lagen att i den grundläggande högskoleutbildningen ingick *fortbildning och vidareutbildning*. Som citatet om högskoleutbildningens syften ur departementspromemorian *Fria universitet och högskolor* ovan visar, kan ändå den högre utbildningens övergripande mål beskrivas i att förbereda för yrkesverksamhet, att förbereda för forskarutbildning, att ge fortbildning och vidareutbildning och att utveckla studenten som individ och bidra till bildning. 1993 års högskolereform syftade *inte* till att i grunden ändra högskolans uppdrag. Beträffande målet att förbereda för yrkeslivet skrev föredragande statsråd:

I mitt förslag till målformulering nämns inte explicit att högskoleutbildningen utgör grund för framtida yrkesverksamhet. Jag anser – liksom många remissinstanser – att den student som genomgått högskoleutbildning som uppfyller de här föreslagna målen har tillägnat sig ett aktivt och kritiskt förhållningssätt till kunskap. Detta är enligt min mening den bästa förberedelsen för kommande yrkesverksamhet av skilda slag, och vars krav vi i dag inte kan förutsäga i detalj. Senare i propositionen /.../ kommer jag att föreslå att de mer specifika målen för utbildningar som leder till tydliga yrkesroller skall anges i den examensordning som avses ingå i högskoleförordningen.²⁴

Det var uppenbart statsrådets mening att kravet på yrkesförberedelse är implicerat i den nya formuleringen av högskolelagen. Detta motiveras av att den bästa yrkesförberedelsen uppnås genom de breda generiska kunskaper och färdigheter som lagtexten nämner

²³ SFS 1992:1434, 1 kap., 9 § i dess lydelse före 1 juli 2002, SFS 2001:1263.

²⁴ Prop. 1992/93:1, s. 30.

och det förstärks av att det är svårt att veta vad framtidens yrkesliv kräver, vilket blir ännu ett argument för breda generiska kunskaper och färdigheter.

Det framgick också av citatet ur *Fria universitet och högskolor* att föredragande statsråd menar att individuell utveckling eller personlighetsutveckling är en del av högskolans uppdrag. Det är rimligt att tolka lagtexten så att ”kunskaper och färdigheter, ... förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem samt förmåga att följa kunskapsutvecklingen” utgör en väsentlig aspekt av individens utveckling. Det klassiska bildningsidealet inbegriper inte bara breda kunskaper och färdigheter *per se*, utan också att dessa kunskaper och färdigheter sammanfogas till en helhet – integrerade av och i individen, som också håller denna bild av verkligheten i ständig kritisk omformning. Kunskap, färdighet, bildning och personlighetsutveckling är intimt förknippade med varandra.

3.8 Den fortsatta diskussionen om den högre utbildningens mål

I detta avsnitt fokuseras frågan om *högskolans mål* med examensordningen 2007. Längre fram, i avsnitt 5.8, behandlas *strukturella förändringar* med examensordningen 2007.

Ytligt sett tonades alltså yrkes- och arbetsmarknadsinriktningen ned med linjesystemets avskaffande 1993, men i grunden syftar högre utbildning fortfarande till att förbereda för arbetsmarknaden. Balansen mellan olika syften fortsatte att behandlas i utredningar och propositioner under kommande år.

3.8.1 Den öppna högskolan 2002

I propositionen *Den öppna högskolan*²⁵ diskuteras åter högskolans mål. Regeringen skrev att 1993 års högskolereform syftade till att öka studenternas valmöjligheter, men underströk samtidigt utbildningens samhällliga betydelse. Detta hade också markerats i regle-

²⁵ Prop. 2001/02:15.

ringsbrevet från 1997 där högskolorna uppmanats att ”anpassa utbildningsutbudets inriktning till områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedömdes öka.”²⁶ Att utbildning syftar till arbete och yrke får anses självklart. Portalparagrafen om utbildningens syfte ges en ny utformning efter propositionens förslag.

- Den grundläggande högskoleutbildningen skall ge studenterna
- förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,
 - förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, samt
 - beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

Inom det område som utbildningen avser skall studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att

- söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå,
- följa kunskapsutvecklingen,

och

- utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området.²⁷

Ändringen i högskolelagen motiveras med att den måste ”svara mot de ökade krav på olika färdigheter som ställs i dagens samhälle och arbetsliv”.²⁸ En närmare läsning av förarbeten²⁹ ger vid handen att arbetslivets krav mer ses som en aspekt av den allmänna samhällsliga utvecklingen än som ett krav i sig. Detta kan förklara att lagtexten uttalar målet ”beredskap att möta förändringar i arbetslivet” men inte det mer direkta målet att ”förbereda för arbetslivet” (vår kursivering). Detta får även i den nya formuleringen av högskolelagen anses förutsatt – och ännu i dag gällande.

3.8.2 Utbildnings- och examensreformen 2007

Med utbildnings- och examensreformen 2007, ofta kallad Bologna-reformen, stryks målet om fortbildning och vidareutbildning ur lagtexten med motiveringen att det inte utgör en särskild kategori

²⁶ Prop. 2001/02:15, s. 14.

²⁷ SFS 1992:1434, 1 kap. 9 §, i dess lydelse fr.o.m. 1 juli 2002, SFS 2001:1263.

²⁸ Prop. 2001/02:15, s. 88.

²⁹ Framför allt SOU 2001:13.

av utbildning utan ingår i normal högskoleutbildning.³⁰ Lagtexten anpassas till den nya examensstrukturen med särskilda målformuleringar för varje nivå. Detta sker genom att målen som i äldre ordning gällt grundläggande utbildning överförs till att gälla utbildning på grundnivå. Karaktären av yrkesförberedelse i kandidatexamen framgår av propositionstexten där föredragande statsråd anger att ”... kandidatexamen bör ge studenterna en god grund för att gå vidare till nästa nivå eller söka sig ut på arbetsmarknaden inom eller utom landet.”³¹

För avancerad nivå formuleras nya mål.

Utbildning på avancerad nivå skall innebära fördjupning av kunskaper, färdigheter och förmågor i förhållande till utbildning på grundnivå och skall, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå,

– ytterligare utveckla studenternas förmåga att självständigt integrera och använda kunskaper

– utveckla studenternas förmåga att hantera komplexa företeelser, frågeställningar och situationer, och

– utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet som ställer stora krav på självständighet eller för forsknings- och utvecklingsarbete.³²

Det tillförs således ett nytt krav att ”utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet som ställer stora krav på självständighet eller för forsknings- och utvecklingsarbete”. Det kan noteras att det inte uttrycks krav på progression avseende yrkesförberedelse som annars är vanligt förekommande i högskolelag och högskoleförordning i uttryck som ”ytterligare utveckla” eller ”fördjupning av”. I propositionstexten uttrycks också tydligt att utbildning på avancerad nivå *samtidigt* förbereder för forsknings- och utvecklingsarbete *och* kvalificerad yrkesverksamhet.³³

Det införs en ny kategori av examina – konstnärliga examina – som tidigare ingått i yrkesexamina. Som skäl anges att de konstnärliga utbildningarnas speciella karaktär inte kan fångas i examensbeskrivningar inom andra examenstyper.³⁴

³⁰ Prop. 2004/05:162, s. 88–89.

³¹ Prop. 2004/05:162, s. 111.

³² SFS 1992:1434, 1 kap. 9 §, i dess lydelse fr.o.m. 1 januari 2007, SFS 2006:173.

³³ Prop. 2004/05:162, s. 92.

³⁴ Prop. 2004/05:162, s. 119–121.

Utöver högskolelagens krav anger högskoleförordningens bilaga 2, examensordningen, (motsvarande för Sveriges lantbruksuniversitet) examensbeskrivningar som anger mer specificerade mål för utbildningen än vad högskolelagen anger och betydligt mer precisa än vad som tidigare förekommit i den sedan 1993 målstyrda högskolan. För alla examina gäller att målen grupperas under tre rubriker:

- kunskap och förståelse
- färdighet och förmåga
- värderingsförmåga och förhållningssätt.

Mål för den generella kandidatexamen uttrycks:

Kunskap och förståelse

För kandidatexamen skall studenten

– visa kunskap och förståelse inom huvudområdet för utbildningen, inbegripet kunskap om områdets vetenskapliga grund, kunskap om tillämpliga metoder inom området, fördjupning inom någon del av området samt orientering om aktuella forskningsfrågor.

Färdighet och förmåga

För kandidatexamen skall studenten

– visa förmåga att söka, samla, värdera och kritiskt tolka relevant information i en problemställning samt att kritiskt diskutera företeelser, frågeställningar och situationer,

– visa förmåga att självständigt identifiera, formulera och lösa problem samt att genomföra uppgifter inom givna tidsramar,

– visa förmåga att muntligt och skriftligt redogöra för och diskutera information, problem och lösningar i dialog med olika grupper, och

– visa sådan färdighet som fordras för att självständigt arbeta inom det område som utbildningen avser.

Värderingsförmåga och förhållningssätt

För kandidatexamen skall studenten

– visa förmåga att inom huvudområdet för utbildningen göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga, samhällliga och etiska aspekter,

– visa insikt om kunskapens roll i samhället och om människors ansvar för hur den används, och

- visa förmåga att identifiera sitt behov av ytterligare kunskap och att utveckla sin kompetens.³⁵

Målen för kandidatexamen förtydligar och fördjupar de generella målen i högskolelagen. Dessa mål har ovan beskrivits vara formulerade i termer av klassiska bildningsmål som implicerar yrkesförberedelse. Samtidigt bör noteras att högskoleförordningen explicerar målet "... att självständigt arbeta inom det område som utbildningen avser". Liknande formuleringar finns för alla examina på grundnivå liksom för konstnärliga utbildningar. För generella examina och konstnärliga examina på avancerad nivå uttrycks krav på att "(självständigt) arbeta i annan kvalificerad verksamhet" eller "självständigt verka i arbetslivet".

För yrkesexamina kan den sent tillkomna optikerexamen tjäna som exempel:

För optikerexamen skall studenten visa sådan kunskap och förmåga som krävs för behörighet som optiker.

Kunskap och förståelse

För optikerexamen skall studenten

- visa kunskap om områdets vetenskapliga grund och kännedom om aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete samt kunskap om sambandet mellan vetenskap och beprövad erfarenhet och sambandets betydelse för yrkesutövningen, och
- visa kunskap om relevanta författningar.

Färdighet och förmåga

För optikerexamen skall studenten

- visa förmåga att självständigt och i samverkan med patienten genomföra synundersökning samt vid behov hänvisa patienten vidare till hälso- och sjukvården,
- visa förmåga att medverka vid optometrisk rehabilitering och rehabilitering inom hälso- och sjukvården,
- visa förmåga att tillämpa sitt kunnande för att hantera olika situationer, företeelser och frågeställningar utifrån individers och gruppers behov,
- visa förmåga att informera och undervisa olika grupper,

³⁵ SFS 1993:100, bilaga 2 – examensordning.

- visa förmåga att muntligt och skriftligt redogöra för och diskutera bedömningar och vidtagna åtgärder med berörda parter samt i enlighet med relevanta författningar dokumentera dessa,
- visa förmåga till lagarbete och samverkan med andra yrkesgrupper, och
- visa förmåga att kritiskt granska, bedöma och använda relevant information samt att diskutera nya fakta, företeelser och frågeställningar med olika grupper och därmed bidra till utveckling av yrket och verksamheten.

Värderingsförmåga och förhållningssätt

För optikerexamen skall studenten

- visa självkännedom och empatisk förmåga,
- visa förmåga att göra åtgärdsbedömningar utifrån relevanta vetenskapliga, samhällsliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna,
- visa förmåga till ett professionellt förhållningssätt gentemot patienter och deras närstående, och
- visa förmåga att identifiera sitt behov av ytterligare kunskap och att fortlöpande utveckla sin kompetens.³⁶

I de fall utbildningen syftar till ett yrke som ej uppställer formella behörighetskrav på viss examen (dvs. ej utgör legitimationsutbildning) så uttrycks kraven som i civilingenjörsexamen.

För civilingenjörsexamen skall studenten visa sådan kunskap och förmåga som krävs för att självständigt arbeta som civilingenjör.³⁷

Examensbeskrivningarna avseende övriga yrkesexamina är analogt utformade.

Examensbeskrivningarna avseende yrkesexamina uttrycker således dels ett övergripande mål att kunna arbeta i ett visst yrke, dels ett flertal mål under kunskap och förståelse, färdighet och förmåga respektive värderingsförmåga och förhållningssätt som är tydligt kopplade till yrkesutövningen, t.ex., som ovan, *visa förmåga till lagarbete och samverkan med andra yrkesgrupper* och *visa förmåga till ett professionellt förhållningssätt gentemot patienter och deras närstående*.

³⁶ SFS 1993:100, bilaga 2 – examensordning.

³⁷ SFS 1993:100, bilaga 2 – examensordning.

3.8.3 Bolognasamarbetet

Examensreformen 2007 kallas ofta för Bolognareformen vilket hänvisar till dess europeiska bakgrund. Det multilaterala Bologna-samarbetet har som ett centralt mål att högre utbildning ska leda till "anställningsbarhet". Bolognasamarbetet betonar således högskolans mål angående yrkesförberedelse. Denna del av Bologna-samarbetet har fått stor uppmärksamhet och skapat en omfattande, ofta kritisk, diskussion, även om uttrycket "anställningsbarhet" senare slipats av, t.ex. genom att breddas till "användbarhet". I internationell debatt är överhuvud utbildningens relation till arbetsmarknaden stark och debatten behärskas av tesen att övergången från utbildning till etablering på arbetsmarknaden måste stärkas. Av alla styrdokument gällande högre utbildning i Sverige är det Bolognadeklarationen som tydligast ställer kravet på att högre utbildning ska leda till arbete och sysselsättning. Dock är Bologna-samarbetet en icke-bindande överenskommelse och det uttryck denna formellt fått i svenskt regelverk är den ovan redovisade i utbildnings- och examensreformen 2007.

3.9 Den högre utbildningens mål är stabila

De övergripande målen med högskolans utbildning har varit stabila. Målen kan beskrivas i att förbereda för yrkesverksamhet, att förbereda för forskarutbildning, att ge fortbildning och vidareutbildning och att utveckla och bilda studenten som individ. Högskolelagens sätt att utforma målen har genomgått betydande förändringar från 1977 till 2007, men av förarbeten framgår att de övergripande målen ligger fast. Alltsedan 1993 gäller att förberedelse för yrke främst uppnås genom en bred, allmänbildande utbildning präglad av generiska kunskaper och färdigheter. De olika utformningarna av målen måste dock tolkas så att fokus läggs på olika mål vid olika tillfällen. Tveklöst innebar 1993 års högskolereform en betydande förskjutning från att högskolans främsta mål är yrkesutbildning till att stödja individens utveckling och valmöjlighet, med och inom utbildning. Efter den senaste examensreformen, nu gällande, har balansen i viss mån återställts, framför allt genom högskoleförordningens, särskilt examensordningens, tydliga krav på yrkesförberedelse.

4 Svensk högskoleutbildning i ett internationellt perspektiv

4.1 Skillnader mellan hur länder organiserar sina utbildningssystem

I den internationella klassificeringen av utbildning (International Standard Classification of Education – ISCED) placeras utbildning motsvarande grundnivå och avancerad nivå och annan minst tvåårig eftergymnasial utbildning på nivå 5. Nivå 5 är i sin tur uppdelad i 5A och 5B. 5A är högre utbildning som är tre år eller längre och 5B är utbildning på två till tre år som har en mer praktisk eller yrkesförberedande karaktär. Nivåerna 5A och 5B tillsammans med nivå 6 (forskarutbildning) benämns eftergymnasial utbildning (tertiary education). I denna term ingår alltså inte eftergymnasial utbildning som är kortare än två år.¹

Länderna inom OECD har organiserat sina utbildningssystem på olika sätt, vilket också påverkar jämförbarheten mellan länderna. För OECD-länderna i genomsnitt är andelen högskoleutbildning (ISCED 5A) ungefär tre fjärdedelar av den totala eftergymnasiala utbildningen, men andelen varierar. I exempelvis Kanada utgör högskoleutbildning bara drygt hälften av den eftergymnasiala utbildningen, medan i princip all eftergymnasial utbildning i Norge är högskoleutbildning. I Sverige utgörs merparten av den eftergymnasiala utbildningen av högskoleutbildning (cirka 80 procent). Det beror på att en stor del av den eftergymnasiala utbildningen införlivades i högskolan 1977 (se kapitel 2). Andra länder har genomfört samma typ av reform, men senare. Detta gäller till exempel för Finland som i slutet av 1990-talet

¹ Klassificering enligt ISCED 1997. Se bilaga 6 för mer detaljerad information.

reformerade sitt utbildningssystem så att utbildning till bland annat sjuksköterska blev högskoleutbildning.²

4.2 Utbyggnaden av eftergymnasial utbildning är i olika stadier i olika länder

Många OECD-länder har successivt byggt ut den eftergymnasiala utbildningen, och utbildningsnivån har därmed höjts efter hand. År 2012 hade 33 procent av den vuxna befolkningen (25–64 år) inom OECD minst två års eftergymnasial utbildning, jämfört med 22 procent år 2000. I Sverige ligger utbildningsnivån lite över OECD-genomsnittet – 36 procent hade minst två års eftergymnasial utbildning år 2012, jämfört med 30 procent år 2000.³

I flera av de länder som tidigare har byggt ut den eftergymnasiala utbildningen har utbildningsnivån stabiliserats. I exempelvis de nordiska länderna, USA, Kanada och Schweiz var utbildningsnivån redan för tio år sedan hög, och den har bara höjts måttligt under senare år. I Sydkorea har eftergymnasial utbildning under en längre tid kraftigt byggts ut, vilket har lett till att landet har högst andel eftergymnasialt utbildade unga inom OECD. På senare år har dock höjningen även i Sydkorea mattats av.⁴ Hur stor andel av utbildningen som är offentligt finansierat skiljer sig åt mellan olika länder (se avsnitt 4.4)

Några länder som har haft relativt låg utbildningsnivå men som på senare år påtagligt har byggt ut den eftergymnasiala utbildningen är Polen, Tjeckien, Slovakien, Italien och Turkiet.⁵ Sammantaget innebär det att utbildningsnivån inom OECD förmodligen kommer att fortsätta att öka.

Den eftergymnasiala utbildningen är inte jämt fördelat över befolkningen. I de länder där utbyggnaden har skett relativt nyligen är det stora skillnader i utbildningsnivå mellan olika generationer. I Sverige har 43 procent av den yngre befolkningen (25–34 år) eftergymnasial utbildning, medan motsvarande i den äldre befolkningen (55–64 år) är 29 procent. Det är också i de flesta OECD-länder

² UKÄ (2015b), s. 6.

³ OECD (2014), tabell A1.4a.

⁴ OECD (2014), tabell A1.4a.

⁵ OECD (2014), tabell A1.4a.

skillnader mellan kvinnors och mäns utbildningsnivå. Bland OECD-länderna hade i genomsnitt 35 procent av kvinnorna och 31 procent av männen eftergymnasial utbildning år 2012. I Sverige var det större skillnader mellan könen: 41 procent av kvinnorna och 30 procent av männen hade uppnått denna utbildningsnivå. De övriga nordiska länderna har motsvarande könsskillnader som i Sverige.⁶

4.3 Andelen med högskoleutbildning ökar inom OECD

Högskoleutbildning är alltså en del av den eftergymnasiala utbildningen, och om vi koncentrerar oss på ISCED-nivåerna 5A och 6 (minst tre års högskoleutbildning) ser vi att även denna del har ökat inom OECD. Mellan 2001 och 2012 har andelen i befolkningen (25–64 år) med minst tre års högskoleutbildning ökat från 15 till 24 procent i OECD-länderna i genomsnitt. I Sverige har ökningen varit i samma takt, från 17 till 27 procent. Norge var 2012 det land som hade högst andel högskoleutbildade i befolkningen (36 procent), följt av USA, Israel, Nederländerna, Island och Storbritannien där andelen var över 30 procent.⁷

I de flesta länder är det en högre andel av kvinnorna än av männen som har högskoleutbildning, även om det i några länder är en betydligt högre andel av männen som har högskoleutbildning. De tydligaste exemplen på detta är Japan och Sydkorea. I de nordiska länderna, med undantag av Finland där skillnaderna är något mindre, skiljer det ungefär tio procentenheter mellan kvinnor och män.⁸

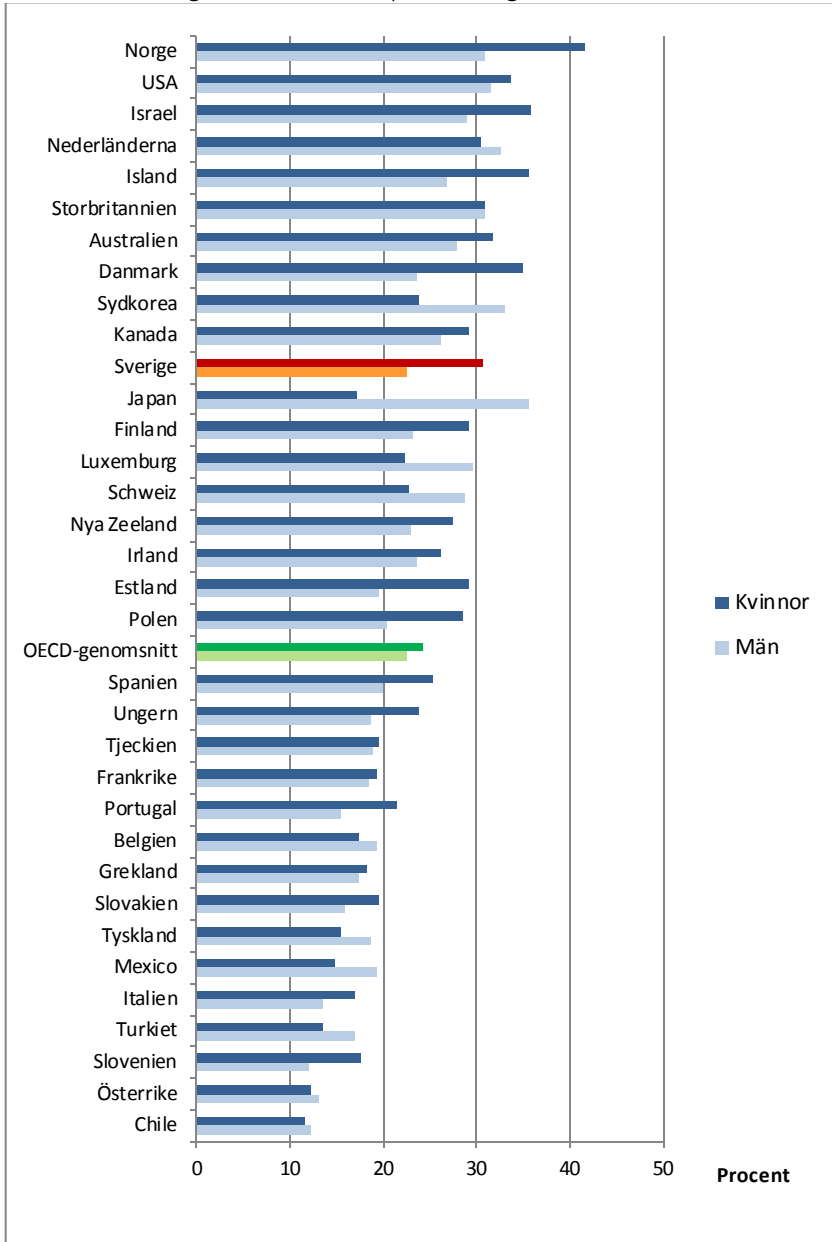
⁶ OECD (2014), tabell A1.4a och A1.4b.

⁷ OECD (2002), tabell A2.3 samt OECD (2014) tabell A1.3a.

⁸ OECD (2014), tabell A1.3b.

Figur 4.1 Andel (%) av kvinnor och män (25–64 år) med minst tre års högskoleutbildning 2012

Diagrammet är sorterat på utbildningsnivå för båda könen totalt.



Källa: OECD, *Education at a Glance 2014*, tabell A1.3b (webbtabel).

Utbyggnaden av högskolan märks tydligast bland de yngre och det är också bland dem man snabbast kan se hur utbildningsnivån påverkats av ländernas utbildningsstrategier. År 2012 hade i genomsnitt 30 procent av den unga befolkningen (25–34 år) i OECD-länderna en högskoleutbildning (ISCED 5A och 6). Det är en ökning med tio procentenheter jämfört med 2003, och den kraftiga ökningen är ett resultat av att många länder har byggt ut sin högskoleutbildning under senare tid.⁹

I Sverige har andelen högskoleutbildade bland 25–34-åringar ökat från 24 procent till 34 procent mellan 2003–2012. Ökningen skedde fram till 2009, sedan dess har nivån inte förändrats. I de flesta andra länder har utbildningsnivån fortsatt att öka efter 2009.¹⁰ I Sverige byggdes högskolan ut framför allt under 1990-talet och under åren i början av 2000-talet. Därefter avstannade utbyggnaden. Under högkonjunkturen 2006–2008 minskade dessutom studenternas efterfrågan på utbildning tillfälligt, vilket också påverkar att utbildningsnivån inte har stigit efter 2009.¹¹

Norge är det land som har högst andel högskoleutbildade i den unga befolkningen (44 procent). Därefter följer Polen (41 procent) som kraftigt har byggt ut högskolan så att andelen högskoleutbildade unga har mer än fördubblats den senaste tioårsperioden. Nederländerna, Storbritannien, Sydkorea och Finland har också en hög andel högskoleutbildade i den unga befolkningen, omkring 40 procent.¹²

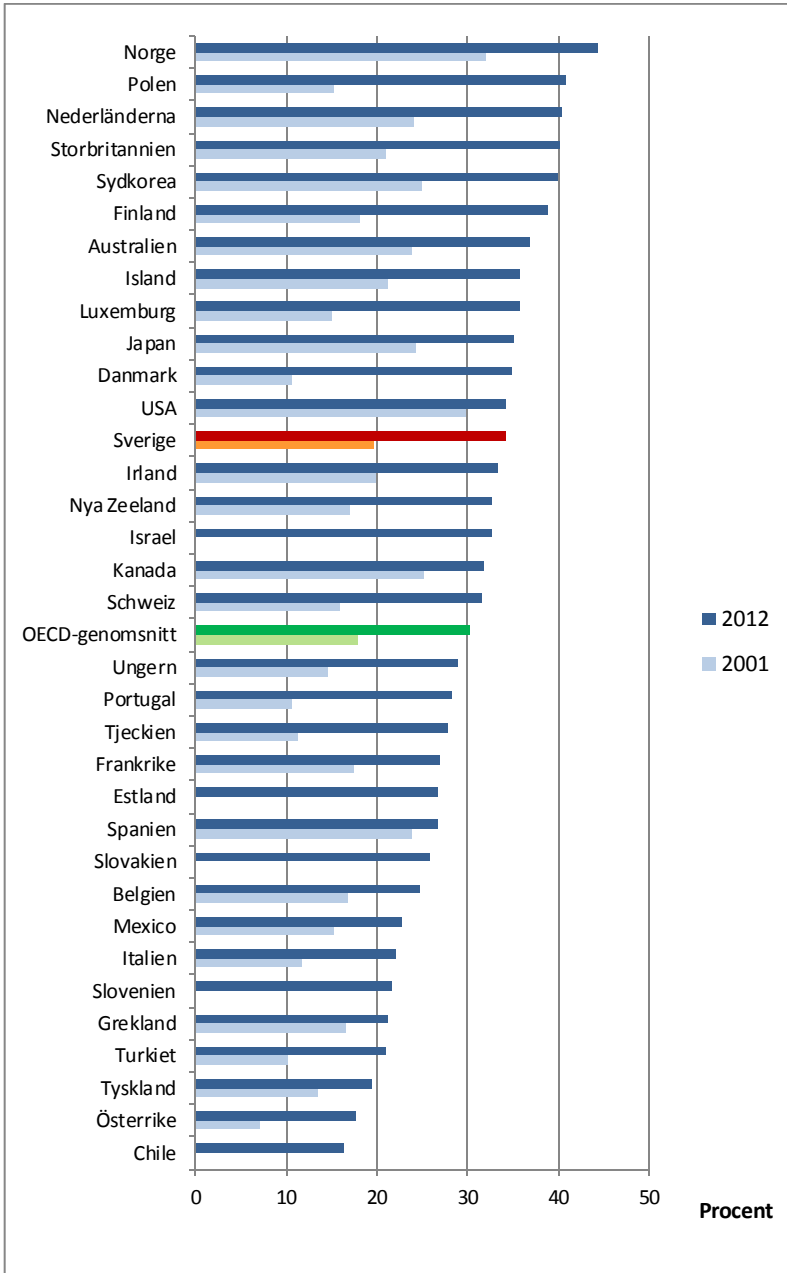
⁹ OECD (2014), tabell A1.4a.

¹⁰ OECD (2014), tabell A1.4a.

¹¹ UKÄ (2015b), s. 8.

¹² OECD (2014), tabell A1.4a.

Figur 4.2 Andel (%) av 25–34-åringar med minst tre års högskoleutbildning 2001 och 2012



Källa: OECD, *Education at a Glance 2014*, tabell A1.4a samt *Education at a Glance 2002*, tabell A2.3.

4.4 Stora skillnader i finansiering mellan länder

År 2011 avsatte OECD-länderna i genomsnitt 1,6 procent av BNP för eftergymnasial utbildning och forskning inom högskolan, varav 1,1 procent var offentliga medel. Sverige satsade 1,7 procent av BNP, varav 1,6 procent var offentliga medel. Bland de övriga nordiska länderna satsade Finland och Danmark 1,9 procent av BNP, Norge 1,7 procent av BNP och Island 1,2 procent av BNP. I samtliga nordiska länder utgör offentliga medel huvuddelen av finansieringen, medan länder som Kanada, Sydkorea, USA och Australien har en övervägande del privat finansiering, huvudsakligen från studieavgifter.¹³

Mellan 2001 och 2011 har kostnaden per student ökat med drygt 30 procent (i löpande priser) i genomsnitt bland OECD-länderna. USA och Kanada har de högsta kostnaderna per student, följt av Schweiz, Danmark och Sverige på femte plats.¹⁴ Sveriges satsningar på eftergymnasial utbildning och forskning inom högskolan är alltså stora i internationell jämförelse.

OECD-länderna skiljer sig dock åt med avseende på hur stor andel av kostnaderna som avser utbildning, forskning respektive studentstöd (exempelvis studentbostäder och studentmatsalar). För OECD-länderna i genomsnitt utgörs två tredjedelar av kostnaden per student av utbildningskostnader och en tredjedel av forskningskostnader. Sverige utmärker sig, tillsammans med Schweiz, genom att över hälften av den totala kostnaden är forskningskostnader. I andra länder bedrivs forskning i högre utsträckning utanför högskolesektorn. Det innebär att vid en jämförelse som enbart innehåller utbildningskostnader faller Sverige inte lika bra ut i jämförelse med andra OECD-länder.¹⁵

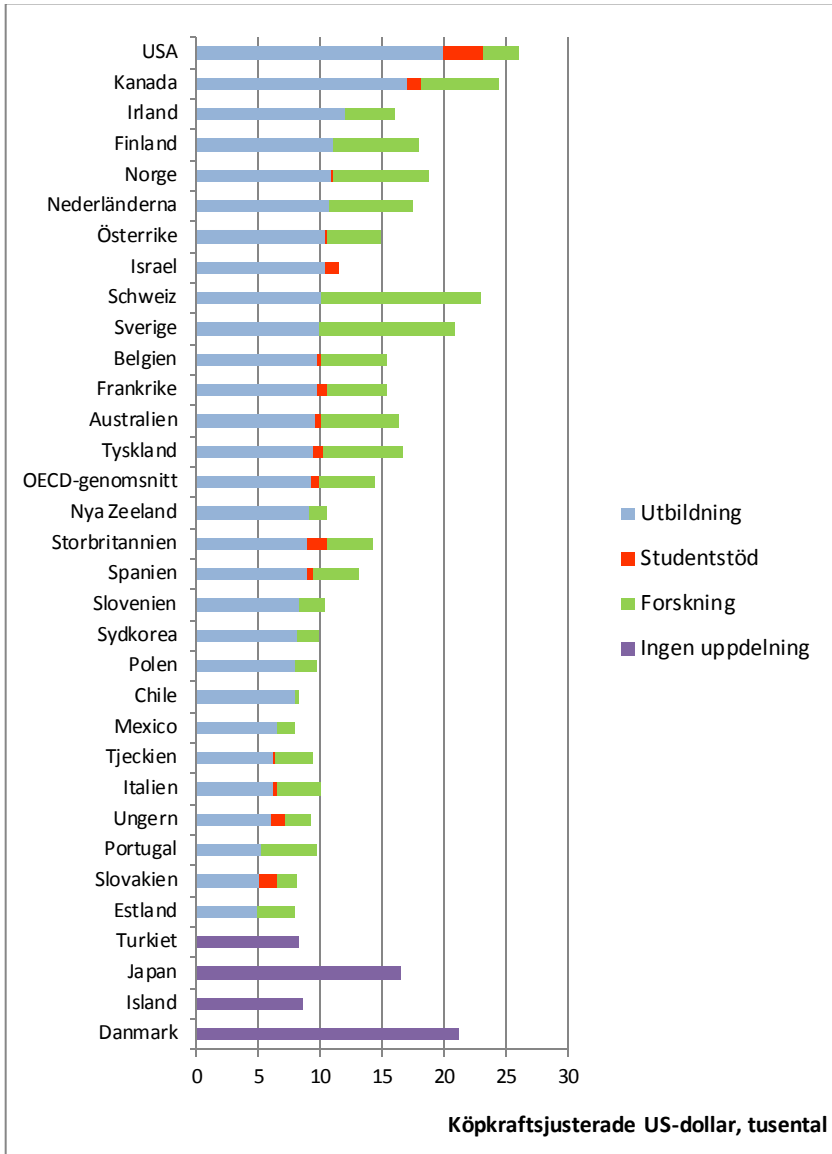
¹³ OECD (2014), tabell B2.3.

¹⁴ OECD (2004), tabell B1.1 och OECD (2014), tabell B1.2.

¹⁵ OECD (2014), tabell B1.2.

Figur 4.3 Kostnad för eftergymnasial utbildning och forskning per student 2011

Diagrammet är sorterat efter utbildningskostnad



Källa: OECD, *Education at a Glance 2014*, tabell B1.2.

5 Resurstilldelningssystemet och större förändringar 1993–2014

5.1 Resurstilldelningssystemet

Förutsättningarna för verksamheten inom universitet och högskolor förändrades kraftigt genom 1993 års reform. Den nya högskolelagen (1992:1434) som trädde i kraft den 1 juli 1993, tillsammans med den nya högskoleförordningen (1993:100), gav universiteten och högskolorna en betydligt ökad frihet att besluta om sin verksamhet och sin egen organisation (se kapitel 3). Det centralt reglerade linjesystemet för grundläggande utbildning avskaffades och ett nytt system för tilldelning av resurser för grundläggande högskoleutbildning infördes.¹ Medel anvisas fr.o.m. 1993/94 till varje statligt universitet eller högskola under ett anslag till grundläggande högskoleutbildning. Detta nya resurstilldelningssystem ersatte de sex tidigare anslagen till yrkesutbildningssektorerna (fem stycken) samt till lokala och individuella linjer och enstaka kurser.

Styrningen av utbildningsutbudet skedde på en mycket övergripande nivå genom att det i ett utbildningsuppdrag till varje lärosäte angavs ett maximalt antal helårsstudenter under året samt ett maximalt antal helårsprestationer under kommande treårsperiod som lärosätet kunde få ersättning för, inom som mest tolv olika utbildningsområden. För de konstnärliga områdena angavs antalet helårsstudenter för vilka ersättning kunde utgå. En maximal ersättning för utbildningen (s.k. takbelopp) till varje högskola fastställdes. I utbildningsuppdraget ingick också vilka examina av olika slag som varje universitet eller högskola fick utfärda. I utbildningsuppdraget, som avsåg en treårsperiod, angavs hur många examina av

¹ Observera att Sveriges lantbruksuniversitet inte omfattades av resurstilldelningssystemet, liksom ej heller senare Försvarshögskolan.

vissa slag som skulle avläggas. Medelstilledningen ett visst budgetår till grundläggande utbildning vid en högskola bestämdes slutligt först i efterskott, när högskolan redovisat hur många studenter (omräknat till helårsstudenter) som deltagit i utbildningen och vilket antal helårsprestationer de åstadkommit.

Vid införandet av reformen beräknades och översattes utbildningarna (egentligen kurserna) från de fem sektorsanslagen samt anslaget för lokala och individuella linjer och enstaka kurser i 1977 års studieordning till det nya systemet med utbildningsområden. Vid starten 1993/94 fanns följande sex ersättningsområden:

- Humaniora, teologi, juridik och samhällsvetenskap
- Naturvetenskap, teknik, farmaci, vårdutbildning
- Medicin
- Odontologi
- Undervisning (lärarutbildningarnas praktisk pedagogiska inslag)
- Övrigt (journalist- bibliotekarieutbildning samt praktiskt estetiska inslag i lärarutbildningarna).

Utbildningsområdena borde enligt propositionen² motsvara de traditionella fakultetsområdena, undervisnings- och vårdutbildningsområdena samt det konstnärliga området.

För varje utbildningsområde fastställdes ett ersättningsbelopp för helårsstudent respektive helårsprestation. Det lägsta beloppet utgick för humanistisk, teologisk, juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning (14 024 kronor för en helårsstudent och 14 242 kronor för en helårsprestation) och det högsta för medicinsk utbildning (46 597 kronor för en helårsstudent och 58 874 kronor för en helårsprestation).

Resurser för lokalkostnader inkluderades inte i prislapparna för 1993/94 beroende på att utredningen av dessa krävde ytterligare tid. (Medlen anvisades tidigare under ett anslag för lokalkostnader och var inte uppdelade på grundutbildning och forskning/forskar-

² Prop. 1992/93:169 s. 14.

utbildning.) Från och med budgetåret 1994/95 fördes en ”hyrespeng” in i ersättningen för helårsstudenter.³

Från 1995/96 kom ersättning för helårsstudenter och helårsprestationer att utgå även för de konstnärliga och idrottsliga högskoleutbildningarna.

I propositionen understryker statsrådet att principerna för ersättningsbeloppen enbart avser statsmakternas resurstilldelning till universitet och högskolor och att lärosätena förväntas göra interna omfördelningar enligt deras egna behov:

Det ankommer sedan på respektive styrelse att besluta om hur de tilldelade medlen fördelas och används internt för att fullgöra utbildningsuppdraget. Ansvaret för kvaliteten i verksamheten måste vara vägledande för de fördelningsprinciper som universiteten och högskolorna tillämpar internt.⁴

Trots detta har det visat sig att flera lärosäten kommit att tillämpa de centrala ersättningsbeloppen eller relationerna mellan dem i den lokala resursfördelningen.

Resurserna för grundutbildningen anvisades som ett anslag till varje universitet och högskola. Till skillnad mot övriga anslag där myndigheterna avräknar sina kostnader fick lärosätena ett helt prestationsinriktat anslag där intäkterna för respektive budgetår avräknas i efterskott beroende på vilka prestationer som har utförts vid lärosätet. I grundutbildningsanslaget ingår ett takbelopp, som är den maximala ersättningen ett lärosäte kan erhålla för grundutbildningen under ett budgetår. Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan har inget takbelopp då de ej omfattas av resurstilldelningssystemet. Vid sidan av takbeloppet finns i vissa fall medel för särskilda åtaganden⁵. Dessa är av mindre storlek.

³ Avsnittet bygger i huvudsak på Utbildningsutskottets betänkande 1993/94: UbU 8.

⁴ Prop. 1992/93:169 s. 17.

⁵ För vissa särskilda ändamål exempelvis för småämnena och för tandvårdscentralerna vid Karolinska institutet och Lunds universitet utgår medel direkt som s.k. särskilda åtgärder. Dessa avräknas inte mot takbeloppet utan fungerar som ett ”vanligt” statligt anslag.

5.1.1 Anslagssparande och sparande av prestationer

Respektive lärosätes anslag fastställs av riksdagen. Takbeloppet som är den största delen av anslaget fördelas i tolfte delar som förskott till lärosätet under året. Vid budgetårets slut beräknas antalet helårsstudenter och helårsprestationer per ersättningsområde och först vid årets slut kan lärosätets intäkt under året beräknas. Om intäkten underskrider takbeloppet återförs differensen till anslaget och ett anslagssparande uppstår. Om däremot intäkten överskrider takbeloppet uppstår ett sparande av prestationer. Båda dessa ”sparformer” får utnyttjas under kommande år.

Under den första treårsperioden (1993/94 till det förlängda budgetåret 1995/96⁶) fick lärosätena enbart använda detta sparande under själva treårsperioden. Efter treårsperiodens slut drogs allt sparande in. Från och med budgetåret 1997 får sparande maximalt uppgå till 10 procent av takbeloppet. Anslagssparande som överstiger 10 procent dras in till staten och om prestationssparandet överstiger 10 procent ersätts det överhuvudtaget inte. Begränsningen inom treårsperioden togs då bort och eventuellt sparande fick överföras till nästa budgetår. Begränsningarna om maximalt 10 procent finns fortfarande kvar. Ytterligare en begränsning som enbart fanns under första treårsperioden var så kallade ”innertak” inom takbeloppet. För varje utbildningsområde angavs det maximala antalet helårsprestationer under treårsperioden som högskolan kunde få ersättning för. Denna begränsning infördes för att lärosätena skulle erbjuda ett allsidigt utbildningsutbud. Även denna begränsning togs bort 1997.

Resultatet av första periodens nollställande av sparandet blev att lärosätena producerade att stort antal helårsprestationer för vilket man inte kunde få ersättning. Summan beräknades till drygt 1 miljard eller motsvarande 40 000 helårsstudenter inom det samhällsvetenskapliga området.⁷ I en rapport från Sveriges universitets- och högskoleförbund redovisas anslagssparande och överproduktion som överstiger 10 procent för perioden 2003–2012. Enligt denna rapport har 2 493 989 tkr återgått till statskassan från anslagssparandet och lärosätena har överproducerat utbildning för 1 166 930 tkr utan

⁶ Läsåren ersattes fr.o.m. 1997 av kalenderår, som då infördes som budgetår för hela statsförvaltningen.

⁷ Högskoleverket (1997a), s. 31.

ersättning.⁸ Det är alltså betydande belopp som antingen har återgått från lärosätena till statskassan eller där man har utbildat utan ersättning.

Antalet helårsstudenter och helårsprestationer är svårt att förutse. Påverkan från konjunktursvängningar och av förändringen i de för lärosätet aktuella årskullarna påverkar inflödet av studenter. Vid lågkonjunktur i samhället tenderar fler studenter att både påbörja eller förlänga sin utbildning – vid högkonjunktur råder det motsatta läget. Både 1997 och 2004 var det ekonomiska utfallet av antalet helårsstudenter och helårsprestationer betydligt högre än takbeloppet. Under perioden 2000–2001 var situationen den motsatta då utfallet var 95–96 procent av takbeloppet. Därefter följde några år av överproduktion då lärosätena byggde upp ett nytt sparande av prestationer som vid ingången av 2006 uppgick till nästan 1 miljard kronor.⁹ Därpå följde återigen en nedgång av studenter som så småningom byttes mot en uppgång i slutet av perioden. Ett sparande uppstod till stor del på grund av att de tillfälliga platserna (10 000 per år) för 2010 och 2011 upphörde inför 2012 och att lärosätena då inte hade hunnit förbruka samtliga medel som de hade tilldelats.

Frågan om det lämpliga i att använda utbildningsområden som grund för resurstilldelningen har diskuterats ett flertal gånger efter reformen.

Redan i den första uppföljningen som gjordes av Högskoleverket i rapporten *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande utbildning*¹⁰ förekommer ifrågasättande:

Vidare har också påpekats att det förhållande att resurstilldelningen baseras på utbildningsområden i sig verkar konserverande. Utbildningsområdena avspeglar i stort den traditionella fakultetsindelningen. Eftersom per capitaersättningarna inom de olika utbildningsområdena/fakultetsområdena är historiskt betingade (med undantag för förstärkningen av per capitaersättningen till de humanistiska, juridiska, teologiska och samhällsvetenskapliga områdena) motverkas förändringar och utveckling framför allt inom de områden som har den lägsta per capitatilldelningen.

⁸ Eriksson & Heyman (2014), bilaga 1.

⁹ Högskoleverket (2009a), s. 29.

¹⁰ Högskoleverket (1997b).

I Styretredningens betänkande *Högskolans styrning* konstateras att ”utbildningsområdenas ersättningsnivåer har egentligen sin grund i tidigare förhållanden, vilka i betydande utsträckning saknar aktualitet i dag. Ingenting har egentligen gjorts för att modernisera och rationalisera dess grunder.”¹¹

Problematiken och ifrågasättandet av klassificeringen har varit föremål för ett flertal rapporter och promemorior från inte minst Riksrevisionen. Högskoleverket publicerade 2012 en uppföljning av kursklassificeringen med förslag och rekommendationer.¹² Slutligen bör det tilläggas att grundutbildningens resurstilldelningssystem har varit föremål för två större offentliga utredningar: *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*¹³ och *Resurser för kvalitet*¹⁴. Inga av förslagen till förändringar av resurstilldelningssystemet har genomförts.

5.1.2 Förändringar av ersättningsbeloppen

Under perioden från reformen 1993/94 till 2013 har ett antal förändringar skett av ersättningsbeloppen. Det har rört sig om ökning av ersättningsbeloppen till följd av att olika kostnader har förts över till högskolan (exempelvisvis nytt pensionssystem, studiedokumentationssystemet Ladok, det gemensamma avtalet för upphovsrättskyddat material Bonus m.m.), men också för ofinansierade reformer. Fram till 2008 hade minst 30 ändamål fått finansieras av högskolorna utan tillförsel av resurser.¹⁵

Större förändringar av ersättningsbeloppen har skett för vårdutbildningarna som höjdes 2002 i samband med förstatligandet av vårdhögskolorna och fick ett eget ersättningsbelopp (ingick fram till 2001 i gruppen naturvetenskap, teknik och farmaci) och resurser för klinisk praktik tillfördes från landstingen. Ersättningsbeloppet för humanistisk, teologisk, juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning, som har haft den lägsta ersättningen, har höjts ett antal gånger: 2001, 2002, 2006, 2007, 2008, 2012 och 2013. Även

¹¹ SOU 2000:82, s. 102.

¹² Högskoleverket (2012c).

¹³ SOU 2005:48.

¹⁴ SOU 2007:81.

¹⁵ Andrén (2013), s. 173, SOU 2007:81, s. 186.

ersättningsbeloppet för naturvetenskap, teknik och farmaci har höjts 2002 och 2005.¹⁶ Den största höjningen av ersättningsbeloppet per helårsstudent till humanistisk, teologisk, juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning genomfördes mellan 2011 och 2013 med 6 500 kronor per helårsstudent eller med 30 procent¹⁷ (Ersättningsbeloppet per helårsprestation höjdes inte). Finansieringen skedde bland annat genom omfördelningar inom takbeloppen. Relationen mellan ersättningen för helårsstudent respektive helårsprestation kom därmed att ändras till en större andel av ersättningen för helårsstudent.

Ersättningsbeloppen och högskolornas takbelopp räknas årligen upp enligt den pris- och löneomräkningsmodell som gäller för alla statliga myndigheter. Omräkningen baseras bl.a. på ett lokalkostnadsindex och ett löneindex. För högskolorna används en gemensam omräkning baserad på ett genomsnitt för samtliga lärosäten. Löneindexet justeras med ett s.k. produktivitetsavdrag, baserat på produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn. Produktivitetsavdraget behandlades bl.a. i betänkandet *Resurser för kvalitet*.¹⁸ Där framhålls att högre utbildning borde undantas från det årliga kravet på ökad produktivitet med motiveringen att ständig ökad produktivitet, utan att kvaliteten sänks, är svår att åstadkomma inom sådan verksamhet som bygger på mötet mellan studenter och lärare.

5.2 Styrmedel

Reformen 1993 resulterade i en ny högskolelag och en ny högskoleförordning. All detaljstyrning av dimensioneringen försvann och ersattes med att högskolorna i stället fick ansvaret för dimensionering av utbildningen. En ny styrning med utbildningsuppdrag och ett helt nytt resurstilldelningssystem infördes.

Följande uttalande, som tidigare har citerats, från utbildningsministern i propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* sammanfattar den grundläggande ideologin bakom den nya styrmodellen:

¹⁶ Högskoleverket (2009a), tabell 4 B.

¹⁷ Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 16, s. 78. En fulltäckande beskrivning av hur ersättningsbeloppen har förändrats under perioden 1997–2007 återfinns i Högskoleverket (2009a).

¹⁸ SOU 2007:81, s. 189–190.

I den nya universitets och högskoleorganisationen avstår regeringen, som jag tidigare nämnt, från att i detalj ange hur många studenter som skall utbildas på respektive område vid varje universitet och högskola. Det blir istället studenterna, universiteten och högskolorna som genom sina egna val och prioriteringar avgör detta. De enda undantagen är utbildningar till vissa viktiga yrken för vilka staten ur ett nationellt perspektiv måste garantera ett visst antal examinerade samt vissa mindre men väsentliga ämnen. Dessutom anges viktiga mål för den långsiktiga inriktningen av examinationen.¹⁹

I detta avsnitt redovisar vi en sammanfattning av hur styrningen har varierat under perioden 1994–2013.

Under de första åren fanns inte arbetsmarknadens behov omnämnt i styrsystemet utan det fanns en ensidig koncentration på studenternas efterfrågan och häri låg också de ekonomiska incitamenten. Först i den andra treårsperioden 1997–1999 återfinns en formulering att universiteten och högskolorna också ska anpassa utbildningarna till områden där behovet av välutbildad arbetskraft kan förutses. Någon ekonomisk stimulans för detta finns inte i systemet – tvärtom. En satsning på utbildning för arbetsmarknadens behov och där studenterna inte visar intresse för denna utbildning leder direkt till en ekonomisk förlust för högskolan. Eftersom högskolans resurstilldelning bygger på ett förskott av medel under det aktuella året kommer den ekonomiska konsekvensen av en felaktig prioritering (i betydelsen att studenterna inte kommer att söka) att få en direkt ekonomisk konsekvens.

Vi väljer att redovisa en sammanfattning av styrningen utifrån följande typer av styrmedel som har använts under perioden:

- Styrning av antalet examina
- Styrning av antalet helårsstudenter – tilldelning av platser²⁰
- Ekonomisk styrning
- Övrig styrning.

¹⁹ Prop. 1992/93:169, s. 32.

²⁰ Begreppet platser är odefinierat. Det finns inte och har inte funnits i varken 1977 års eller 1993 års resurstilldelning. Före 1993 års reform användes begreppen nybörjarplatser, tillhandahållna respektive utnyttjade helårsplatser. I 1993 års reform används helårsstudenter respektive helårsprestationer. Se även UKÄ (2013g).

5.2.1 Styrning av antalet examina

I högskoleförordningens examensbilaga finns förtecknat vilka examina som kan utfärdas vid lärosätena. Tillstånd att utfärda examen till ett enskilt lärosäte avgörs efter prövning av Universitetskanslersämbetet (tidigare Högskoleverket). Kontinuerliga kvalitetsprövningar genomförs för respektive utbildning, och lärosäten kan få sitt tillstånd att utfärda examen ifrågasatt/indraget.

I de första utbildningsuppdragen för treårsperioden 1993/94 till 1995/96 angavs, vid sidan om uppgiften om vilka examina som lärosätet hade tillstånd att utfärda, också för respektive lärosäte det som var aktuellt för lärosätet:

- Minsta antalet examina som omfattar minst 120 p
- Minsta antalet civilingenjörsexamina
- Minsta antalet grundskollärarexamina 1–7
- Minsta antalet grundskollärarexamina 4–9
- Minsta antal gymnasielärarexamina
- Minsta antal läkarexamina
- Minsta antal tandläkarexamina.

Under perioden 1993–2013 har styrningen av antalet examina gradvis förändrats vad gäller krav och uppföljning. Nedanstående tabell redovisar hur styrningen av nationellt viktiga examina formulerades i ett regleringsbrev från 2003 för ett universitet.

Tabell 5.1 Styrning av nationellt viktiga examina

Exempel från regleringsbrev 2003 för ett universitet

Examina	Mål 2001–2004	Planeringsförutsättning 2005–2008
Magisterexamen med ämnesdjup	3 340	*
Civilingenjörsexamen	800	1 220
Sjuksköterskeexamen	610	670
Lärarexamen med inriktning mot tidigare år**	605	635
Lärarexamen med inriktning mot senare år**	1 280	1 375

* Examinationen bör vara på minst samma nivå som under perioden 2001–2004.

** Inklusive examina inom motsvarande äldre utbildningar.

I årsredovisningen skulle universitetet redovisa i vilken utsträckning målen hade uppnåtts, vilka åtgärder som hade vidtagits och i förekommande fall varför målen inte hade uppnåtts. Resultatet redovisades och diskuterades vid de årliga dialogerna mellan departementet och universitetet och slutligen återgavs de i den sammanfattande resultatredovisningen för respektive universitet och högskola i budgetpropositionen. Några sanktioner förkom inte i anslutning till om dessa mål uppfylldes eller inte. Denna typ av styrning avskaffades helt i budgetpropositionen för 2010. Om de avskaffades för att det var mycket få universitet och högskolor som uppnådde målen eller om målen var för högt uppsatta i förhållande till studenternas efterfrågan och examinationsfrekvens har vi ingen kunskap om. Det bör dessutom tilläggas att autonomireformen då hade genomförts.

Vid sidan av de så kallade nationellt viktiga examina har det också förkommit en mjukare form av styrning/uppmaningar i regleringsbrev. Nedan redovisas några exempel från olika regleringsbrev:

- Antalet avlagda examina inom högskoleingenjörsutbildningen bör tillsammans med antalet avlagda högskole-, kandidat- och magisterexamina med inriktning mot teknik sammantaget öka 2003 i förhållande till 2002.
- Minst en tredjedel av antalet lärarexamina bör ha en inriktning med matematik, naturvetenskap eller teknik.
- För lärarexamen med inriktning mot tidigare år skall särskilt behovet av lärare i förskola och förskoleklass beaktas.

- För perioden 2005–2008 bör antalet examinerade i psykologutbildningen öka.

Även för dessa mål sker redovisning i årsredovisningarna, i dialogerna mellan Utbildningsdepartementet och högskoleledningarna samt i budgetpropositionerna.

5.2.2 Styrning av antalet helårsstudenter – tilldelning av platser

Under den första treårsperioden 1993/94–1995/96 angavs i varje lärosätes utbildningsuppdrag det högsta antal helårsstudenter som lärosätet kunde påräkna ersättning för. Det bör poängteras att lärosätet själv inom vissa ramar under den första treårsperioden kunde dimensionera sin utbildning så att fler helårsstudenter kunde avräknas om det gjordes för utbildningar med det lägsta ersättningsbeloppet (humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi) och färre om det gjordes mot de högre ersättningsbeloppen (exempelvis det naturvetenskapligt/tekniska). För de lärosäten som hade examenstillstånd inom det konstnärliga området angavs även ett maximalt antal helårsstudenter som kunde avräknas. Det senare villkoret berodde på att ersättningsbeloppen för de konstnärliga utbildningarna inte fastställdes förrän 1994/95 och då maximerades antal helårsstudenter som kunde avräknas mot respektive konstnärligt ersättningsbelopp. Dessa var i förhållande till de andra ersättningsbeloppen mycket höga.

Ganska snart togs det maximala antalet helårsstudenter bort (se avsnittet 5.2.3) och ersattes med uttalanden i budgetpropositioner och regleringsbrev om att antalet helårsstudenter inom vissa områden – oftast inom det naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdet – borde öka. Från i stort sett 2001 till 2009 fanns detta i regleringsbrevet som ett komplement till examenstabellen (tabell 5.1). I en högskolas regleringsbrev fanns exempelvis följande skrivning: ”Antalet helårsstudenter 2003 totalt och inom de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena bör öka i förhållande till 2002.”

Från 2012 tar regeringen ett nytt grepp och fördelar en ökning av antalet nybörjarplatser. Dessa ökningarna berörde nästan alltid

högskoleingenjör-, läkar-, tandläkar-, civilingenjör- och sjuksköterskeutbildningarna. Oftast genomfördes denna inom ramen för omfördelningar mellan lärosäten vilket innebar att samtliga högskolor fick vara med om finansieringen av de högskolor som erhöll dessa öknings.

I regleringsbrevet för 2013 uttrycks i ett fall en mjukare styrning:

Universitet och högskolor som har tillstånd att utfärda lärar- och förskolläraryrkesexamen ska planera för dimensioneringen av olika examina, inriktningar och ämneskombinationer, så att den svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens nationella och regionala behov. Överväganden och vilka åtgärder som har gjorts för att informera och vägleda studenterna i detta val ska redovisas i årsredovisningen.²¹

Men också detaljerad styrning av programnybörjare, exempelvis för ett universitet:

Antalet programnybörjare ska under 2013 öka vid universitet enligt nedan.

Civilingenjörsutbildning	10
Högskoleingenjörsutbildning	10
Sjuksköterskeutbildning	10 ²²

Detta sätt att styra är ett direkt exempel på det sätt regering och riksdag styrde i perioden 1977–1993. Enda skillnaden är att det då hette nybörjarplatser på de centrala utbildningslinjerna som då fanns.

5.2.3 Ekonomisk styrning

Konstruktionen av resurstilldelningen har delvis beskrivits i avsnitt 5.1. I detta avsnitt behandlas de olika delarna och hur de har använts under den aktuella 20-årsperioden.

Ersättningsbeloppens storlek kan användas som ett ekonomiskt styrmedel exempelvis för att höja kvaliteten på utbildningar inom det aktuella ersättningsområdet. Att identifiera förändringarna av ersättningsbeloppens storlek över åren är komplicerat då vissa

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende universitet och högskolor, s. 1.

²² Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Umeå universitet, s. 1.

reformer har finansierats medan andra har fått ske inom befintliga resurser.

Vid sidan av takbeloppet finns en resurs för särskilda åtaganden. Sedan 2012 är dessa för de universitet och högskolor som berörs samlade under ett eget anslag ”Särskilda medel till universitet och högskolor”. Under detta anslag anvisas medel för exempelvis nationella resurscentra i olika ämnen, tandvårdscentraler, tolk- och översättarinstitutet, decentraliserad utbildning, utbildning förlagd till Kiruna m.m. Resurserna från detta anslag anvisas direkt och för ett specifikt ändamål till respektive lärosäte utan avräkning. Inom detta anslag finns det således möjligheter att direkt – och oberoende av studenttillströmning och prestationer – ge resurser för vissa ändamål.

Ett annat ekonomiskt styrmedel har använts för att stimulera sommaruniversitetskurser – som har en låg prestationsgrad och därmed genererar färre helårsprestationer, dvs. en lägre intäkt. År 2002 gavs möjligheten att avräkna helårsstudenterna på dessa kurser oavsett prestationsgrad, dvs. lika många helårsprestationer som helårsstudenter fick avräknas.²³ Denna styrform kan användas när man utgår från att studenter följer utbildningen men få avlägger prestationer.

Ytterligare ett ekonomiskt styrmedel är att maximera antalet ersättningsbelopp som kan avräknas. Under den första treårsperioden 1993/94–1995/96 var antalet helårsprestationer för varje ersättningsområde maximerade i ett ”innertak”. Respektive högskola var alltså begränsad så att inte enbart det område med högst ersättningsbelopp kunde maximeras. Denna begränsning togs i huvudsak bort inför budgetåret 1997 men för utbildningsområden med mycket högt ersättningsbelopp, exempelvis de konstnärliga, har i stället maximalt antal helårsstudenter som kan avräknas angivits i respektive lärosätes regleringsbrev. I denna begränsning fanns från början en sanktion i den meningen att om det maximala antalet överskreds fick lärosätet bara ersättning med det lägsta ersättningsbeloppet (för humanistisk, teologisk, juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning). Sanktionen mildrades efter ett antal år och överskjutande

²³ Jämför med indragningen av resurser för inaktiva studenter. Här gäller motsatsen dvs. om det finns helårsstudenter men inga prestationer får inte heller helårsstudenter avräknas.

helårsstudenter fick i stället avräknas mot en högre prislapp, dvs. för naturvetenskapligt/tekniskt utbildningsområde.

Riksdagen beslutade 2010 att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska fördelas även på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat. Enligt beslutet ska lärosäten med utbildningar som vid en kvalitetsutvärdering ges högsta omdömet uppmuntras och få bekräftelse genom en ökad resurstilldelning. Detta skulle bli ett viktigt incitament för att satsa på ökad utbildningskvalitet. Denna kvalitetsbaserade tilldelning påbörjades 2013 och omfattade då 95 miljoner kronor. Fullt utbyggd 2015 beräknades denna omfatta 295 miljoner kronor.²⁴

En ny typ av styrning infördes 2012 då regeringen utökade antalet platser på vissa utbildningar (civilingenjörs-, högskoleingenjörs-, läkar-, tandläkar-, sjuksköterske- och lärarutbildning). Resurser till ökning av dessa utbildningar överfördes från lärosätenas takbelopp. Eftersom dessa utbildningar har höga ersättningsbelopp bidrog detta till att antalet helårsstudenter minskade.

Perioden 2011–2013 genomfördes ett antal omfördelningar/indragningar av medel exempelvis följande:

- Indragning 2012 av den tidigare tillfälliga satsningen under 2010 och 2011 på 10 000 högskoleplatser.
- Införandet av avgifter för s.k. tredjelandsstudenter medförde permanent minskning från 2011 av motsvarande resurser som tidigare hade finansierats inom takbeloppet.
- Anslagsminskning till följd av ny lärarutbildning och omfördelningar av platser inom lärar- och förskollärarytbildningar.
- Minskning av resurser till följd av inaktiva studenter.

Dessa åtgärder har medfört att antalet helårsstudenter har minskat.

²⁴ Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 16, s. 67.

5.2.4 Övrig styrning

Under perioden har olika typer av nationella utvärderingssystem påverkat högskoleutbildningen. Det har varit statsmakernas intention att styra den högre utbildningen genom utvärdering och kvalitetssäkring genomförd av Högskoleverket/UKÄ. På dimensioneringsfrågor har examenstillståndsprövningar haft störst styrningseffekt. System som avser att utvärdera den högre utbildningens kvalitet har haft begränsad effekt på dimensionering, däremot på utbildningens innehåll och organisation. Störst effekt har 2011–2014 års utvärderingssystem haft. De ekonomiska konsekvenserna av de senaste kvalitetsutvärderingarna har behandlats i avsnittet om ekonomisk styrning.

Antalet mål och uppföljningskrav i regleringsbrev har varierat över tiden och uppnådde sannolikt sitt maximala antal runt 2005. I det generella regleringsbrevet för universitet och högskolor 2005 kunde man exempelvis återfinna tre återrapporteringskrav som berörde kvalitetsarbetet, sex krav som rörde samverkan, tre krav rörande internationalisering, fyra krav rörande jämställdhet samt ett antal som berörde personalförsörjning m.m.

Denna mängd återrapporteringskrav ledde till mycket omfattande årsredovisningar och det är oklart vilka slutsatser som centrala myndigheter drog av dessa. I slutet av perioden genomfördes en prioritering och minskning av återrapporteringskraven.

Ett krav som gäller hur lärosätena har planerat sitt utbildningsutbud och vilka bedömningar som har gjorts har funnits i regleringsbrev sedan 2013.

Universitet och högskolor ska i årsredovisningen redovisa vilka bedömningar, prioriteringar och behovsanalyser som ligger till grund för beslut om utbildningsutbudet. Ett universitets eller en högskolas avvägningar när det gäller t.ex. fördelningen mellan program och kurser på olika nivåer och med olika förkunskapskrav samt fördelningen mellan campus och distansutbildning ska redovisas. Därutöver ska en redovisning lämnas över hur lärosätet möter det omgivande samhällets behov av utbildning.²⁵

I budgetpropositionerna förekommer också styrning, dels genom detaljerade satsningar av platser på olika utbildningar men även

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende universitet och högskolor.

generella uttalanden som bör observeras av lärosätena. Som exempel kan nämnas att i budgetpropositionerna för 2012 och 2013 finns uttalande om gränsdragningsproblematiken mellan högskoleutbildning och andra utbildningar:

Gränsdragningen mellan olika utbildningsformer är ibland svår, men kan ändå inte undvikas. Regeringen menar att sådan utbildning som primärt hör hemma inom gymnasieskolan eller vuxenutbildningen inte bör ges inom högskolan.²⁶

Även avräkning av inaktiva studenter tas upp i budgetpropositionen för 2012:

Det är mot denna bakgrund viktigt att lärosätena har interna rutiner för kontrollen av att studenter som inte deltar i utbildningen inte heller ingår i avräkningen mot takbelopp.²⁷

Även Riksrevisionen har haft synpunkter på hur högskolorna klassificerar sina utbildningar m.m.

5.3 Förändringar universitet och högskolor 1993–2013

1977 års reform innebar att den eftergymnasiala utbildningen i Sverige samlades i en statlig högskola, en kommunal och en landstingskommunal högskola.

Läsåret 1993/94 förtecknades det i högskoleförordningen²⁸ totalt 37 universitet/högskolor varav 36 med staten som huvudman och Handelshögskolan i Stockholm med enskild huvudman:

Universitet (motsv.): Uppsala universitet, Lunds universitet, Universitetet i Göteborg, Stockholms universitet, Universitetet i Umeå, Universitetet i Linköping, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Luleå, Sveriges lantbruksuniversitet²⁹, Handelshögskolan i Stockholm (enskild huvudman men delfinansiering från staten).

²⁶ Prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 16, s. 68 och Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 16, s. 82.

²⁷ Prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 16, s. 67.

²⁸ SFS 1993:100.

²⁹ Tillhörde då Jordbruksdepartementets område (numera Näringsdepartementet) och fick en egen förordning (SFS 1993:221).

Högskolor: Högskolan i Borås, Högskolan i Falun/Borlänge, Högskolan i Gävle/ Sandviken, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Jönköping, Högskolan i Kalmar, Högskolan i Karlskrona/Ronneby, Högskolan i Karlstad, Högskolan i Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan för lärarutbildning i Stockholm, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Högskolan i Växjö, Högskolan i Örebro, Idrottshögskolan i Stockholm, Mitthögskolan och Mälardalens högskola.

Konstnärliga högskolor: Danshögskolan, Dramatiska institutet, Grafiska institutet och Institutet för högre kommunikations- och reklamutbildning, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Operahögskolan i Stockholm och Teaterhögskolan i Stockholm.

Universitetsgruppen hade, redan före 1993 års reform, fasta resurser för forskning och forskarutbildning vilket de andra grupperna saknade.

Vid sidan av de statliga högskolorna fanns landstingskommunala högskolor vilka främst utbildade personal till hälso- och sjukvården exempelvis sjuksköterske-, social omsorgs- och biomedicinsk analytikerutbildning. Huvudmän för dessa så kallade vårdhögskoleutbildningar var landstingen och Gotlands kommun fram till 2002 då de förstatligades. Det fanns också kommunala högskolor med fritidspedagogutbildning och ADB-utbildning.

Vårdutbildningarna hade fram till överförandet till statligt huvudmannaskap 2002 landsting eller kommuner som huvudmän.³⁰ Under perioden 1995–1999 hade samtliga landsting, med undantag av Jönköpings läns landsting och Gotlands kommun, genom avtal överlämnat ett utbildningsuppdrag omfattande vårdutbildningarna till den statliga högskolan i respektive län. Avtalen innebar att huvudmännen finansierade utbildningsuppdragen men högskolorna övertog i avtalet personal, utrustning m.m. I samband med förstatligandet upphörde dessa avtal.³¹ Ersättningsbeloppen för utbildning inom vård räknades upp med 15 procent.

Följande förändringar av lärosäten har skett under perioden:

³⁰ Prop. 2000/01:71.

³¹ Eftersom reformen skulle vara kostnadsneutral minskades det generella statsbidraget fr.o.m. 2001 med 1 420 miljoner kronor, och det särskilda statsbidraget om 246 miljoner kronor upphörde.

- Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping har fr.o.m. budgetåret 1994/95 stiftelser som huvudmän.
- Södertörns högskola inrättades 1997.
- Malmö högskola inrättades den 1 juli 1998, Vissa utbildningar överfördes från Lunds universitet. (Lärarytutbildning och högskoleingenjörsutbildning från 1 juli 1998 och tandvårdsutbildningar från den 1 januari 1999.)
- Högskolan på Gotland bildades 1 juli 1998. Tidigare anordnades utbildningarna av andra universitet och högskolor på uppdrag av Högskoleutbildningen på Gotland med ett anslag som disponerades av länsstyrelsen.
- Högskolorna i Karlstad, Örebro och Växjö blev universitet 1 januari 1999 och Mitthögskolan blev universitet 1 januari 2005.
- Stockholms universitet inkluderar Grafiska institutet fr.o.m. 1 juli 1994 och Lärarhögskolan i Stockholm fr.o.m. 1 januari 2008.
- Försvarshögskolan bildades som ny högskola 1 januari 2008.³²
- Linnéuniversitetet inrättades 1 januari 2010 genom fusion mellan Växjö universitet och Högskolan i Kalmar.
- Stockholms dramatiska högskola bildades 1 januari 2011 av Dramatiska institutet och Teaterhögskolan.
- I Uppsala universitet ingår Högskolan på Gotland fr.o.m. 1 juli 2013.
- Stockholms konstnärliga högskola bildades 1 januari 2014 av Dans- och cirkushögskolan, Operahögskolan och Stockholms dramatiska högskola.

³² Hade tidigare tillhört Försvarsdepartementet område men flyttades över till Utbildningsdepartementet och blev högskoleutbildning.

Tabell 5.2 Namnbyten under perioden

Nuvarande namn	Tidigare namn
Blekinge tekniska högskola	Högskolan i Karlskrona/Ronneby
Högskolan i Gävle	Högskolan i Gävle/Sandviken
Högskolan Väst	Högskolan i Trollhättan/Uddevalla
Högskolan Dalarna	Högskolan i Falun/Borlänge
Luleå tekniska universitet	Högskolan i Luleå
Högskolan Kristianstad	Högskolan i Kristianstad

I beskrivningen av utvecklingen 1993–2013 utgår vi från de universitet och högskolor som fanns 2014. För högskolor och universitet som har fusionerat, sammanslagits eller inrättats under perioden ingår samtliga uppgifter gällande 1993/94 i det lärosäte de tillhörde 2014. Exempelvis har Stockholms universitet tillförts all lärarutbildning från Lärarhögskolan i Stockholm. All vårdhögskoleutbildning är från 1993/94 förd till den statliga högskola de kom att tillhöra efter förstatligandet 2002.

5.4 Vetenskapsområden

Nya universitet inrättades 1 januari 1999 i Karlstad, Växjö och Örebro och principbeslut fattades om att även Mitthögskolan på sikt skulle få universitetsstatus (inrättades 1 januari 2005). För att åstadkomma en bredare indelning än fakultetsindelningen att fördela resurser på, fattade riksdagen 1999 beslut om att införa vetenskapsområden. Detta möjliggjorde för högskolor att få bedriva forskarutbildning och få anslag till forskning och forskarutbildning.

Fyra vetenskapsområden inrättades: humanistisk-samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt (i stort sett jämförbart med fakultetsindelningen). För högskolor med fasta forskningsresurser fördelades nu resurserna på vetenskapsområden i stället för på fakulteter. En högskola som, efter prövning av Högskoleverket, erhöll ett vetenskapsområde fick rätt att utfärda examen på forskarnivå inom området, och fick också ett anslag för forskning och forskarutbildning inom vetenskapsområdet.

Följande högskolor erhöll efter ansökan vetenskapsområden: Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Högskolan i

Kalmar, Malmö högskola, Mithögskolan (fram till 2004) och Mälardalens högskola.

Från och med 2010 gavs högskolorna i stället rätt att hos Högskoleverket ansöka om examenstillstånd inom forskningsområden (snävare indelning än vetenskapsområden) som den berörda högskolan själv avgränsat. Ett sådant erhållande av examenstillstånd innebar inte att särskilda resurser tilldelades.

I dag har nästan alla högskolor utom de konstnärliga minst ett sådant examenstillstånd.

5.5 Forskningsmedlens utveckling

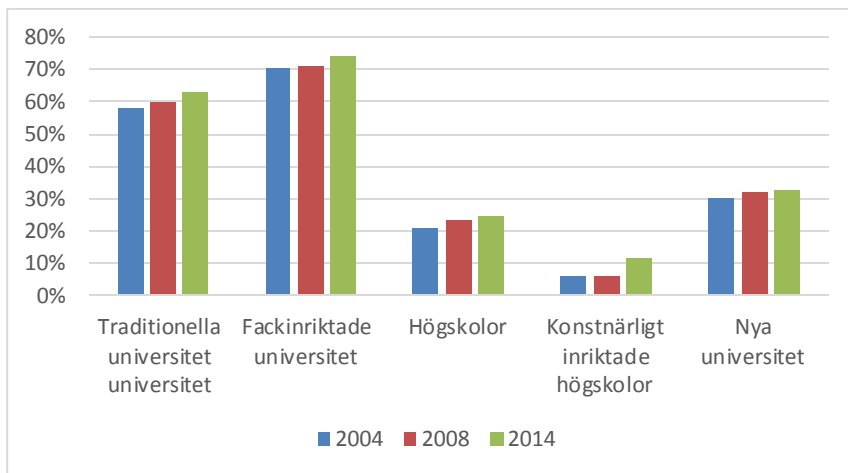
Även om vårt utredningsuppdrag enbart berör grundutbildningen finns det skäl att något kommentera utvecklingen av forskningsfinansieringen. I en rapport från Universitetskanslersämbetet (UKÄ) redovisas utvecklingen av lärosätenas intäkter som går till forskning. I absoluta tal har ökningen varit störst vid de traditionella universiteten, följt av de fackinriktade universiteten³³. Dessa två lärosätesgrupper fick 93 procent av den totala intäktsoökningen i sektorn. Däremot har den relativa ökningen varit störst vid de fackinriktade universiteten (+24 procent) och de konstnärliga högskolorna (+23 procent). Vid de traditionella universiteten har ökningen varit 18 procent och vid högskolorna 12 procent. Ökningen har varit minst vid de nya universiteten där forskningsresurserna ökat med 11 procent.³⁴

I rapporten redovisas också andelen av lärosätets totala intäkter som går till forskning och utbildning på forskarnivå.

³³ I rapporten ingår Luleå tekniska universitet i de fackinriktade universiteten. I den fortsatta redovisningen är Luleå tekniska universitet inkluderad i de traditionella universiteten. Se text under figur 5.1.

³⁴ UKÄ (2013b).

Figur 5.1 Andel av lärosätenas totala intäkter som går till forskning och utbildning på forskarnivå, år 2004, 2008, 2014



Traditionella universitet: Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet.

Fackinriktade universitet: Kungl. Tekniska högskolan, Karolinska institutet, Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm samt Sveriges lantbruksuniversitet.

Nya universitet: Linnéuniversitetet, Karlstad universitet, Mittuniversitetet och Örebro universitet.

Högskolor: Blekinge tekniska högskola, Försvarshögskolan, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Jönköping, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Gymnastik- och idrottshögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Södertörns högskola.

Konstnärliga högskolor: Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan, Konstfack, Stockholms konstnärliga högskola.

Källa: Bearbetningar av UKÄ (2013b) *Forskningsresurser i högskolan, En kartläggning av lärosätenas forskningsfinansiering 2008–2012*. Rapport 2013:7.

5.6 Styrelsernas sammansättning

Reformen 1977 hade inneburit stora förändringar i styr- och beslutsformerna inom universitets- och högskoleområdet. Frånsett anställda och studenter gavs också företrädare från samhället (yrkesliv och politik) direkt inflytande i organen.

Vid det nya ämbetsverket Universitets- och högskoleämbetet, hade inrättats fem planeringsberedningar med stort ansvar för framför allt utbildningsfrågor, bl.a. utarbetade de riksgiltiga utbildningsplaner och yttrade sig över högskolornas anslagsframställ-

ningar. Detta nya upplägg innebar en hårdare central styrning av utbildningen än tidigare.³⁵

Regionstyrelser och linjenämnder hade införts med en majoritet av allmänföreträdare i regionstyrelserna, och i linjenämnderna ingick yrkeslivsrepresentanter. Regionstyrelserna³⁶ skulle, i sin region, samordna utvecklingen och utbyggnaden av den högre utbildningen och utbildningsutbudet, fördela vissa medel för utbildning (särskilt inom anslaget för lokala och individuella linjer samt enstaka kurser) och ta ansvar för anknytningen mellan enheter med och utan forskningsresurser. Slutligen skulle de ta ansvar för organisations- och förvaltningsfrågor som berörde två eller flera högskoleenheter. Vid högskolorna infördes under högskolestyrelsen linjenämnder. Dessa skulle ansvara för utbildningens innehåll m.m. inom varje utbildningssektor.³⁷

Reformen 1993 blev i stället en ”frihetsreform”. Regionstyrelserna hade tidigare avskaffats och styrelserna för högskolorna fick ett betydligt större ansvar än tidigare. Centralstyrningen upphörde och regering och riksdag skulle styra genom mål och resultatstyrning inom fastställda ekonomiska ramar. Efter regeringsskiftet 2006 tillsattes en utredning som 2008 överlämnade sitt betänkande *Självständiga lärosäten*³⁸. Efter beredning kom propositionen *En akademi i tiden. Ökad frihet för universitet och högskolor*³⁹. Efter riksdagsbehandlingen, vilken ledde till att propositionens förslag fullföljdes, togs i stort sett alla regleringar bort om hur en högskola skulle vara organiserad och högskolorna kunde själva besluta om sin organisation utöver styrelse och rektor.⁴⁰ Om beslut ska fattas som berör uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen eller organisation av eller kvalitet i forskningen ska dock personer som är vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta vara i majoritet. Studenterna gavs rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation.⁴¹

³⁵ André (2013).

³⁶ Avskaffades 1 juli 1988.

³⁷ André (2013).

³⁸ SOU 2008:104.

³⁹ Prop. 2009/10:149.

⁴⁰ SFS 1992:1434 2 kap. 5 §.

⁴¹ SFS 1992:1434 2 kap. 6–7 §§.

Eftersom styrelserna har fått en mycket central och ansvarsfull position finns det anledning att redovisa vilka förändringar som har skett i deras sammansättning under perioden.

Tabell 5.3 Förändringar i styrelsernas sammansättning under perioden 1993–2014

Fr.o.m.	Ordförande	V. ordförande	Ledamöter	Därav studenter
1993/94 ⁴²	Rektor	Rektors stf	Högst 12	Rätt att vara representerade
1994 ⁴³	Rektor	Väljs av styrelsen	Oförändrat	Oförändrat
1995 ⁴⁴	Rektor	Oförändrat	Högst 14	Minst 2
1998 ⁴⁵	Utses av regeringen	Oförändrat	Rektor och högst 13	3 ledamöter
2007 ⁴⁶	Oförändrat	Oförändrat	Högst 14 men rektors ledamotskap regl i HL	Oförändrat

I nu gällande högskoleförordning sägs att styrelsen för en högskola ska bestå av ordföranden och fjorton andra ledamöter. Av högskolelagen framgår att rektor skall ingå i styrelsen. Styrelsen ska utse vice ordförande inom sig.⁴⁷

I förordningen regleras nu också den detaljerade sammansättningen: Lärarna har rätt att vara representerade med tre ledamöter i styrelsen. Studenterna har rätt att vara representerade med tre ledamöter i styrelsen.

Från och med 2012⁴⁸ finns det i högskoleförordningen för första gången reglerat hur nomineringen av de ledamöter som utses av regeringen ska ske. En grupp bestående av en person som utses av regeringen, landshövdingen i aktuellt län samt en representant för studenterna vid lärosätet ska lämna förslag på styrelse till regeringen. Tidigare hade det skett genom att Utbildningsdepartementet hade hämtat in förslag från respektive lärosäte och övriga intressenter.

⁴² SFS 1993: 100.

⁴³ SFS 1994: 1101.

⁴⁴ SFS 1995: 337.

⁴⁵ SFS 1998: 1003.

⁴⁶ SFS 2007: 151.

⁴⁷ SFS 2012: 584.

⁴⁸ SFS 2012: 584.

Sammanfattningsvis har de viktigaste förändringarna varit att rektor fr.o.m. 1998 inte längre är ordförande i styrelsen, och att nomineringen av de externa ledamöterna reglerades 2012 vilket innebar att endast studenterna tillförsäkrades ledamotskap i nomineringsgruppen. Antalet ledamöter har varierat över tiden men de externa ledamöterna har alltid haft majoritet. Frågan om styrelsens roll är för närvarande under utredning (Dir 2014:70).

5.7 Tillträde till högre utbildning

I och med reformen 1993 blev varje lärosäte en antagningsmyndighet. Den lokala friheten ledde till att behörighetsreglerna blev allt mer differentierade mellan olika utbildningar, och därmed oöverskådliga. Detta åberopade regeringen i propositionen *Tillträde till högre utbildning m.m.*⁴⁹ och tydliggjorde att reglerna för tillträde till högskolan är en angelägenhet för riksdag och regering eftersom universitet och högskolor ingår i ett nationellt utbildningssystem. I propositionen föreslogs det enskilda lärosätet även fortsättningsvis vara antagningsmyndighet, men den nya myndigheten Högskoleverket⁵⁰ skulle samtidigt få omfattande uppgifter på tillträdesområdet. Propositionen låg till grund för de nya tillträdesregler som infördes fr.o.m. höstterminen 1997. Tillträdesreglerna blev då mer likriktade än tidigare. Högskoleverket utfärdade föreskrifter om vilka utbildningar som gav grundläggande behörighet, vilka standardbehörigheter som gällde för olika utbildningar m.m.

Parallellt med 1993 års reform inom högskolan förändrades gymnasieskolan. Nationella gymnasieprogram infördes successivt, som alla skulle ge allmän behörighet till högskolan.

Den senaste stora förändringen av tillträdesreglerna skedde när nya tillträdesregler infördes i och med antagningen till höstterminen 2010. Reglerna innebar en skärpning av den grundläggande behörigheten. Dessutom infördes att sökande med betyg utfärdade efter 2003 kan tillgodoräkna meritpoäng för matematik, moderna språk, engelska samt för meritkurser som är angivna för respektive områdesbehörighet. Personer med kompletterande betyg söker i en

⁴⁹ Prop. 1995/96:184.

⁵⁰ Inrättades 1995.

särskild grupp. Några år tidigare hade också den så kallade 25:4 regeln – som infördes i samband med reformen 1977 och som innebar att ålder och arbetslivserfarenhet kunde ge allmän behörighet – upphört att gälla.⁵¹ Sammantaget innebär detta att i förhållande till tidigare regler gynnar de nya tillträdesreglerna unga sökande, vilket de senaste åren har visats genom att studentpopulationen i högskolan förnygrats (se avsnitt 6.2.2).

5.8 Förändringar i examensstrukturen

Examensordningens struktur behölls i stort sett oförändrad från 1993 fram till 2007. Ett antal yrkesexamina infördes 1999–2001, främst inom vårdområdet (audionom-, biomedicinsk analytiker-, dietist-, ortopedingenjör-, röntgensjuksköterske-, tandtekniker-, specialistsjuksköterske- och sjukhusfysikerexamen), och en yrkes-högskoleexamen 2002. Några yrkesexamina togs bort. Exempelvis ersattes åtta äldre lärarexamina av en enda lärarexamen, och på sjö-utbildningsområdet slogs några examina samman. Många yrkesexamina fick också ändrade målbeskrivningar, och för några ändrades poängomfattningen. Bland generella examina var den största förändringen att en ny inriktning inom magisterexamen infördes: magisterexamen med ämnesbredd.⁵²

Den 1 juli 2007 infördes⁵³ den utbildnings- och examensstruktur som gäller i dag. Bakgrunden till denna var Sveriges deltagande i den s.k. Bolognaprocessen. Bolognaprocessen syftar till att främja rörlighet, anställningsbarhet och Europas konkurrenskraft som utbildningskontinent, och ett viktigt medel för att nå dessa mål var att skapa jämförbara strukturer för den högre utbildningen i de europeiska länderna.

Den största förändringen i den nya utbildnings- och examensstrukturen var att tre nivåer infördes i högre utbildning: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Såväl utbildning – dvs. varje kurs – som examen är placerad på en av dessa nivåer. Varje nivå förutsätter och bygger på att studenten har utbildning från tidigare nivå.

⁵¹ Prop. 2006/07:107.

⁵² Ds. 2003:4, s. 33–34.

⁵³ Prop. 2004/05:162.

En annan stor förändring var att en ny examen – masterexamen – infördes. Masterexamen är en tvåårig examen på avancerad nivå. Magisterexamen – som tidigare var fyraårig (djupmagister) eller ettårig (breddmagister som förutsatte en tidigare examen) – blev nu en ettårig examen på avancerad nivå. Därmed finns två generella examina på avancerad nivå. Också på grundnivå finns två generella examina: högskoleexamen, som är tvåårig, och kandidatexamen, som är treårig. Ett antal yrkesexamina togs bort. Av nuvarande yrkesexamina är 29 placerade på grundnivå och 22 placerade på avancerad nivå.

En ny examenskategori – konstnärliga examen – infördes. Inom kategorin finns konstnärlig högskoleexamen, konstnärlig kandidatexamen, konstnärlig magisterexamen och konstnärlig masterexamen – i analogi med de generella examina.

I och med den nya examensordningen omarbetades dessutom samtliga examensbeskrivningar så att de följer en gemensam struktur i enlighet med den europeiska övergripande referensramen för examina. Alla examina fick också ett exakt antal poäng. Detta gällde även tidigare för det stora flertalet examina, men för de generella examina och för några yrkesexamina fanns innan reformen i stället ett krav på minst antal poäng.

Utöver dessa förändringar i utbildnings- och examensstrukturen infördes ett nytt poängsystem där ett läsårs heltidsstudier motsvarade 60 högskolepoäng (hp).

Vissa examina har fått en ökad poängomfattning under perioden, se vidare avsnitt 10.3.

6 Studenterna i högskolan

6.1 De kommande studenterna

6.1.1 En stor del av gymnasieungdomarna vill studera vidare¹

Enligt den undersökning som Ungdomsbarometern årligen genomför bland gymnasieungdomar uttrycker nästan hälften att de vill fortsätta att studera direkt efter gymnasiet. Ännu säkrare är de på att de vill studera vidare inom tre år efter studenten: 56 procent är absolut säkra på detta, och 33 procent tror att de kanske kommer att studera vidare. Endast 11 procent har svarat att de förmodligen inte eller garanterat inte kommer att studera vidare. Det är en något högre andel bland de unga kvinnorna än bland de unga männen som vill fortsätta studera. Detta stämmer väl överens med den enkätundersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde 2013 till elever i gymnasieskolans årskurs 3. Där uppgav 69 procent av de unga kvinnorna och 48 procent av de unga männen att de planerar att påbörja en högskoleutbildning de närmaste tre åren. På högskoleförberedande program var andelen högre: 85 procent av kvinnorna och 77 procent av männen planerade gå vidare till högre studier.²

För de flesta som vill studera vidare är det möjligheten att få ett bra arbete och en bra inkomst som lockar. De allra flesta är också intresserade av vilka yrken som i framtiden kommer att ha ett rekryteringsbehov och vilka utbildningar som leder till dessa yrken. Bland de svarande i Ungdomsbarometerns enkät uppgav 45 procent att de redan har kunskap om detta, medan 47 procent svarade att de

¹ Avsnittet bygger framför allt på data från Ungdomsbarometerns enkätundersökning (2014) till drygt 10 000 gymnasieelever hösten 2014. Enligt Ungdomsbarometern utgör de svarande en representativ fördelning av hur den unga befolkningen fördelar sig avseende kön, ålder och regioner.

² SCB (2014c), s. 7.

gärna vill veta mera. Det är en betydligt större andel av de unga männen än av de unga kvinnorna som anser sig känna till framtidsutsikter för olika yrken.

Över 90 procent uppger att det är mycket eller ganska viktigt att de är säkra på att utbildningen leder till ett jobb när de väljer utbildning. Samtidigt uppger 27 procent att de inte direkt anpassar sina studie- och yrkesval till hur arbetsmarknaden ser ut i framtiden. Och 96 procent anser att det är mycket eller ganska viktigt att utbildningen är inom ett ämne som de är intresserade av. Valet av utbildning sker alltså sannolikt genom en jämkning mellan de ungas ämnesintresse och deras kunskap om den framtida arbetsmarknaden.

Att enkelt kunna bli antagen till utbildningen, att den ges vid ett visst lärosäte och att kvaliteten på undervisningen är hög är också viktiga parametrar i valet av utbildning.

De allra flesta av de elever som vill läsa vidare efter gymnasiet planerar att läsa på ett program. I SCB:s enkätstudie uppger 75 procent att de vill läsa ett program som leder till examen. Omkring 5 procent vill själva kombinera ihop kurser som leder till en examen, och cirka 20 procent vet inte om de vill följa ett program eller läsa kurser. En stor andel, 37 procent, uppger att de kan tänka sig att läsa hela eller delar av utbildningen på distans.³

6.1.2 Söktrycket varierar mellan utbildningar

Intresset för att studera vid universitet och högskolor kan mätas i antalet som anmäler sig som sökande till kurser och program vid universitet och högskolor. Över åren har intresset för högskolestudier – mätt på detta sätt – varierat. De senaste åren har antalet sökande legat på en hög nivå.

De sökande till högskolan består dels av nya sökande, dvs. personer som inte tidigare har studerat i högskolan, dels av personer som redan är studenter och söker sig vidare i systemet. I ett längre perspektiv har det skett relativt kraftiga förändringar i antalet sökande, vilket innebär att också konkurrensen om platserna – andelen av de

³ SCB (2014c), s. 17 och 21.

sökande som har antagits – har varierat. Sedan 2006 har antalet sökande ökat konstant, och andelen antagna har minskat.

Inför hösten 2014 fanns det totalt 364 400 behöriga sökande till program och kurser vid universitet och högskolor. Av dessa sökte knappt hälften, 175 100, till program. Både antalet sökande till program och till kurser har ökat de senaste åren, dock har antalet sökande till program ökat något mer.⁴

De sökande fördelar sig dock inte jämt, och konkurrenssituationen varierar mellan olika utbildningar. Under perioden 1998–2014 har andelen som kommer in på sitt förstahandsval på program varierat mellan 54 och 71 procent. Hösten 2014 gällde det för 54 procent. Enligt Universitets- och högskolerådet var det höstterminen 2014 konkurrens till 61 procent av programmen och till 18 procent av kurserna, efter urval.⁵ Med konkurrens avses att det fanns minst en reservplacerad sökande.

Det är inte så stora förändringar över tid vilka utbildningar som lockar flest sökande. Av de 175 100 behöriga förstahandssökanden till program höstterminen 2014 sökte 11 600 till civilingenjörsutbildningen. Till sjuksköterskeutbildningen sökte 8 600 och till juristutbildningen 7 200. Antalet behöriga förstahandssökande till de fyra lärarutbildningarna var sammantaget 16 400 hösten 2014. För program som leder till en generell eller en konstnärlig examen var det flest behöriga sökande inom företagsekonomi och administration (12 700 sökande), informatik, datavetenskap och systemvetenskap (7 500) och ledning och administration (6 500).⁶

Hur konkurrenssituationen ser ut beror dock på hur många av de sökande som slutligen blir antagna. Flest behöriga förstahandssökande per antagen, bland yrkesexamensprogram med minst 100 antagna, hade hösten 2014 utbildningarna till psykolog (9,7 behöriga förstahandssökande per antagen), veterinär (7,1), läkare (6,6), jurist (5,6) samt fysioterapeut (5,6). Detta är utbildningar som under lång tid har varit eftersökta. Bland större yrkesexamensprogram med få behöriga förstahandssökande per antagen märks utbildningen till högskoleingenjör (1,0 behöriga förstahandssökande per antagen), ämneslärare (1,1) och grundlärare (1,4).⁷ Man bör notera att även om antalet

⁴ UKÄ & SCB (2014c), s. 12, och motsvarande Statistiska meddelanden åren 2010–2013.

⁵ Universitets- och högskolerådet (2014), s. 13.

⁶ UKÄ & SCB (2014c), tabell 6A.

⁷ UKÄ & SCB (2014c), tabell 6A.

förstahandssökande per antagen är lågt till dessa utbildningar tillhör de utbildningar som har flesta antal sökande.

Tabell 6.1 Antal behöriga förstahandssökande och antagna till yrkesexamensprogram höstterminen 2014

Yrkesexamensprogram med fler än 100 antagna. Tabellen är sorterad enligt högst antal behöriga förstahandssökande.

	Behöriga förstahandssökande			Behöriga förstahands-sökande per antagen		
	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män
Civilingenjör	11 570	3 410	8 150	1,5	1,4	1,5
Sjuksköterska	8 560	7 230	1 330	2,6	2,6	2,3
Jurist	7 170	4 470	2 710	5,6	6,0	5,1
Socionom	6 950	5 780	1 170	3,7	3,7	3,7
Förskollärare	6 210	5 640	570	2,1	2,1	2,2
Läkare	5 770	3 410	2 360	6,6	7,5	5,6
Psykolog	5 440	3 800	1 640	9,7	10,4	8,3
Högskoleingenjör	5 380	1 320	4 060	1,0	0,9	1,0
Ämneslärare	5 010	2 550	2 460	1,1	1,1	1,1
Grundlärare	4 580	3 410	1 170	1,4	1,3	1,5
Specialistsjuksköterska	4 450	3 810	640	1,7	1,7	1,9
Civilekonom	2 740	1 340	1 390	2,0	1,9	2,2
Fysioterapeut	2 530	1 560	960	5,6	5,1	6,4
Arkitekt	1 920	1 150	770	4,9	4,8	5,2
Specialpedagog	1 090	1 010	80	1,8	1,8	1,4
Studie- och yrkesvägledare	1 020	870	150	2,7	2,7	2,8
Tandhygienist	1 010	910	100	3,4	3,6	2,0
Tandläkare	1 000	660	340	4,5	5,2	3,7
Speciallärare	900	840	60	1,3	1,3	1,1
Veterinär	770	690	80	7,1	7,3	5,9
Arbets terapeut	770	650	120	1,8	1,8	1,9
Biomedicinsk analytiker	750	580	170	1,1	1,1	1,0
Röntgensjuksköterska	550	430	120	2,1	2,1	1,8
Barmorska	450	450	0	3,3	3,3	-
Logoped	410	370	40	2,4	2,5	2,0
Receptarie	290	230	60	0,9	0,9	1,0
Audionom	290	210	80	2,2	2,2	2,3

Apotekare	280	200	80	1,2	1,2	1,2
Sjökapten	250	30	220	1,5	1,2	1,5
Agronom	190	140	50	1,1	1,0	1,3
Landskapsarkitekt	190	150	40	1,4	1,6	1,1
Officer	190	30	160	1,7	1,4	1,8
Optiker	150	120	30	1,4	1,5	1,2
Sjöingenjör	140	10	130	0,9	0,6	1,0

Anm: Antal förstahandssökande är avrundat till närmaste tiotal.

Källa: UKÄ & SCB (2014) *Universitet och högskolor. Sökande och antagna till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå höstterminen 2014*. Statistiskt meddelande UF 46 SM 1401, tabell 6A.

6.2 De som är studenter

Antalet studenter har ökat kraftigt de senaste tjugo åren. Höstterminen 1994 studerade knappt 200 000 personer i högskolan, höstterminen 2013 hade antalet ökat till 350 000. De allra flesta som studerar vid svenska universitet och högskolor tillhör den svenska befolkningen. Ungefär en tiondel – andelen har varierat genom åren – av studenterna är dock inresande studenter, dvs. studenter som ingår i lärosätenas utbytesprogram eller som kommer till Sverige på egen hand för att studera.

Andelen studenter som enbart läser på fristående kurs har minskat och andelen som läser på program har ökat. Under läsåren 2004/05–2010/11 låg andelen studenter som enbart läste på fristående kurser på mellan 40 och 42 procent. Läsåret 2012/13 gällde det för 38 procent av studenterna, och läsåret 2013/14 för 35 procent av studenterna.⁸

6.2.1 Många utbildningar har sned könsfördelning

Det är fler kvinnor än män som studerar i högskolan. I alla åldrar var det en större andel av kvinnorna än av männen i befolkningen som studerade. Detta är inte unikt internationellt sett – i de flesta andra OECD-länder är situationen densamma (se kapitel 4). I Sverige har könsfördelningen i högskolan varit omkring 40 procent män och 60 procent kvinnor sedan början av 2000-talet, men ser

⁸ UKÄ & SCB (2015), s. 21.

man till enskilda utbildningar är könsfördelningen ofta snedare.⁹ Läsåret 2012/13 hade endast 26 procent av kurserna vid universitet och högskolor en jämn könsfördelning (inom intervallet 40–60 procent).¹⁰

Flera orsaker brukar anges som skäl till att fler kvinnor än män studerar i högskolan. En förklaring är att utbildning mot yrken dit män traditionellt söker sig i stor utsträckning ges i gymnasieskolan, medan utbildning mot yrken dit kvinnor traditionellt söker sig finns i högskolan. Av eleverna i gymnasieskolan 2012/13 läste 36 procent av männen och 28 procent av kvinnorna på ett yrkesinriktat program. En annan förklaring är att kvinnor har bättre studieresultat i gymnasieskolan och därmed större möjlighet att studera i högskolan.¹¹ Dessutom återkommer kvinnor i större utsträckning än män till nya studieperioder i högskolan.¹² Samtidigt är det en lägre andel av de kvinnor som söker än av de män som söker som blir antagna, vilket åtminstone delvis hänger samman med kvinnor i större utsträckning än män söker till utbildningar inom hälso- och sjukvårdsområdet där konkurrensen är stor.¹³

Både bland kvinnor och män är *juridik och samhällsvetenskap* det vanligaste ämnesområdet. Näst vanligast bland kvinnor är *humaniora och teologi*, medan det bland män var *teknik*. Könsfördelningen är jämnast inom området *naturvetenskap*. Störst könsskillnad finns inom *vård och omsorg* samt *medicin och odontologi*. Inom *teknik* och *naturvetenskap* har könsskillnaderna blivit mindre de senaste tjugo åren, då andelen kvinnor inom dessa områden har ökat. Någon motsvarande ökning av andelen män finns inte i områdena *vård och omsorg* samt *medicin och odontologi*.¹⁴

⁹ UKÄ & SCB (2015), s. 17.

¹⁰ UKÄ (2014a), s. 119.

¹¹ SCB (2014a), s. 31–33.

¹² Högskoleverket (2012a), s. 5.

¹³ UKÄ & SCB (2014c), s. 8.

¹⁴ UKÄ & SCB (2015), s. 20.

Tabell 6.2 Antal studenter per ämnesområde läsåret 2013/14 samt andelen kvinnor respektive män

	Totalt antal studenter	Andel (%) av studenter	
		Kvinnor	Män
Totalt	406 000	60	40
Juridik och samhällsvetenskap	207 800	63	37
Humaniora och teologi	97 600	61	39
Teknik	82 600	34	66
Naturvetenskap	74 200	45	55
Vård och omsorg	38 000	85	15
Medicin och odontologi	34 200	73	27
Konstnärligt område	12 700	58	42
Övrigt område	20 400	58	42
Okänt	7 100	58	42

Källa: UKÄ & SCB (2015), *Studenter och examina*, Statistiskt meddelande UF20 SM 1501.

Av yrkesexamensprogrammen är det endast ett fåtal som har en könsfördelning inom det etablerade jämställdhetsintervallet 40–60, dvs. som lägst 40 procent av någotdera könet. Läsåret 2013/14 gällde det för utbildningarna¹⁵ mot civilekonom, jurist, läkare samt yrkeslärare och ämneslärare (där det dock skiljer beroende på ämnesinriktning).¹⁶

En högre andel av männen än av kvinnorna studerar på avancerad nivå. Läsåret 2013/14 studerade 24 procent av kvinnorna och 26 procent av männen på kurser avancerad nivå. Andelen som studerar på avancerad nivå skiljer sig mellan ämnesområden. Inom alla ämnesområden förutom *vård och omsorg* och *konstnärligt område* var det dock en högre andel av männen än av kvinnorna som studerade på avancerad nivå. Störst skillnad mellan könen fanns inom området *medicin och odontologi*, där 39 procent av männen men enbart 28 procent av kvinnorna studerade på avancerad nivå. Förklaringen ligger antagligen i att män i större utsträckning finns på långa utbildningar där en större del av kurserna är klassificerade på avancerad nivå.¹⁷

¹⁵ Avser könsfördelning bland nybörjare på programmen.

¹⁶ SCB (2015), tabell 5.

¹⁷ SCB (2015) s. 20.

Att studera på fristående kurser är vanligare bland kvinnor än bland män. Läsåret 2013/14 studerade 36 procent av kvinnorna och 34 procent av männen enbart på fristående kurser. Detta hänger samman med att det bland kvinnorna också är vanligare att studera på distans. Bland kvinnorna studerade omkring 30 procent på distans – inräknat de som kombinerar distansstudierna med campusstudier – och bland männen gällde det för cirka 25 procent. Många av dem som läser på distans har en tidigare examen. Läsåret 2013/14 hade 42 procent av kvinnorna som enbart läste på distans en tidigare examen, och bland män gällde det för 38 procent.¹⁸

När det gäller genomströmning finns det också könsskillnader. Examensfrekvensen varierar mellan olika program men för i stort sett alla gäller att kvinnor avlägger examen i högre utsträckning än män. Detta gäller både på program med en majoritet kvinnor och på program med en majoritet män. (Se vidare avsnitt 10.1.) Prestationsgrad – som också kan ses som ett mått på genomströmning – är högre på program än på fristående kurs, och högre på campusutbildningar än på distansutbildningar. Inom samtliga studieförmer är dock prestationsgraden högre för kvinnor än för män.

6.2.2 Fler yngre studenter

Studentpopulationen har förnygrats de senaste tio åren. Mellan läsåren 2004/05 till 2013/14 har medianåldern minskat bland studenterna från 26,0 år till 24,9 år. Kvinnorna var i genomsnitt ett år äldre än männen.

Bland studenterna 2013/14 utgjorde åldersgruppen som var 21 år eller yngre 22 procent av kvinnorna och 25 procent av männen. Bland både män och kvinnor har denna åldersgrupp ökat, för kvinnor med 5 procentenheter och för män med 7 procentenheter sedan läsåret 2004/05. Även andelen studenter i åldern 22–24 år har ökat under samma period: bland kvinnorna med 3 procentenheter och bland männen med 1 procentenhet. Däremot har andelen studenter som var äldre än 30 år minskat, bland kvinnor från 27 till 21 procent, och bland män från 16 till 13 procent.¹⁹

¹⁸ SCB (2015), s. 22 ff.

¹⁹ SCB (2015), s. 19 ff.

Många av distansstudenterna tillhör den äldre åldersgruppen. Bland de studenter som enbart läser på distans var 42 procent 34 år och äldre läsåret 2013/14. Det kan jämföras med de studenter som både läser på distans och på campus och med dem som enbart studerar på campus där 17 respektive 12 procent var 34 år och äldre.²⁰ Eftersom distansutbildning är vanligare bland kvinnor än bland män, och det dessutom är vanligare att kvinnor återkommer till utbildning, blir följden en kraftig dominans av kvinnor i studentgruppen som är 34 år och äldre.

6.2.3 Social snedrekrytering till högre utbildning²¹

Studenternas sociala bakgrund mäts genom uppgifter om deras föräldrars utbildning. Uppgifter om social bakgrund finns för studenter som är 35 år eller yngre.

Om man mäter den sociala bakgrunden bland studenterna och relaterar den till motsvarande uppgifter för befolkningen i sin helhet, ser man att det är en social snedrekrytering till högre utbildning, och att omfattningen av denna inte har förändrats de senaste tio åren.

Lsåret 2013/14 hade 38 procent av de nya studenterna i högskolan högutbildade föräldrar, dvs. åtminstone en av föräldrarna hade avslutat en minst treårig eftergymnasial utbildning. I samma nybörjarkull var det 23 procent som hade föräldrar med låg utbildning, dvs. högst tvåårig gymnasieutbildning. Om rekryteringen till högskolan skulle motsvara fördelningen i befolkningen i åldern 19 till 34 år skulle förhållandena vara de omvända: 25 procent av de nya studenterna skulle ha högutbildade föräldrar och 37 procent skulle ha lågutbildade föräldrar.

Den sociala snedrekryteringen blir än tydligare när man studerar enskilda utbildningar. I de fall som föräldrarna är högutbildade läser studenterna i stor utsträckning på långa utbildningar som förbereder för ett yrkesliv som ofta har goda karriärmöjligheter. Några exempel på detta är utbildningar till läkare (66 procent av nybörjarna 2013/14 hade högutbildade föräldrar), arkitekt (66 procent), psykolog (63 procent) jurist (58 procent) och civilingenjör

²⁰ SCB (2015), s. 23.

²¹ UKÄ & SCB (2014b).

(56 procent). På de generella programmen börjar studenter med högutbildade föräldrar i stor utsträckning på masterprogram (50 procent av nybörjarna 2013/14 hade högutbildade föräldrar). Studenter som inte har högutbildade föräldrar finns framför allt på kortare lärar- och vårdutbildningar.

6.2.4 Andelen studenter med utländsk bakgrund har ökat²²

Studenter med utländsk bakgrund tillhör den svenska befolkningen, men de är antingen födda i ett annat land än Sverige eller har två utrikesfödda föräldrar. Andelen nya studenter med utländsk bakgrund har ökat över tid. Läsåret 2012/13 hade 19 procent av de nya studenterna utländsk bakgrund, vilket kan jämföras med 16 procent tio år tidigare.

Uppgifter från SCB och Universitetskanslersämbetet visar på att personer med utländsk bakgrund som har invandrat vid 7 års ålder eller senare är underrepresenterade i högskolan. Bland de 25-åringar som hade utländsk bakgrund och som antingen var födda i Sverige eller hade invandrat senast vid sex års ålder, var övergången till högskolestudier lika hög som bland de 25-åringar som hade svensk bakgrund. Bland 25-åringar med utländsk bakgrund och som invandrat vid 7 års ålder eller senare, var däremot övergången till högskolestudier betydligt lägre.

Skillnader i övergång till högre studier är också större i äldre födelsekohorter. Förutom ålder vid invandring spelar föräldrars utbildningsnivå roll för övergången till högskolestudier – liksom den gör för studenter med svensk bakgrund. Även vilket land som man själv eller föräldrarna har invandrat ifrån har betydelse.

Studenter med svensk respektive utländsk bakgrund börjar i viss utsträckning på skilda utbildningar. Studenter med utländsk bakgrund finns bland annat i stor utsträckning på utbildningarna till apotekare (76 procent av nybörjarna hade utländsk bakgrund), receptarie (64 procent), biomedicinsk analytiker (54 procent) och tandläkare (49 procent), och i liten utsträckning på utbildningar till fysioterapeut (5 procent), civilekonom (10 procent), jurist (11 procent), psykolog (11 procent) och arkitekt (12 procent).

²² UKÄ & SCB (2014a).

7 Utvecklingen 1994–2013

7.1 Sammanfattande beskrivning

Antalet helårsstudenter vid universitet och högskolor ökade med 31 procent från 228 000 år 1994 till 298 500 år 2013. Ökningen har skett inom utbildningsprogram där antalet helårsstudenter ökade från 147 000 år 1994 till 218 000 år 2013. På fristående kurser var antalet helårsstudenter i princip oförändrat; en minskning med 500 helårsstudenter från 81 000 till 80 500 under samma period.

Av ökningen om totalt 70 500 helårsstudenter mellan 1994–2013 har 64 procent skett vid högskolorna och 15 procent vid de fackinriktade universiteten. De traditionella och de nya universiteten har ökat med 8 procent respektive 9 procent. År 2013 svarade de traditionella universiteten för 50 procent av totala antalet helårsstudenter, högskolorna för 25 procent, de nya universiteten för 13 procent och de fackinriktade universiteten för 11 procent

Den totala andelen helårsstudenter på program har under samma period ökat från 64 procent (1994) till 73 procent (2013). De fackinriktade universiteten och de konstnärliga högskolorna hade 2013 en hög andel helårsstudenter på program 90, respektive 80 procent. Högskolorna och de nya universiteten hade en relativt likvärdig andel, nästan 75 procent, medan de traditionella universiteten har den lägsta andelen, cirka 68 procent.

När det gäller programutbildningarna är det program med inriktning mot generell examen (i fortsättningen generella program) som har ökat mest, från 36 500 helårsstudenter (1994) till 85 000 eller med 132 procent (2013). Motsvarande ökning på program med inriktning mot yrkesexamen (i fortsättningen yrkesinriktade program) var 108 500 (1994) respektive 130 000 helårsstudenter (2013) vilket är en ökning med 20 procent. Ökningen är ungefär likvärdig vid alla grupper av lärosäten. Program med inriktning mot

konstnärlig examen (i fortsättningen konstnärliga program) hade 1994 drygt 1 800 helårsstudenter. År 2013 hade detta antal ökat till cirka 3 100 helårsstudenter eller med 72 procent. Hälften av dessa helårsstudenter fanns 2013 vid de konstnärliga högskolorna.

Skillnaden mellan generell respektive yrkesinriktad examen är av mer formell natur i högskoleförordningen men det bör påpekas att båda typerna förbereder för yrkeslivet. Inom de generella programmen finns flera program med klar yrkesinriktning exempelvis utbildningar inom HR-området, internationellt inriktade utbildningar, datavetenskapliga utbildningar samt en stor andel samhällsvetenskapliga utbildningar som utbildar för administrativt inriktad yrkesverksamhet. För yrkesexamina är examensmålen mer specifika än för de generella.

De utbildningsområden (enligt svensk utbildningsnomenklatur, SUN¹) som har flest antal helårsstudenter 2013 är *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* (85 000), *teknik och tillverkning* (54 000) och *hälso- och sjukvård samt social omsorg* (51 500). Vid de traditionella och nya universiteten samt vid högskolorna har *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* flest och *hälso- och sjukvård samt social omsorg* näst flest helårsstudenter. De fackinriktade universiteten har flest helårsstudenter inom *teknik och tillverkning* medan *hälso- och sjukvård samt social omsorg* intar en andraplats i detta avseende. Den sistnämnda kategorin har haft den största procentuella ökningen, 75 procent, från 1994. Den enda kategori som har minskat är utbildningar inom *pedagogik och lärarutbildning* som minskade från 39 000 helårsstudenter 1994 till 36 500 år 2013.

Antalet helårsstudenter på fristående kurser har alltså, trots den totala ökningen av utbildningsvolymen, minskat marginellt. En förklaring till detta kan vara införandet av en ny utbildnings- och examensstruktur 2007 (Bolognareformen). De fristående kurser som kom att klassificeras på avancerad nivå kunde infogas eller rent av

¹ Svensk utbildningsnomenklatur (SUN) är ett system för klassificering av utbildning. På första nivån: 0 Allmän utbildning; 1 Pedagogik och lärarutbildning; 2 Humaniora och konst; 3 Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration; 4 Naturvetenskap, matematik och data; 5 Teknik och tillverkning; 6 Lant- och skogsbruk samt djursjukvård; 7 Hälso- och sjukvård samt social omsorg; 8 Tjänster; 9 Okänd.

Notera att utbildningsområde i SUN inte motsvarar de utbildningsområden som används för fördelning av resurser till utbildning på grundnivå och avancerad nivå. SUN-nivåerna beskrivs även i bilaga 6.

översättas till magister-/masternivå och kom i flera fall att erbjudas som generella program.

Antalet helårsstudenter var som högst år 2010 då det fanns 315 000 helårsstudenter vid universiteten och högskolorna. Därefter har det skett en minskning till 2013 med 18 500 helårsstudenter på fristående kurser medan antalet helårsstudenter på program har ökat med 2 000.

I det följande har vi markerat i huvuddiagrammet i varje avsnitt när Bologna-reformen 2007 infördes. Dessutom finns en markering för 2011 då ett antal omfördelningar/indragningar av medel påbörjades:

- Indragning 2012 av den tidigare tillfälliga satsningen under 2010 och 2011 på 10 000 högskoleplatser.
- Införandet av avgifter för s.k. tredjelandsstudenter medförde permanent minskning från 2011 av motsvarande resurser som tidigare hade finansierats inom takbeloppet.
- Anslagsminskning till följd av ny lärarutbildning och omfördelningar av platser inom lärar- och förskollärarytbildningar
- Minskning av resurser till följd av inaktiva studenter.

Dessa åtgärder har medfört att antalet helårsstudenter har minskat.

Vi redovisar i detta kapitel också utvecklingen av antalet program och antalet kurser även om dessa beräkningar bygger på mycket osäkra definitioner och beräkningar. Längre kurser kan omvandlas till program men också splittras upp i mindre kurser, program kan samläsas² med andra program osv. Resultatet kan dock ge en tendens. Antalet program ökade kraftigt i samband med Bologna-reformen 2007 för att senare plana ut från 2009 på en nivå om drygt 3 500 program i landet. Antalet fristående kurser ökade relativt jämt från cirka 15 000 år 1994 till 32 500 år 2010. Därefter minskade antalet till cirka 27 000 fristående kurser 2013. Det har alltså skett en fördubbling av antalet kurser under perioden trots att antalet helårsstudenter minskat något.

Antalet program och antalet helårsstudenter har inte haft samma procentuella utveckling över tiden. Antalet helårsstudenter

² I betydelsen en kurs kan ingå i flera program och följs då av alla studenter från flera program. En kurs kan också ingå i en större kurs och även här läser alla studenterna vid samma tillfälle kursen.

på program har under perioden ökat med cirka 50 procent medan antalet program har ökat med 175 procent. Skillnaden är störst för de generella programmen där antalet helårsstudenter har ökat med cirka 130 procent medan antalet program har ökat med 300 procent. För yrkesprogrammen är ökningen av antalet program 75 procent medan antalet helårsstudenter har ökat med 20 procent. Med reservationen ovan om svagheten i måtten kan en uttunning, dvs. färre antal helårsstudenter per program, noteras.

Fristående kurser har gått från att ofta bestå av terminslånga kurser som i normalfallet byggs samman till en lång utbildning som ger examen, till att framför allt vara korta kurser (mindre än 30 hp). Fristående kurser ges framför allt, och i växande utsträckning, inom utbildningsområdet *humaniora och konst*, där främmande språk utgör en stor del. Andelen kurser på avancerad nivå har ökat efter 2007 när den nya utbildnings- och examensstrukturen infördes.

Fortfarande ges merdelen av de fristående kurserna på campus, men en allt större andel ges på distans. Mätt i helårsstudenter är denna utveckling särskilt tydlig. Fristående kurser på distans är oftast korta och ges i stor utsträckning på deltid. Distansutbildning omfattar också programutbildningar, men även om utbudet av program på distans har ökat är antalet fortfarande relativt litet. Sedan 2010 har antalet fristående kurser minskat, och minskningen har framför allt skett bland det slags kurser som tidigare ökade – korta kurser, distanskurser och deltidskurser.

Kurser som ges på deltid och har äldre studenter ger ett grovt mått på fortbildning och vidareutbildning. Antalet kurser som faller inom dessa kriterier ökade fram till 2010, och de utgör en allt större del av de fristående kurserna. Merparten är korta kurser, och ungefär hälften ges på distans. Sedan 2010 har dock antalet kurser av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär minskat, i synnerhet gäller det för utbildningsområdena *pedagogik och lärarutbildning* och *hälso- och sjukvård samt social omsorg*. Också antalet sommarkurser har minskat sedan 2010.

Tabell 7.1 sammanfattar de viktigaste data från kartläggningen.

Tabell 7.1 Utvecklingen 1994–2013 i sammanfattning

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

* Lärosättesgrupper, se avsnitt 7.2.1.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

I de följande avsnitten redovisas mer detaljerade uppgifter för respektive högskolegrupp.

7.2 Utvecklingen av antalet helårsstudenter 1994-2013

7.2.1 Inledande beskrivning av statistiken

Vi har i beskrivningen valt att inledningsvis redovisa antalet helårsstudenter fördelade på program (inriktade mot generell examen, yrkesexamen och konstnärlig examen) samt fristående kurser. Efter som det första året efter 1993 års reform redovisades som ett läsår har vi valt att börja vår redovisning med det första hela kalenderåret efter reformen, dvs. 1994.

I redovisningen har vi valt att gruppera lärosäten i följande grupper:

1. Traditionella universitet (Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet).
2. Fackinriktade universitet (Kungl. Tekniska högskolan, Karolinska institutet, Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm, Sveriges lantbruksuniversitet).
3. Nya universitet (Linnéuniversitetet, Karlstads universitet, Mittuniversitetet, Örebro universitet).
4. Högskolor (Blekinge tekniska högskola, Försvarshögskolan, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Jönköping, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Gymnastik- och idrottshögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Södertörns högskola).
5. Konstnärliga högskolor (Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan, Konstfack, Stockholms konstnärliga högskola).
6. Vårdhögskolor med enskild huvudman (Ersta Sköndal högskola, Röda korsets högskola, Sophiahemmet högskola).
7. Övriga enskilda anordnare av högskoleutbildning.

I en särskild lärosätesbilaga (bilaga 3) som enbart publiceras elektroniskt, finns redovisning för varje lärosäte. Där redovisas fördelningen efter programtyp och fristående kurser för respektive SUN 1-nivå.

Detta gör det möjligt för den intresserade att följa utvecklingen för enskilda yrkesinriktade respektive generella program och fristående kurser.

I beskrivningen i detta kapitel särredovisas inte övriga enskilda anordnare eftersom det för dessa rör sig om ett mycket litet antal helårsstudenter, dessutom har ett antal av dessa utbildningsanordnare bara varit aktiva under vissa år under perioden. Under perioden har totalt 19 enskilda utbildningsanordnare haft helårsstudenter registrerade i SCB:s register. År 1994 fanns det två enskilda utbildningsanordnare med 18 helårsstudenter vardera. År 2014 hade antalet högskolor ökat till 11 med totalt 620 helårsstudenter. Av dessa fanns majoriteten, drygt 320, inom teologiskt inriktad utbildning, 120 fanns inom designinriktad utbildning och övriga fanns inom utbildningar i skog, musik och psykoterapi. I avsnittet om den totala bilden i riket ingår emellertid alla lärosäten oavsett huvudman.

I kapitel 5 har vi beskrivit vilka förändringar, fusioner, sammanslagningar och namnbyten som har skett under perioden 1994–2013. I beskrivningen utgår vi från hur högskolelandskapet ser ut i dag vilket innebär att alla sammanslagna högskolors utbildningar ingår i och redovisas under sin högskoletillhörighet 2014.³

SCB har levererat uppgifter från universitets- och högskoleregistret och utifrån dessa redovisas i detta avsnitt utbildningarna (program och kurser) efter SUN 1-nivå. Under de första åren fanns det ett antal helårsstudenter som studerade på program men som inte hade fått någon klassificering. Eftersom programnamnen i flertalet fall återfanns har dessa kunnat föras till respektive SUN 1-nivå.

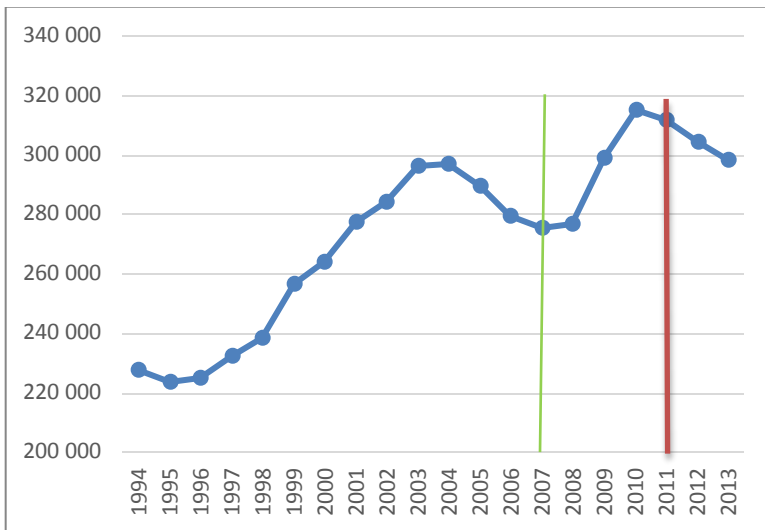
När det gäller redovisningen av fristående kurser har detta medfört problem eftersom kurserna i studiedokumentationssystemet Ladok inte är märkta som programkurser respektive fristående kurser (se avsnitt 7.4).

³ Så har till exempel vårdutbildningarna, som förstatligades 2002 förts till respektive statlig högskola redan från 1994.

7.2.2 Utvecklingen i riket

Det totala antalet helårsstudenter i riket var 298 500 år 2013. Detta innebar en ökning med 70 500 från de ursprungliga 228 000 helårsstudenterna 1994. Maximala antalet helårsstudenter, 315 000, uppnåddes 2010. Den procentuella förändringen under perioden 1994–2013 uppgick därmed till 31 procent.

Figur 7.1 Totalt antal helårsstudenter i riket 1994–2013



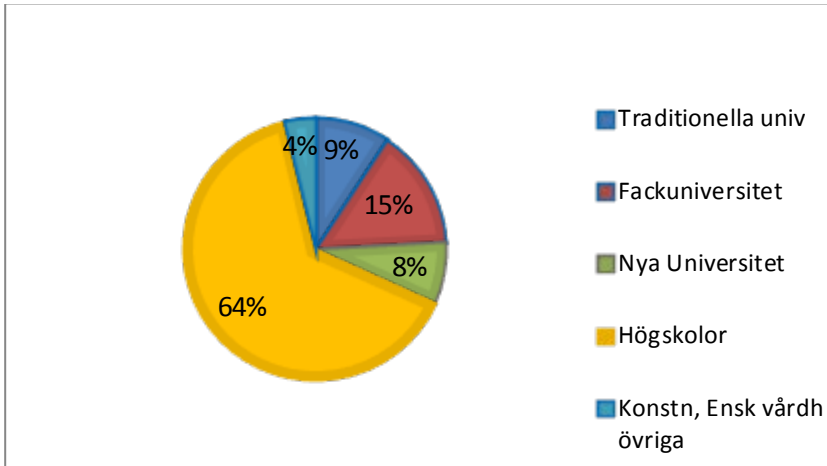
Grön linje anger Bologna-reformens genomförande. Röd linje markerar början på omfördelningar/indragningar.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Antalet helårsstudenter på program ökade från 147 000 (1994) till 218 000 (2013), eller med 48 procent, medan antalet helårsstudenter på fristående kurs i stort sett var oförändrat: 81 000 (1994) och 80 500 (2013).

Högskolegruppen är den grupp som har erhållit den största andelen av ökningen; 64 procent. Den näst största andelen, 15 procent, har tillfallit de fackinriktade universitetet. De traditionella och de nya universitetet har ungefär samma andel av ökningen, dvs. 9 procent respektive 8 procent.

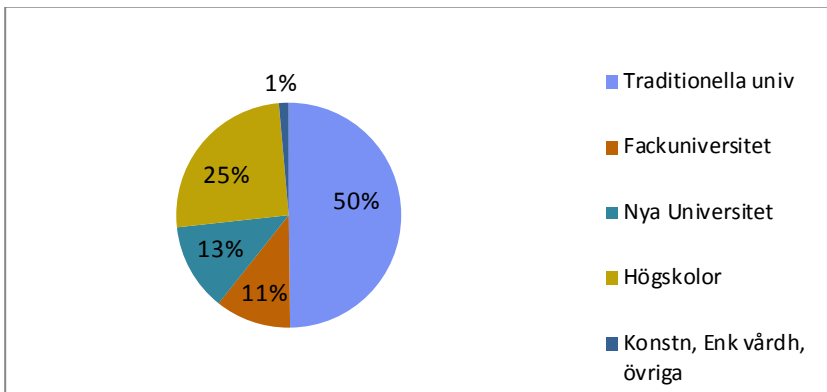
Figur 7.2 Fördelning av ökningen av totala antalet helårsstudenter per lärosättesgrupp 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Även om ökningen vid de traditionella universiteten endast har varit liten, drygt 6 500 helårsstudenter, har dessa universitet 50 procent (148 500 helårsstudenter) av det totala antalet helårsstudenter 2013. Högskolegruppen har näst högsta antal, 75 000 helårsstudenter 2013.

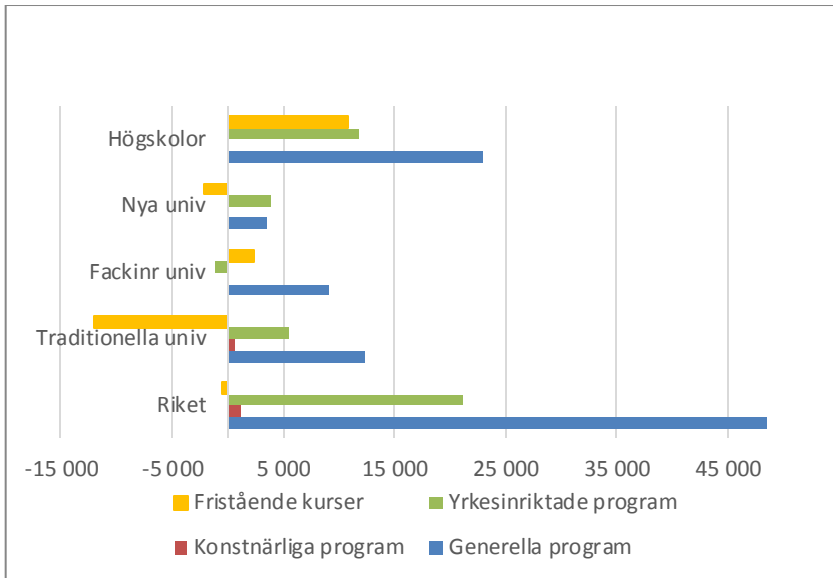
Figur 7.3 Totalt antal helårsstudenter 2013 per lärosättesgrupp



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Förändringarna på programtyp respektive fristående kurser redovisas i figur 7.4. De största ökningarna på samtliga utbildningstyper har skett vid högskolorna. Övriga grupper av lärosäten har haft en mindre ökning eller en minskning.

Figur 7.4 Förändring av antalet helårsstudenter 1994–2013 på programtyp och fristående kurser



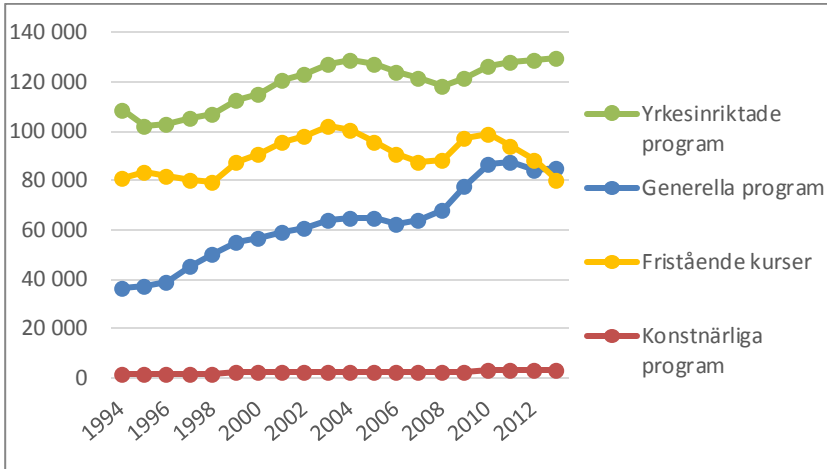
Anm. De konstnärliga högskolorna och vårdhögskolorna med enskild huvudman ökade under perioden med totalt 500 respektive 1 500 helårsstudenter.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Helårsstudenternas fördelning på program respektive fristående kurser har ändrats från 64 procent på program och 36 procent på fristående kurser 1994 till 73 procent på program och 27 procent på fristående kurser 2013.

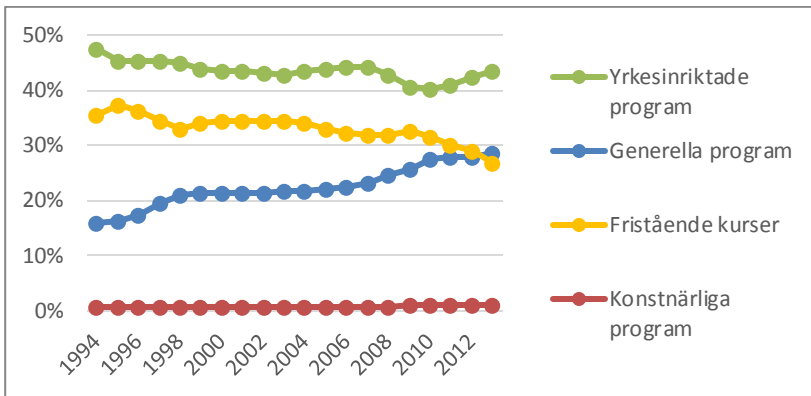
Fördelningen av antalet och andelen av helårsstudenterna över tiden på generella, yrkesinriktade och konstnärliga program respektive fristående kurser illustreras i figur 7.5 respektive 7.6.

Figur 7.5 Antalet helårsstudenter i riket efter programtyp och fristående kurser 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.6 Andelen helårsstudenter i riket efter programtyp och fristående kurser 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

När det gäller fördelningen av helårsstudenterna över utbildningsområden (SUN 1-nivå) har denna varit relativt stabil över tiden. Samtliga utbildningsområden har ökat i antal helårsstudenter utom området *pedagogik och lärarutbildning*. Här har det skett en minskning från 39 000 (1994) till 36 500 (2013). Vid rangordning

av utbildningsområdena respektive år har alla behållit sin plats utom just *pedagogik och lärarutbildning*. Området har gått från att vara det tredje största området 1994 till att vara det femte största området 2013. *Hälso- och sjukvård samt social omsorg* har ökat från att ha varit det femte största området 1994 till att bli det tredje största området 2013.

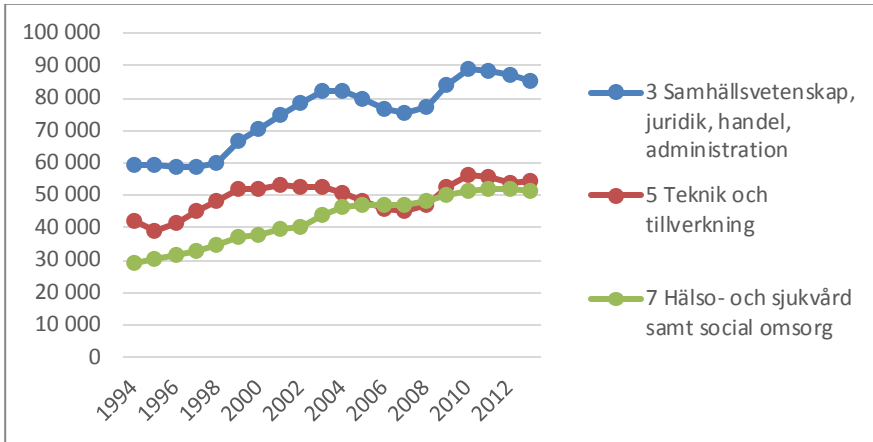
Tabell 7.2 Fördelning av helårsstudenter (hst) per SUN 1-nivå 1994 och 2013, riket

Rangordnad fördelning 1994	Antal hst	Rangordnad fördelning 2013	Antal hst
Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration	59 500	Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration	85 000
Teknik och tillverkning	42 000	Teknik och tillverkning	54 000
Pedagogik och lärarutbildning	39 000	Hälso-och sjukvård samt social omsorg	51 500
Humaniora och konst	34 000	Humaniora och konst	37 000
Hälso- och sjukvård samt social omsorg	29 500	Pedagogik och lärarutbildning	36 500
Naturvetenskap, matematik och data	19 500	Naturvetenskap, matematik och data	25 000
Tjänster	2 500	Tjänster	6 000
Lant- och skogsbruk samt djursjukvård	1 500	Lant- och skogsbruk samt djursjukvård	2 500

Det högsta antalet helårsstudenter inom *pedagogik och lärarutbildning* uppnåddes 2004 med 46 000. För *naturvetenskap, matematik och data* var högsta antal helårsstudenter 2001 (27 000). År 2010 uppnåddes maximalt antal helårsstudenter för *humaniora och konst* (41 500), *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* (89 500), och *teknik och tillverkning* (56 500). År 2011 uppnåddes maximalt antal helårsstudenter (6 500) inom *tjänster*. Slutligen uppnåddes maximalt antal helårsstudenter år 2012 för *hälso- och sjukvård samt social omsorg* (52 000) och för *lant- och skogsbruk samt djursjukvård* (2 500).

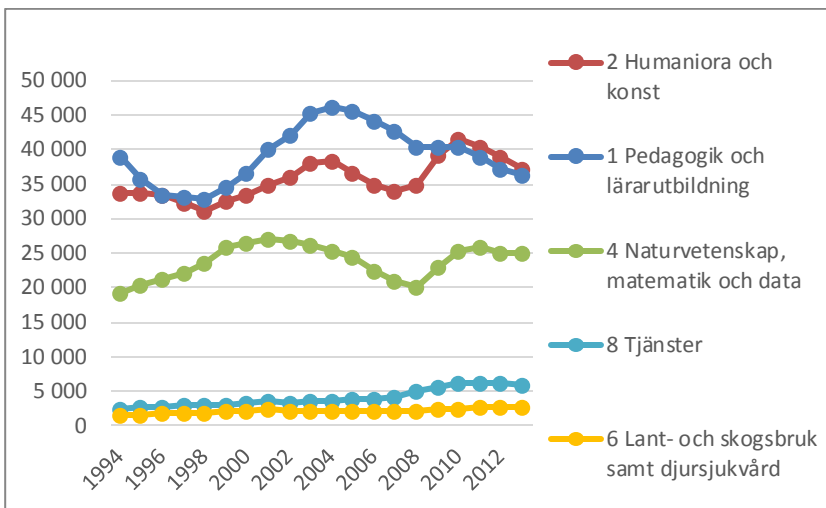
Utvecklingen över hela perioden för respektive SUN 1-nivå framgår av figurerna 7.7 och 7.8.

Figur 7.7 Totala antalet helårsstudenter i riket 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

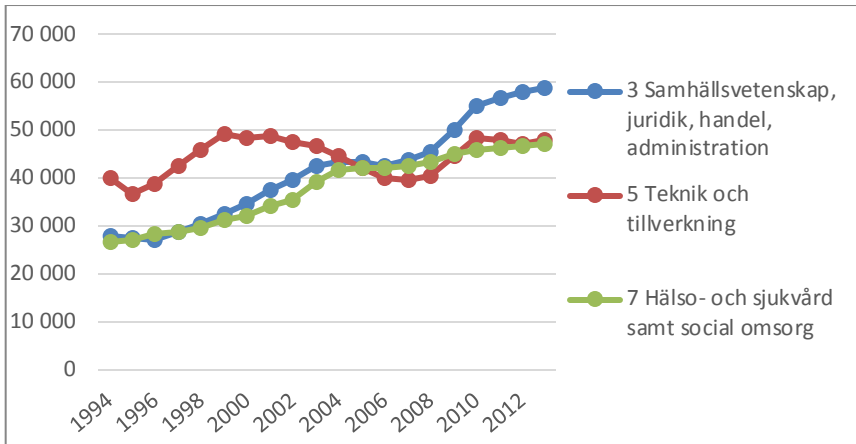
Figur 7.8 Totala antalet helårsstudenter i riket 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

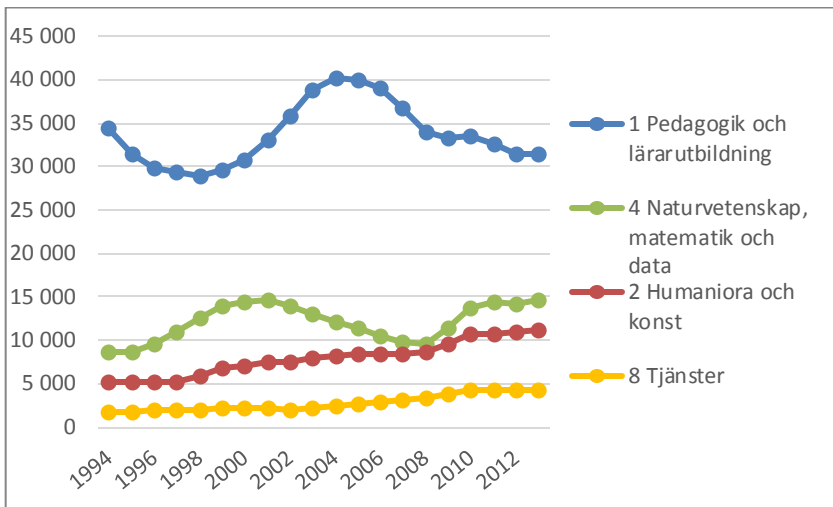
Fördelningen av helårsstudenter på program per utbildningsområden återfinns i figur 7.9 och 7.10.

Figur 7.9 Totala antalet helårsstudenter i riket 1994–2013 på *program, SUN 1-nivå*



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.10 Totala antalet helårsstudenter i riket 1994–2013 på *program, SUN 1-nivå*

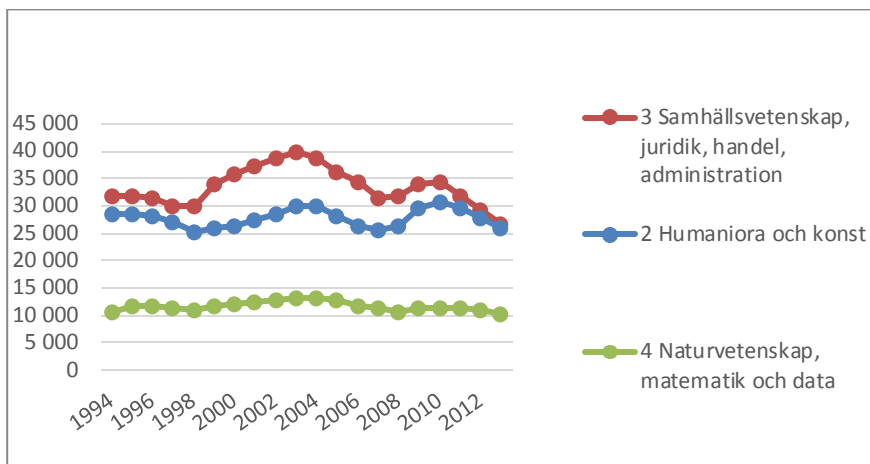


Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Största ökningen av helårsstudenter på program har skett inom områdena *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* (+ 31 000), *hälso- och sjukvård samt social omsorg* (+20 500) samt inom *teknik och*

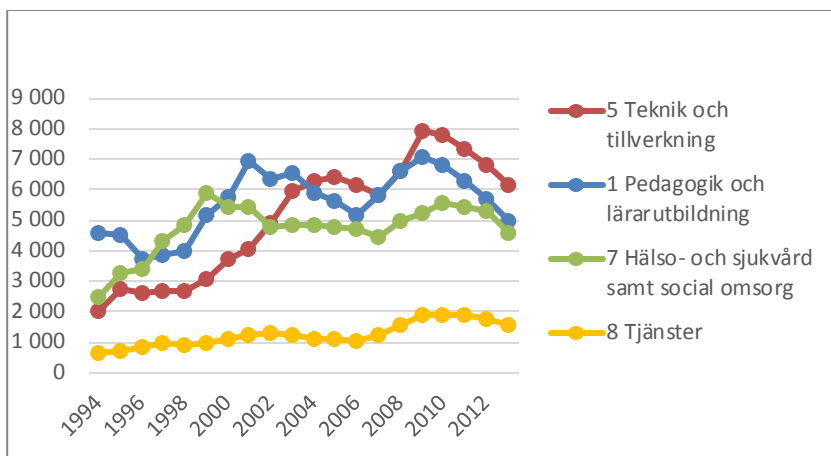
tillverkning (+ 8 000). Naturvetenskap, matematik och data och humaniora och konst har ökat med cirka 6 000 helårsstudenter vardera. Pedagogik och lärarutbildning är det enda område som har minskat under perioden. Minskningen uppgår till drygt 3 000 helårsstudenter.

Figur 7.11 Totala antalet helårsstudenter i riket 1994–2013 på *fristående kurser*, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.12 Totala antalet helårsstudenter i riket 1994–2013 på *fristående kurser*, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Största minskningen av antalet helårsstudenter på fristående kurser har skett inom *samhällsvetenskap, juridik, handel och administration* med 5 000 och *humaniora och konst* med 3 000. En ökning har skett inom områdena *teknik och tillverkning* samt inom *hälso- och sjukvård samt social omsorg* som har ökat med 4 000 respektive 2 000 helårsstudenter.

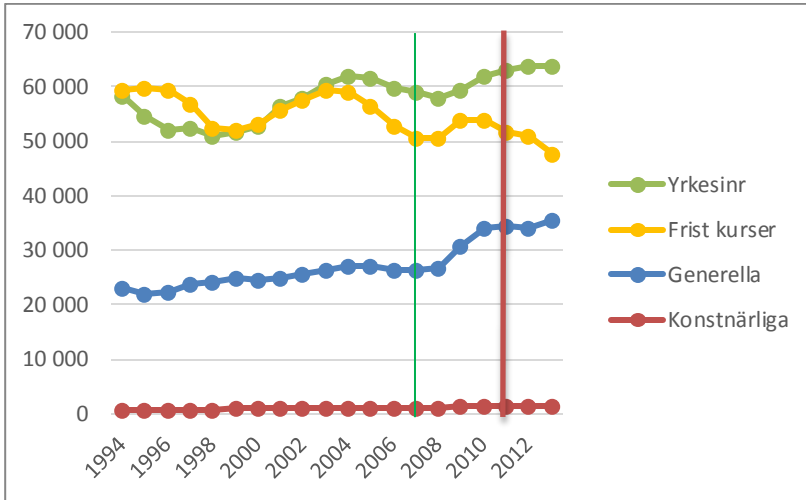
7.2.3 Traditionella universitet

I gruppen traditionella universitet ingår Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet. Ökningen av antalet helårsstudenter under perioden har varit 5 procent eller 6 500, från 142 000 (1994) till 148 500 (2013). Antalet helårsstudenter vid de traditionella universiteten var 2013 ungefär hälften (148 500) av totala antalet helårsstudenter i riket (298 500). År 1994 var andelen vid de traditionella universiteten 62 procent (142 000) av rikets 228 000 helårsstudenter. Ökningen av antalet helårsstudenter på program har varit 18 500 (+22 procent) medan antalet helårsstudenter på fristående kurser har minskat med 12 000 (-20 procent).

Andelen helårsstudenter på program respektive fristående kurser har ändrats från 1994 till 2013, för program från 58 procent till 68 procent och följaktligen från 42 procent till 32 procent för fristående kurser.

Antalet och andelen helårsstudenter över perioden efter programtyp respektive fristående kurser framgår av figurerna 7.13 och 7.14.

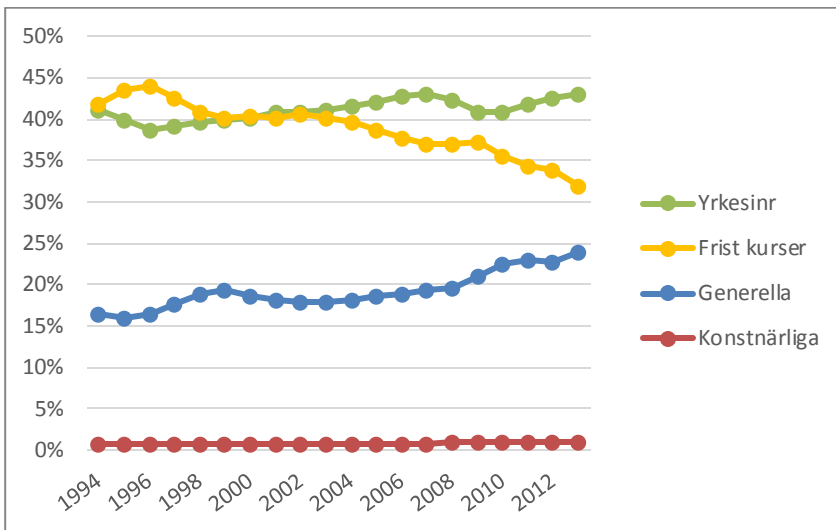
Figur 7.13 Antalet helårsstudenter vid de traditionella universiteten efter programtyp respektive fristående kurser 1994–2013



Grön linje anger Bolognareformens genomförande. Röd linje markerar början på omfördelningar/indragningar.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister

Figur 7.14 Andelen helårsstudenter vid de traditionella universiteten efter programtyp respektive fristående kurser 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Om utbildningsområdena rangordnas efter antalet helårsstudenter 1994 respektive 2013 erhålls följande resultat enligt tabell 7.3.

Tabell 7.3 Fördelning av helårsstudenter (hst) per SUN 1-nivå, traditionella universitet 1994 och 2013

Rangordnad fördelning 1994	Antal hst	Rangordnad fördelning 2013	Antal hst
Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration	42 500	Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration	47 500
Humaniora och konst	27 000	Hälso- och sjukvård samt social omsorg	23 500
Pedagogik och lärarutbildning	26 000	Humaniora och konst	23 000
Hälso- och sjukvård samt social omsorg	16 000	Teknik och tillverkning	20 500
Teknik och tillverkning	15 000	Pedagogik och lärarutbildning	16 500
Naturvetenskap, matematik och data	14 500	Naturvetenskap, matematik och data	16 000
Tjänster	1 000	Tjänster	1 500

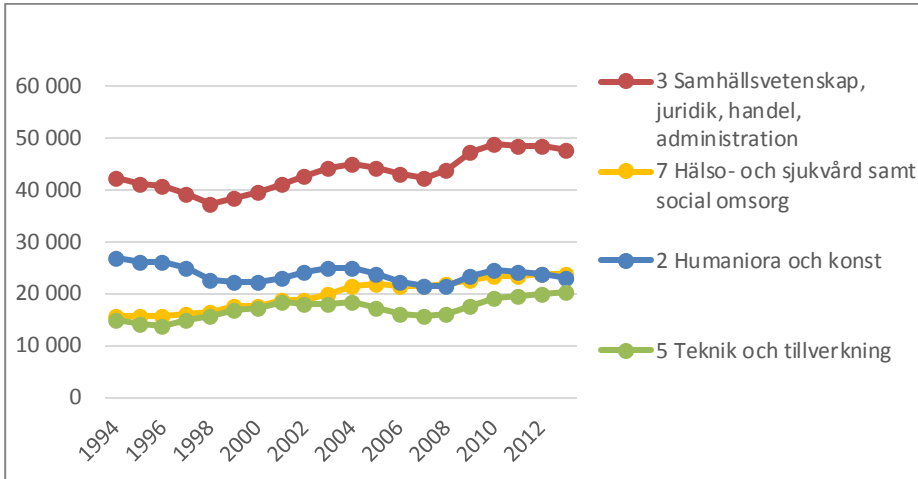
Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister

Utbildningar inom *samhällsvetenskap, juridik, handel och administration* har flest helårsstudenter både i början och i slutet av perioden. Däremot har *humaniora och konst* förändrats från näst största till tredje största området och från tredje största till femte största område när det gäller *pedagogik och lärarutbildning*. *Hälso- och sjukvård samt social omsorg* har ökat från fjärde största till näst största och *teknik och tillverkning* från femte största till fjärde största. Antalet helårsstudenter vid de traditionella universiteten inom *lant- och skogsbruk samt djursjukvård* är mindre än 50 under hela perioden.

Det högsta antalet helårsstudenter under perioden inföll 1994 för *pedagogik och lärarutbildning* (26 000) och för *humaniora och konst* (27 000). *Naturvetenskap, matematik och data* hade maximalt antal helårsstudenter 2002 (16 500) och *samhällsvetenskap, juridik, handel och administration* 2010 (48 500). *Hälso- och sjukvård och social omsorg* uppnådde maximalt antal helårsstudenter 2012 (24 000), och *teknik och tillverkning* 2013 (20 500).

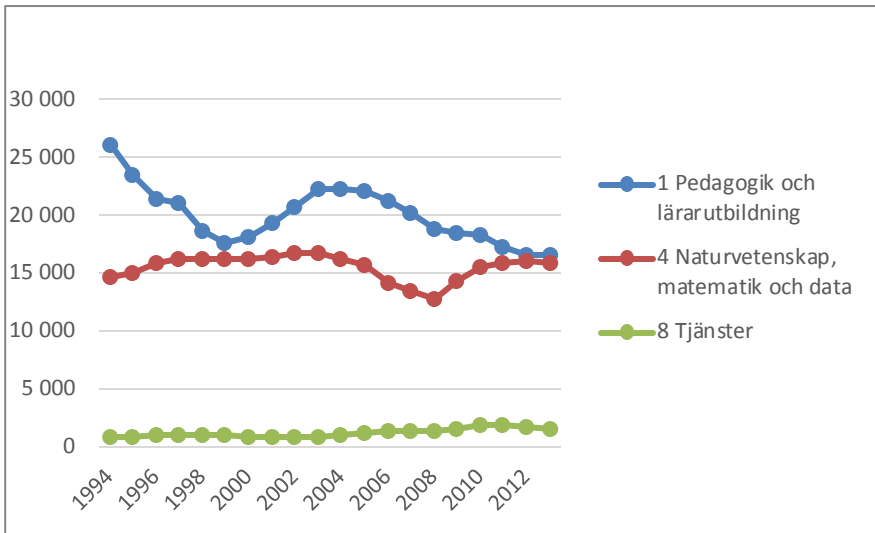
Förändringen över hela perioden framgår av figurerna 7.15 och 7.16.

Figur 7.15 Totala antalet helårsstudenter vid de traditionella universiteten 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

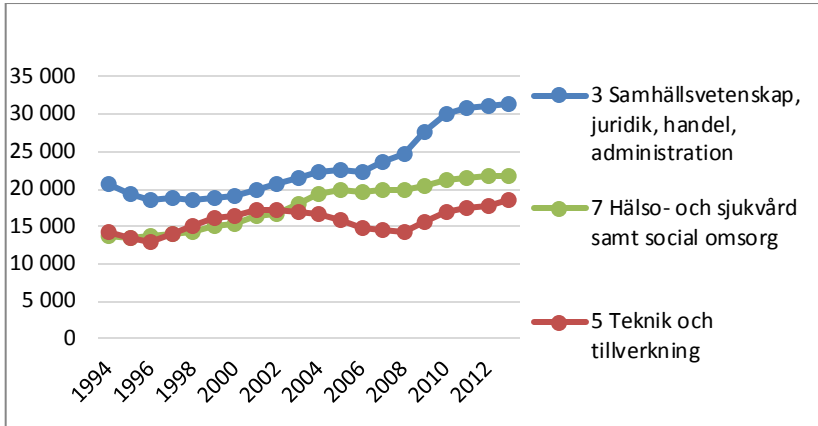
Figur 7.16 Totala antalet helårsstudenter vid de traditionella universiteten 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

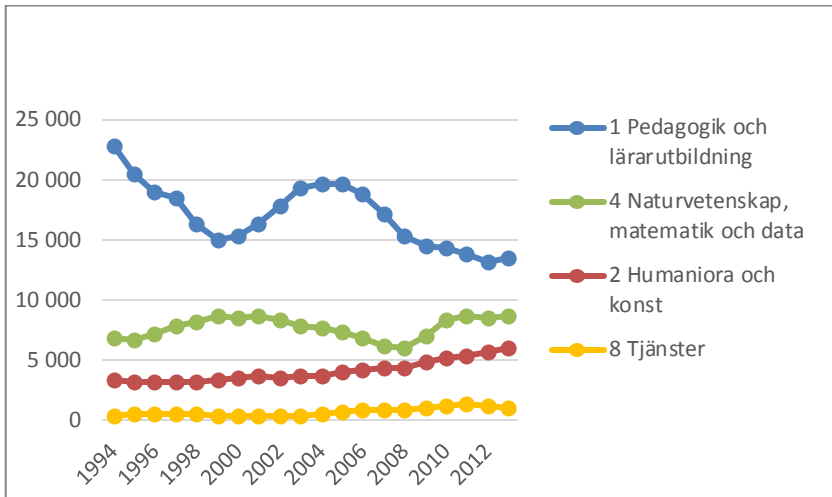
Fördelningen av helårsstudenter på program på utbildningsområden återfinns i figurerna 7.17 och 7.18.

Figur 7.17 Totala antalet helårsstudenter vid de traditionella universiteten 1994–2013 på *program, SUN 1-nivå*



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.18 Totala antalet helårsstudenter vid de traditionella universiteten 1994–2013 på *program, SUN 1-nivå*

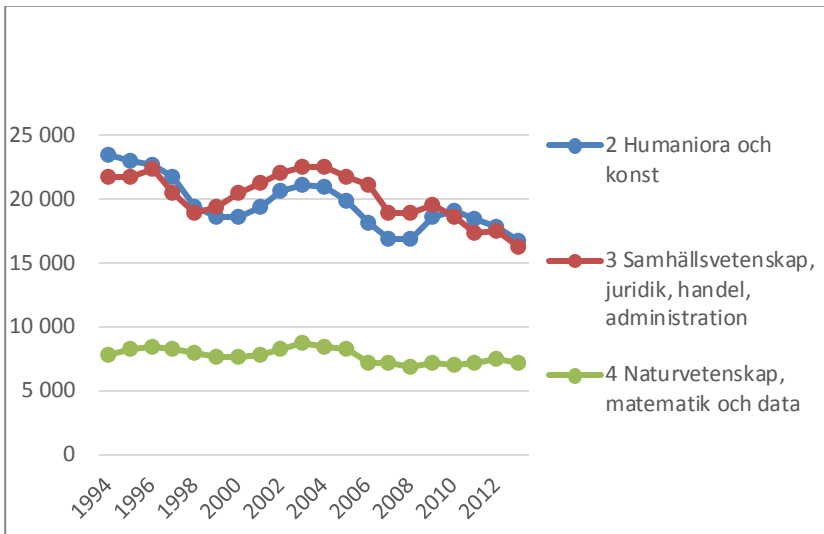


Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Antalet helårsstudenter på program har ökat för samtliga utbildningsområden utom för *pedagogik och lärarutbildning* där minskningen har varit drygt 9 000⁴ helårsstudenter eller 36 procent. Största ökningen har skett inom området *samhällsvetenskap, juridik, handel och administration* där antalet helårsstudenter har ökat med 10 500 eller med drygt 50 procent.

När det gäller antalet helårsstudenter på fristående kurser har dessa minskat med 20 procent (-12 000). Endast inom utbildningsområdet *teknik och tillverkning* har antalet helårsstudenter ökat, från drygt 700 till drygt 1 800. De tre utbildningsområdena *pedagogik och lärarutbildning, naturvetenskap, matematik och data* samt *tjänster* har i stort sett oförändrat antal helårsstudenter 1994 och 2013. Övriga utbildningsområden har minskat. Störst är minskningen inom *samhällsvetenskap, juridik, handel och administration* från cirka 22 000 till 17 000 och för *humaniora och konst* som har minskat från 23 500 till 17 000. Dessa områdena har dock en ökning av antalet helårsstudenter på program.

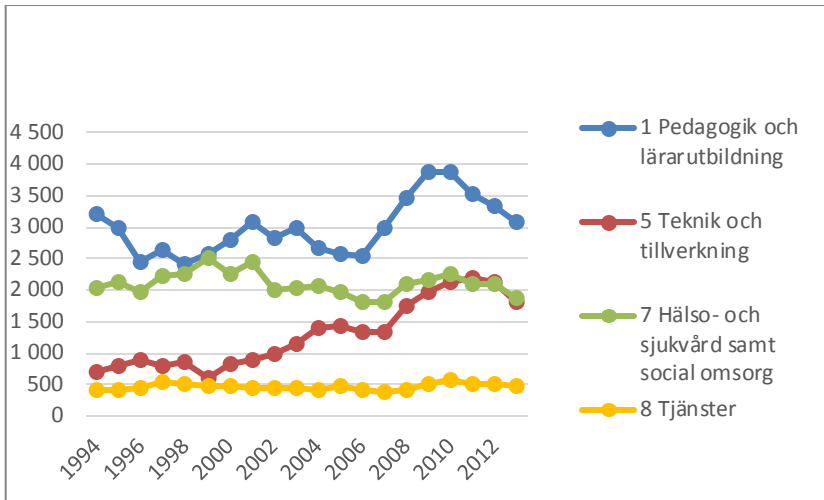
Figur 7.19 Totala antalet helårsstudenter vid de traditionella universiteten 1994–2013 på fristående kurser, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

⁴ Drygt 3 100 helårsstudenter inom detta område överfördes från Lunds universitet till Malmö högskola 1999. Helårsstudenterna vid Lärarhögskolan i Stockholm ingår från och med 1994 i antalet helårsstudenter vid Stockholms universitet.

Figur 7.20 Totala antalet helårsstudenter vid de traditionella universiteten 1994–2013 på *fristående kurser*, SUN 1-nivå



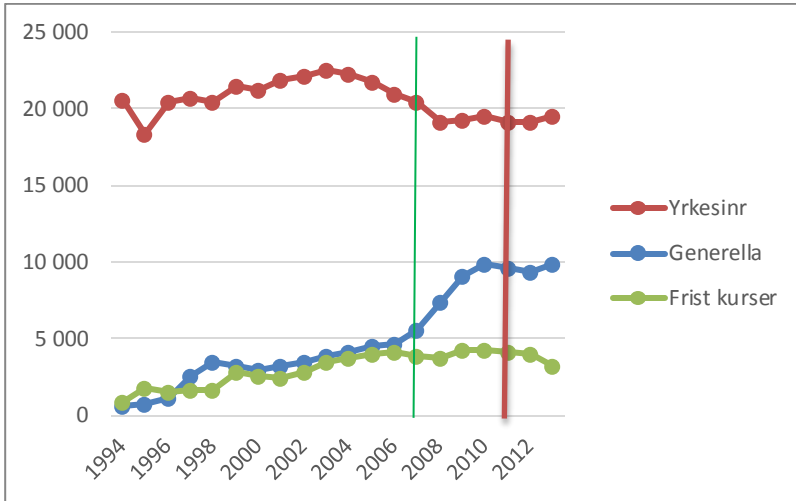
Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

7.2.4 Fackinriktade universitet

Chalmers tekniska högskola, Kungl. tekniska högskolan, Karolinska institutet, Handelshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet ingår i gruppen fackinriktade universitet. Det totala antalet helårsstudenter 1994 uppgick till 22 000 och ökade under perioden med 10 500 till 32 500. De fackinriktade universiteten är därmed den grupp som har haft den näst största utbyggnaden när det gäller antalet helårsstudenter. Ökningen av antalet helårsstudenter har skett både på programutbildningar, från 21 000 till 29 500 eller med 38 procent, och på fristående kurser, från nästan 1 000 till drygt 3 000.

Antalet och andelen helårsstudenter över perioden efter programtyp respektive fristående kurser framgår av figurerna 7.21 respektive 7.22.

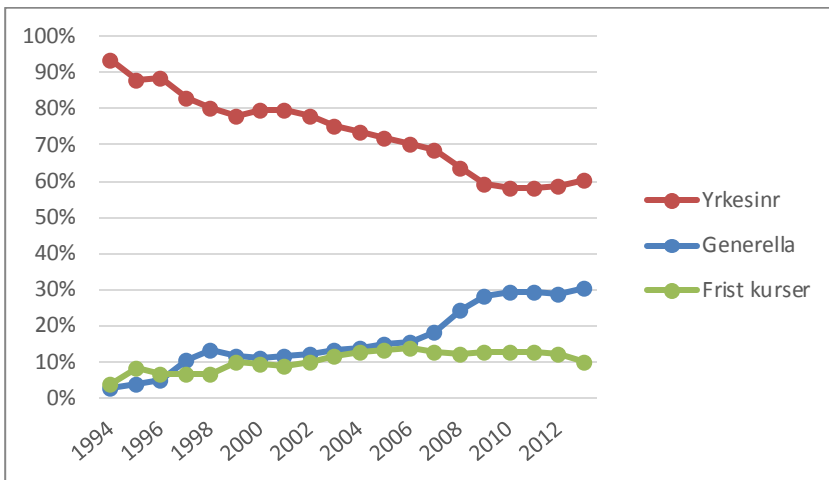
Figur 7.21 Antalet helårsstudenter vid de fackinriktade universiteten efter programtyp respektive fristående kurser 1994–2013



Grön linje anger Bolognareformens genomförande. Röd linje markerar början på omfördelningar/indragningar.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.22 Andelen helårsstudenter vid de fackinriktade universiteten efter programtyp respektive fristående kurser 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Antalet respektive andelen helårsstudenter på generella program har ökat även vid de fackinriktade universiteten. Den största ökningen av antalet helårsstudenter inträffar i samband med införandet av Bolognareformen 2007. Av avsnittet 7.2.2 framgår dessutom att den procentuellt näst högsta ökningen (15 procent) av helårsstudenter har skett vid dessa universitet.

En rangordning av utbildningsområdena efter antalet helårsstudenter 1994 och 2013 ger följande resultat:

Tabell 7.4 Fördelning av helårsstudenter (hst) per SUN 1-nivå, fackinriktade universitet 1994 och 2013

Rangordnad fördelning 1994	Antal hst	Rangordnad fördelning 2013	Antal hst
Teknik och tillverkning	15 500	Teknik och tillverkning	19 500
Hälso- och sjukvård samt social omsorg	4 000	Hälso- och sjukvård samt social omsorg	5 500
Lant- och skogsbruk samt djursjukvård	1 500	Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration	3 000
Naturvetenskap, matematik och data	500	Lant- och skogsbruk samt djursjukvård	2 500
Tjänster	200	Naturvetenskap, matematik och data	1 500
Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration	200	Tjänster	500

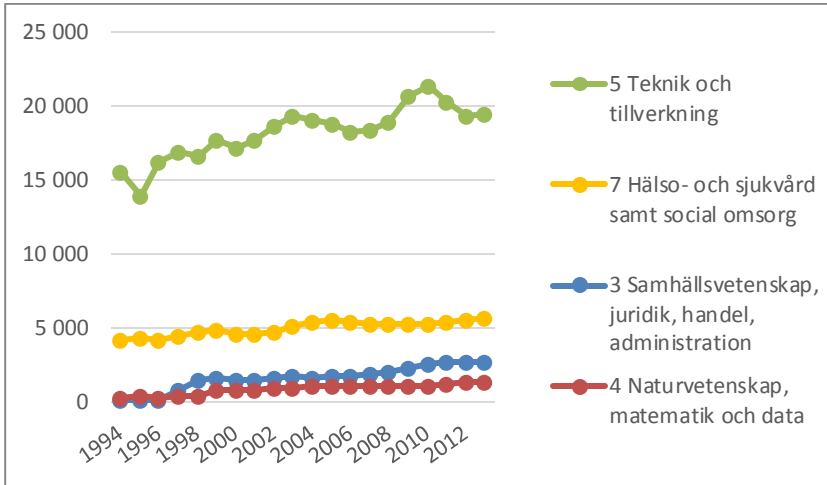
Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Utbildningsområdena *teknik och tillverkning* samt *hälso- och sjukvård samt social omsorg* har behållit sina platser i rangordningen. I och med att *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* år 2013 kom upp på tredje plats i rangordningen har alla övriga utbildningsområden tappat sin tidigare rangordning med en plats.

Det största antalet helårsstudenter under perioden uppnåddes år 2010 för *teknik och tillverkning* med 21 500 helårsstudenter. Under 2012 uppnådde *naturvetenskap, matematik och data* och *lant- och skogsbruk samt djursjukvård* sina respektive maximum med 1 500 respektive 2 500 helårsstudenter. Maximalt antal helårsstudenter inom *samhällsvetenskap, juridik, handel och administration* noterades 2013.

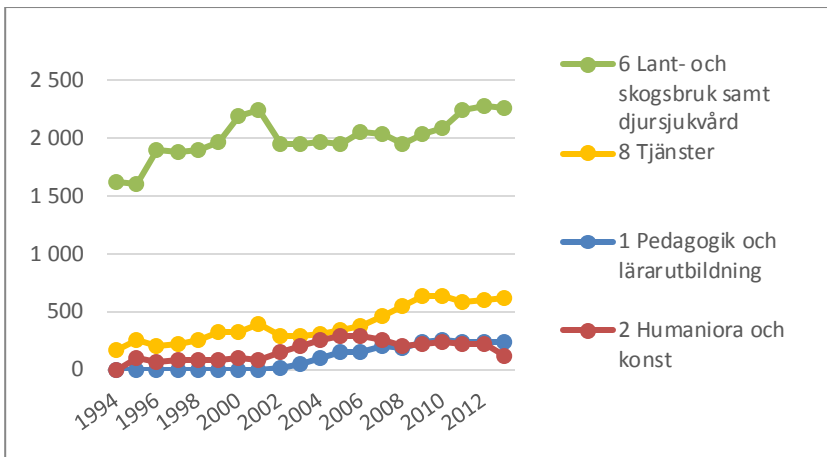
Förändringen över hela perioden framgår av figurerna 7.23 och 7.24.

Figur 7.23 Totala antalet helårsstudenter vid de fackinriktade universiteten 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister

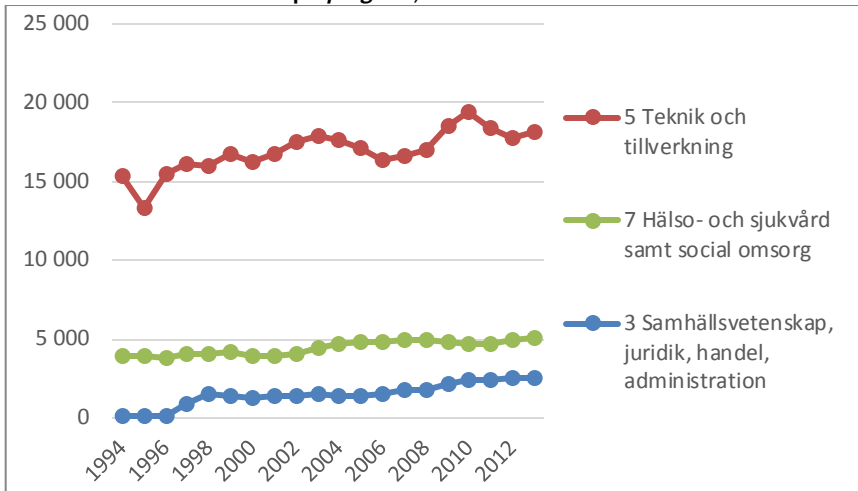
Figur 7.24 Totala antalet helårsstudenter vid de fackinriktade universiteten 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister

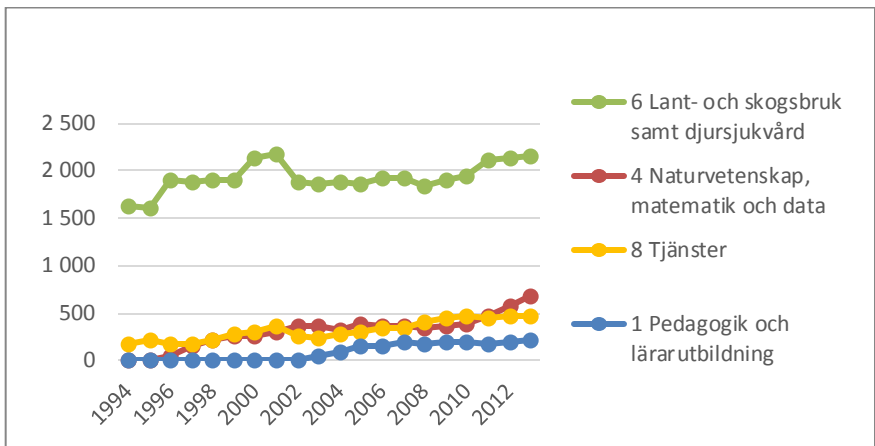
Fördelningen av helårsstudenter på program och på utbildningsområden återfinns i figurerna 7.25 och 7.26.

Figur 7.25 Totala antalet helårsstudenter vid de fackinriktade universiteten 1994–2013 på *program, SUN 1-nivå*



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.26 Totala antalet helårsstudenter vid de fackinriktade universiteten 1994–2013 på *program, SUN 1-nivå*

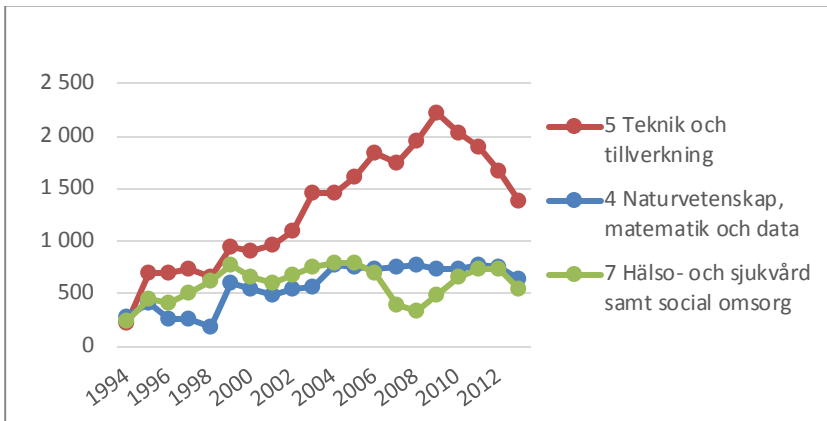


Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Helt naturligt är det flest helårsstudenter på program inom området *teknik och tillverkning* beroende på att de två tekniskt inriktade lärosätena Kungl. Tekniska högskolan och Chalmers tekniska högskola svarar för cirka 21 000 av gruppens 32 500 helårsstudenter.

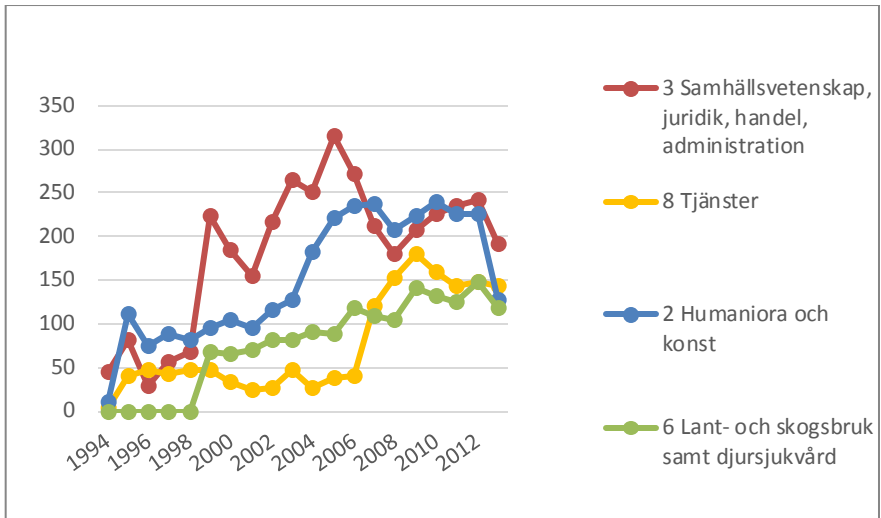
Utvecklingen för denna grupp har ökat från 15 000 helårsstudenter 1994 till 19 500 år 2013. Maximalt antal noteras för 2010 med 21 500. Karolinska institutet, som är det enda medicinska universitetet i gruppen, svarar för ökningen inom *hälso- och sjukvård samt social omvårdnad*. Denna ökning om 1 500 helårsstudenter har varit relativt jämn, med få undantag över tiden. En förklaring är statsmaktens ökning av civil- och högskoleingenjörsutbildningarna samt av läkar-, tandläkar- och annan vårdutbildning.

Figur 7.27 Totala antalet helårsstudenter vid de fackinriktade universiteten 1994–2013 på fristående kurser, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.28 Totala antalet helårsstudenter vid de fackinriktade universiteten 1994–2013 på *fristående kurser*, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Antalet helårsstudenter på fristående kurser inom gruppen är lågt i förhållande till andra grupper. I början av perioden var antalet helårsstudenter på fristående kurser nästan 1 000 medan det i slutet hade ökat till drygt 3 000. Även här är den största SUN-kategorin *teknik och tillverkning*, maximala antalet helårsstudenter här uppnåddes 2009 med 2 200, men minskade till nästan 1 400 år 2013.

7.2.5 Nya universitet

Gruppen nya universitet består av Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet samt Örebro universitet. Samtliga dessa universitet startades 1 januari 1999 utom Mittuniversitetet som tillkom 1 januari 2005. Observera att i dessa universitet ingår uppgifterna från 1994 för de högskolor som sedermera kom att bilda dessa universitet (se avsnitt 5.3).

Det totala antalet helårsstudenter för denna grupp har utvecklats från 32 500 år 1994 till 37 500 år 2013, en ökning med 5 000 helårsstudenter vilket motsvarar 15 procent. Antalet helårsstudenter på program ökade under samma tidsperiod från 20 000

till 27 500, dvs. med 7 500 eller med 37 procent. Antalet helårsstudenter på fristående kurser minskade med 2 500 från 12 500 till 10 000 eller med -20 procent.

Det totala antalet helårsstudenter vid de nya universiteten är nästan 13 procent av det totala antalet i riket. Andelen av rikets helårsstudenter är 13 procent för både program och fristående kurser.

Andelen helårsstudenter på program var 62 procent och andelen på fristående kurser var 38 procent år 1994. År 2013 hade andelen på program ökat till 73 procent och andelen helårsstudenter på fristående kurser minskat till 27 procent.

Antalet och andelen helårsstudenter över perioden efter programtyp respektive fristående kurser framgår av figurerna 7.29 och 7.30.

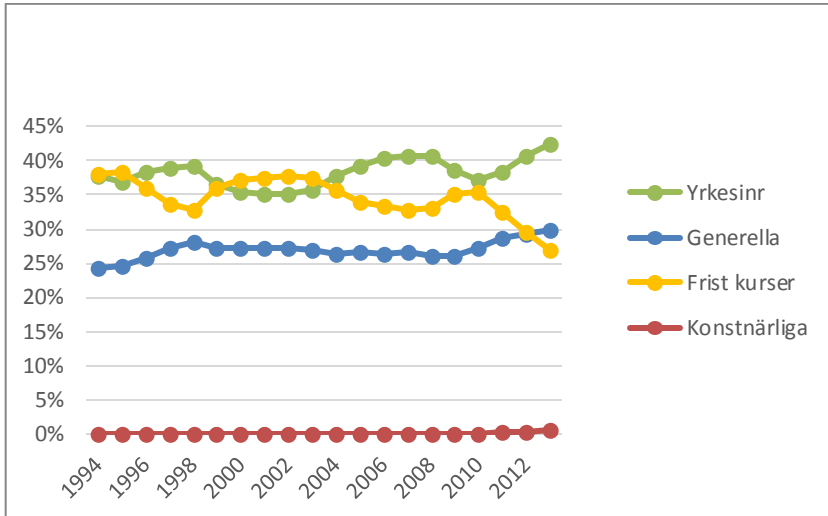
Figur 7.29 Antalet helårsstudenter vid de nya universiteten efter programtyp respektive fristående kurser 1994–2013



Grön linje anger Bolognareformens genomförande. Röd linje markerar början på omfördelningar/indragningar.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.30 Andelen helårsstudenter vid de nya universiteten efter programtyp respektive fristående kurser 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

När utbildningsområdena enligt SUN 1-nivå rangordnas efter flest antal helårsstudenter 1994 respektive 2013 framkommer följande resultat:

Tabell 7.5 Fördelning av helårsstudenter (hst) per SUN 1-nivå, nya universitet 1994 och 2013

Rangordnad fördelning 1994	Antal hst	Rangordnad fördelning 2013	Antal hst
Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration	10 500	Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration	12 000
Pedagogik och lärarutbildning	6 500	Hälso- och sjukvård samt social omsorg	7 000
Teknik och tillverkning	4 500	Pedagogik och lärarutbildning	6 000
Humaniora och konst	3 500	Humaniora och konst	4 000
Hälso- och sjukvård samt social omsorg	3 500	Teknik och tillverkning	3 500
Naturvetenskap, matematik och data	3 000	Naturvetenskap matematik och data	2 500
Tjänster	1 000	Tjänster	1 500

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

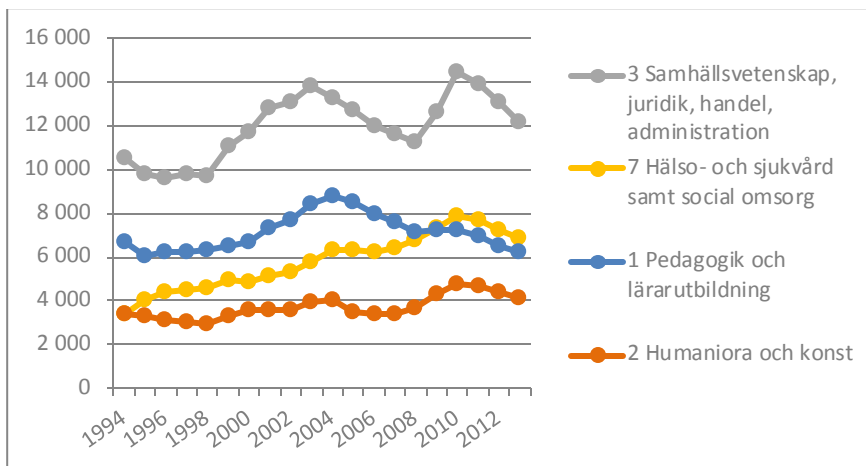
Inom *lant- och skogsbruk samt djursjukvård* har antalet helårsstudenter ökat från cirka 20 år 1994 till cirka 250 under 2013.

Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration; humaniora och konst; naturvetenskap, matematik och data respektive *tjänster* har behållit sina inbördes platser i rangordningen. *Pedagogik och lärarutbildning* och *teknik och tillverkning* har minskat och *hälso- och sjukvård samt social omsorg* har ökat i rangordning mellan 1994 till 2013.

Utbildningsområdet *teknik och tillverkning* hade det högsta antalet helårsstudenter år 1999 (5 500). *Naturvetenskap, matematik och data* uppnådde maximalt antal år 2000 (4 500) och *pedagogik och lärarutbildning* år 2004 (8 500). Resterande områden, dvs. *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* (14 500), *hälso- och sjukvård samt social omsorg* (8 000), *humaniora och konst* (5 000) och *tjänster* (2 000), uppnådde högst antal helårsstudenter år 2010.

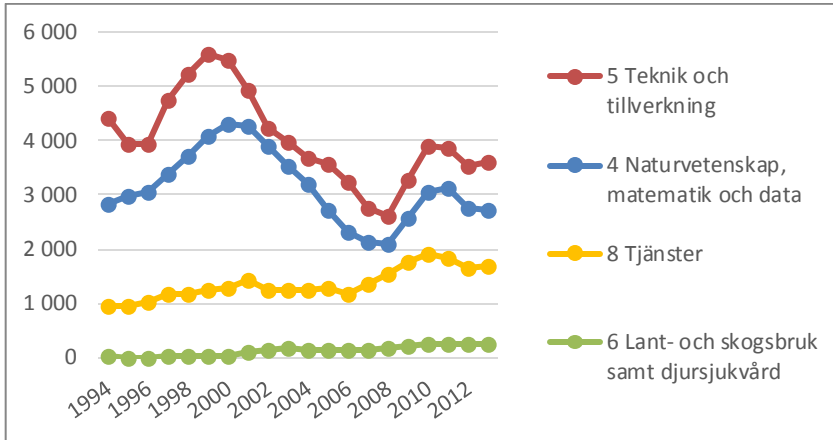
Förändringen över hela perioden illustreras av figurerna 7.31 och 7.32.

Figur 7.31 Totala antalet helårsstudenter vid de nya universiteten 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister

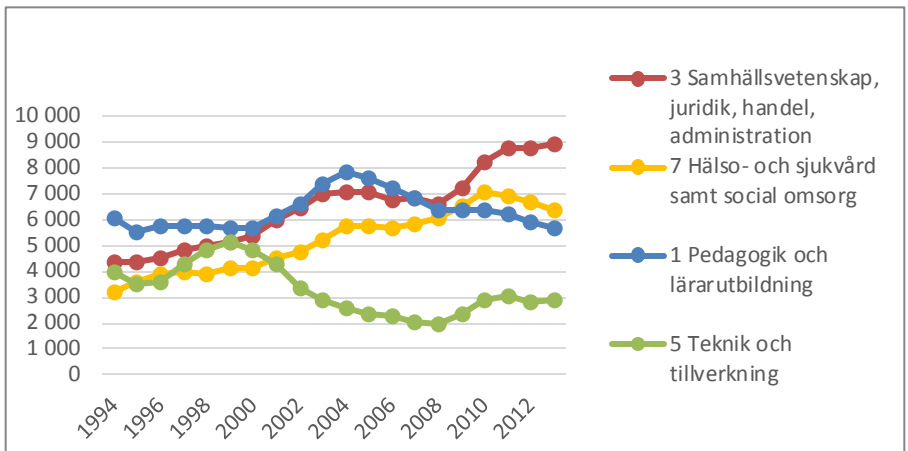
Figur 7.32 Totala antalet helårsstudenter vid de nya universiteten 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

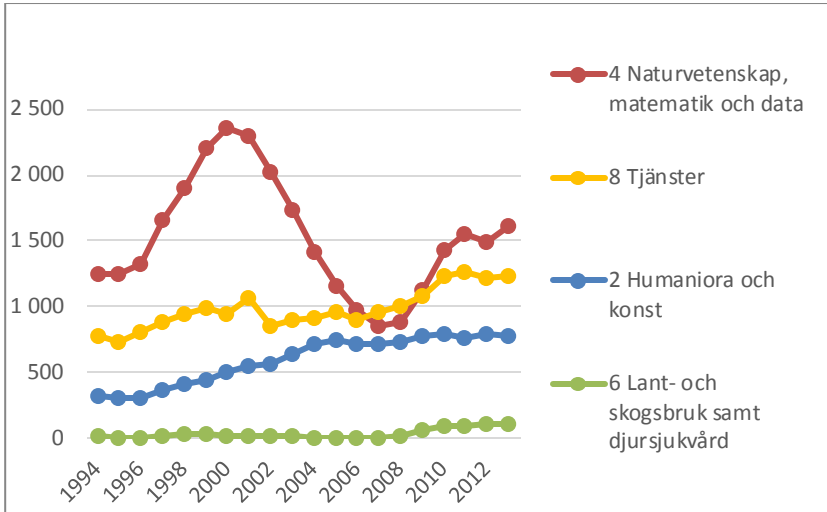
Förändringen av antalet helårsstudenter på program inom utbildningsområden framgår av figurerna 7.33 och 7.34.

Figur 7.33 Totala antalet helårsstudenter vid de nya universiteten 1994–2013 på *program*, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

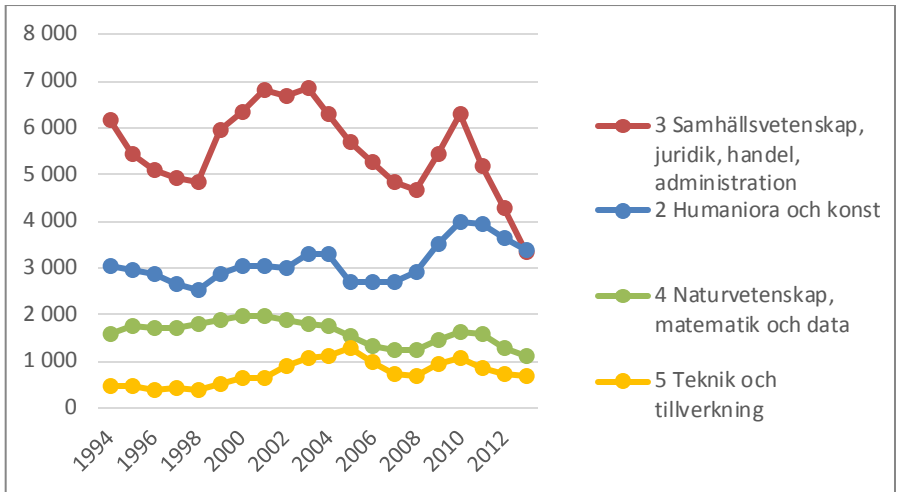
Figur 7.34 Totala antalet helårsstudenter vid de nya universiteten 1994–2013 på program, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

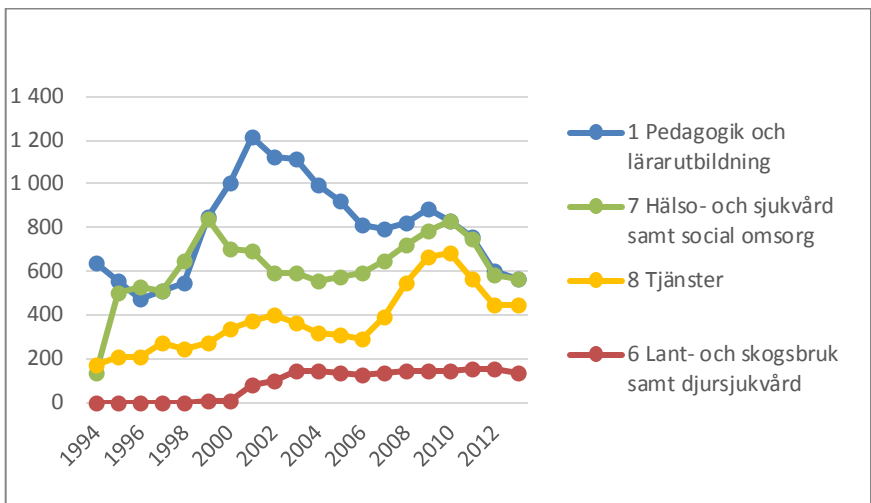
Största ökningen av helårsstudenter på program har ägt rum inom områdena *sambällsvetenskap, juridik, handel, administration* med drygt 4 500 helårsstudenter eller över 100 procent. Nästan samma procentuella ökning har skett inom *hälso- och sjukvård samt social omsorg* där antalet helårsstudenter ökade med 3 000 eller med drygt 95 procent. En mindre antalsmässig ökning har skett inom områdena *tjänster, humaniora och konst* samt *naturvetenskap, matematik och data*. Antalet helårsstudenter inom *pedagogik och lärarutbildning* är relativt konstant medan antalet helårsstudenter inom *teknik och tillverkning* har minskat med cirka 1 000 eller med 25 procent.

Figur 7.35 Totala antalet helårsstudenter vid de nya universiteten 1994–2013 på *fristående kurser*, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.36 Totala antalet helårsstudenter vid de nya universiteten 1994–2013 på *fristående kurser*, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Den största minskningen av antalet helårsstudenter på fristående kurser har skett inom området *samhällsvetenskap, juridik, handel,*

administration. Antalet har minskat med cirka 3 000 helårsstudenter eller nästan 50 procent. Dock har antalet helårsstudenter på program ökat inom detta område med 4 500. *Humaniora och konst* har ökat med drygt 300 helårsstudenter vilket motsvarar cirka 10 procent. Resterande områden har haft antalsmässigt mindre ökningar.

7.2.6 Högskolor

I gruppen högskolor ingår: Blekinge tekniska högskola, Försvarshögskolan, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Jönköping, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Gymnastik- och idrottshögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Södertörns högskola.

Som tidigare har redovisats är det denna grupp som har haft den största ökningen av helårsstudenter. Det bör observeras att merparten av dessa högskolor startades i samband med 1977 års högskolereform som fram till 1993/94 finansierades av de sektorsanslag som fanns för utbildningslinjerna och ett mindre anslag till lokala linjer och enstaka kurser. I och med reformen 1993 skedde en utbyggnad av dessa högskolor och de kunde starta och genomföra både program och fristående kurser.

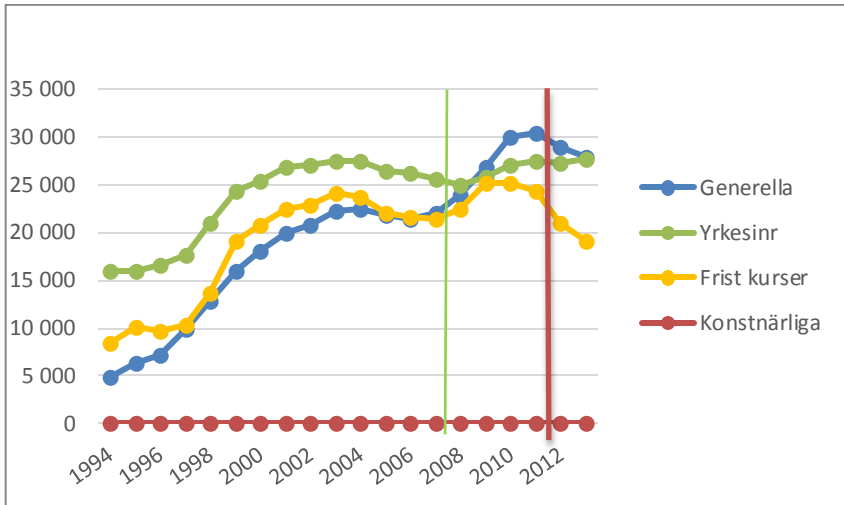
Det totala antalet helårsstudenter vid dessa högskolor var 29 500 år 1994 och ökade med 45 500 eller 155 procent till 75 000 år 2013. Både antalet helårsstudenter på program och fristående kurser har ökat. För program från 21 000 till 55 500, och för fristående kurser från 8 500 till 19 000.

I förhållande till det totala antalet i riket svarar högskolorna för 25 procent av det totala antalet helårsstudenter, motsvarande andelar för program respektive fristående kurser är drygt 26 procent respektive 24 procent.

Andelen helårsstudenter på program var 72 procent 1994. Denna andel har endast ökat marginellt till 74 procent. Samtidigt har andelen på fristående kurser minskat med två procentenheter, från 28 procent 1994 till 26 procent 2013.

Antalet och andelen helårsstudenter över perioden efter programtyp respektive fristående kurser framgår av figurerna 7.37 och 7.38.

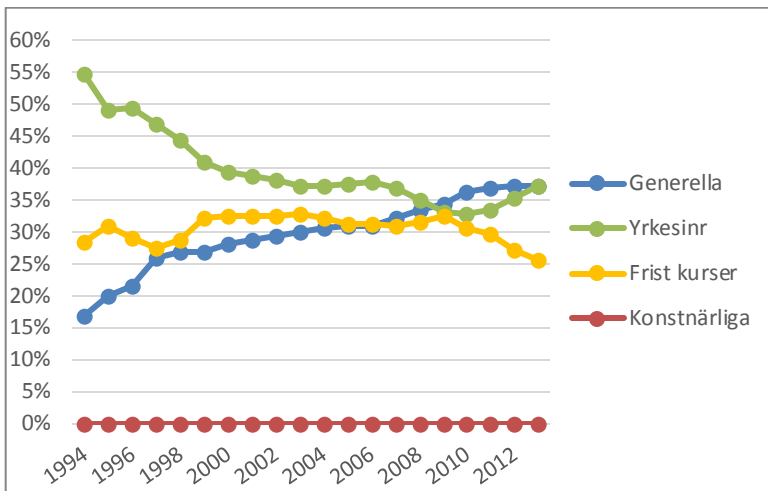
Figur 7.37 Antalet helårsstudenter vid högskolorna efter programtyp respektive fristående kurser 1994–2013



Grön linje anger Bologna-reformens genomförande. Röd linje markerar början på omfördelningar/indragningar.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.38 Andelen helårsstudenter vid högskolorna efter programtyp respektive fristående kurser 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

När utbildningsområdena enligt SUN 1-nivå rangordnas efter flest antal helårsstudenter 1994 respektive 2013 framkommer följande resultat:

Tabell 7.6 Fördelning av helårsstudenter (hst) per SUN 1-nivå, högskolor 1994 och 2013

Rangordnad fördelning 1994	Antal hst	Rangordnad fördelning 2013	Antal hst
Teknik och tillverkning	7 000	Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration	22 500
Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration	6 500	Hälso- och sjukvård samt social omsorg	13 500
Pedagogik och lärarutbildning	6 000	Pedagogik och lärarutbildning	13 000
Hälso- och sjukvård samt social omsorg	5 000	Teknik och tillverkning	11 000
Humaniora och konst	2 500	Humaniora och konst	8 000
Naturvetenskap, matematik och data	1 500	Naturvetenskap matematik och data	5 000
Tjänster	500	Tjänster	2 000

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

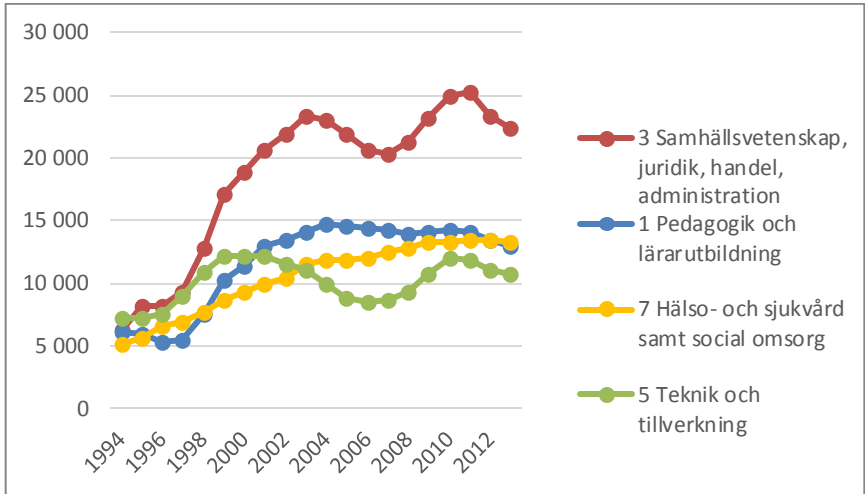
Inom *lant- och skogsbruk samt djursjukvård* fanns inga helårsstudenter förrän 2006 då 28 helårsstudenter noterades. År 2013 hade detta antal ökat till 62.

Pedagogik och lärarutbildning, humaniora och konst, naturvetenskap, matematik och data samt *tjänster* har behållit sin rangordning mellan 1994 och 2013. *Hälso- och sjukvård samt social omsorg* och *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* har ökat i rangordningen mellan 1994 och 2013. *Teknik och tillverkning* som 1994 var det område som hade flest helårsstudenter har minskat till att bli det fjärde största området 2013.

Teknik och tillverkning hade flest helårsstudenter år 2000 (12 000) och *naturvetenskap, matematik och data* flest antal 2001 (5 500). *Pedagogik och lärarutbildning* uppnådde maximalt antal 2004 (14 500). *Humaniora och konst* uppnådde maximalt antal år 2010 (10 500). Slutligen hade *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* maximalt antal 2011 (25 000) och *hälso- och sjukvård samt social omsorg* 2012 (13 500).

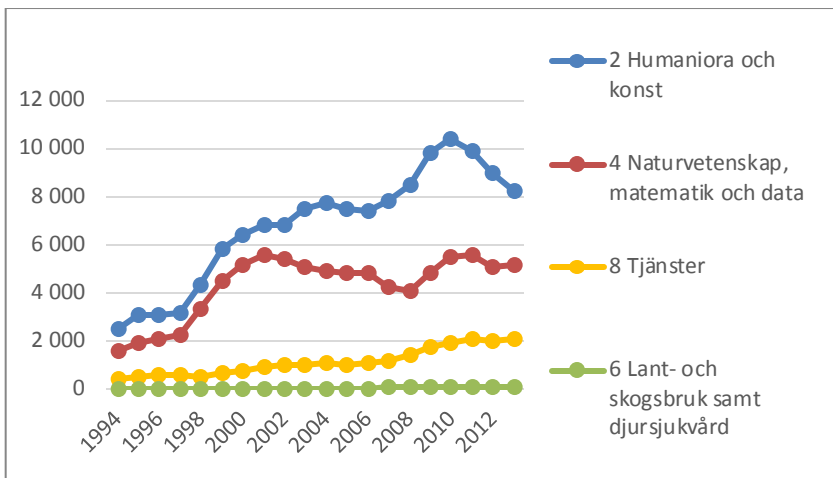
Förändringen över perioden illustreras i figurerna 7.39 och 7.40.

Figur 7.39 Totala antalet helårsstudenter vid högskolorna 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

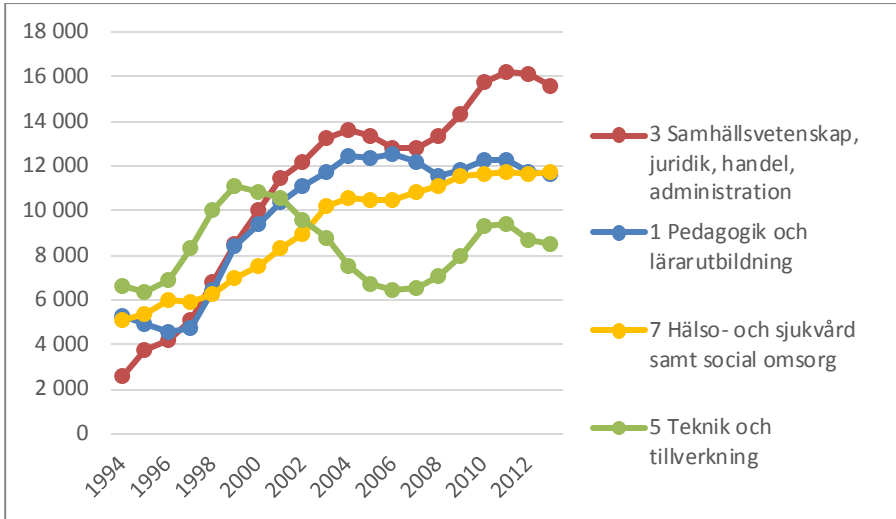
Figur 7.40 Totala antalet helårsstudenter vid högskolorna 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

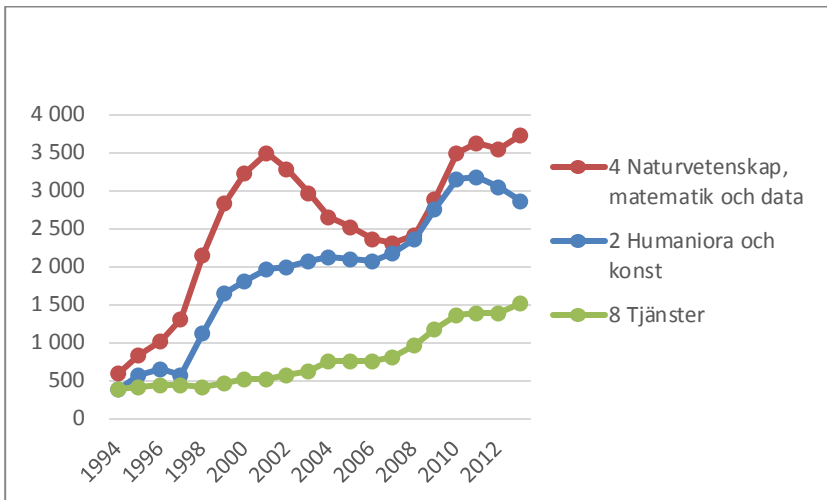
Förändringen av antalet helårsstudenter på program inom utbildningsområden framgår av figurerna 7.41 och 7.42.

Figur 7.41 Totala antalet helårsstudenter vid högskolorna 1994–2013 på program, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

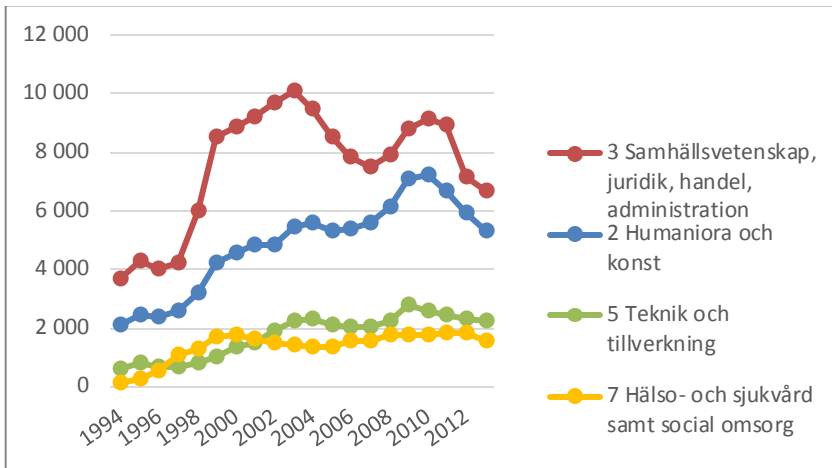
Figur 7.42 Totala antalet helårsstudenter vid högskolorna 1994–2013 på program, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

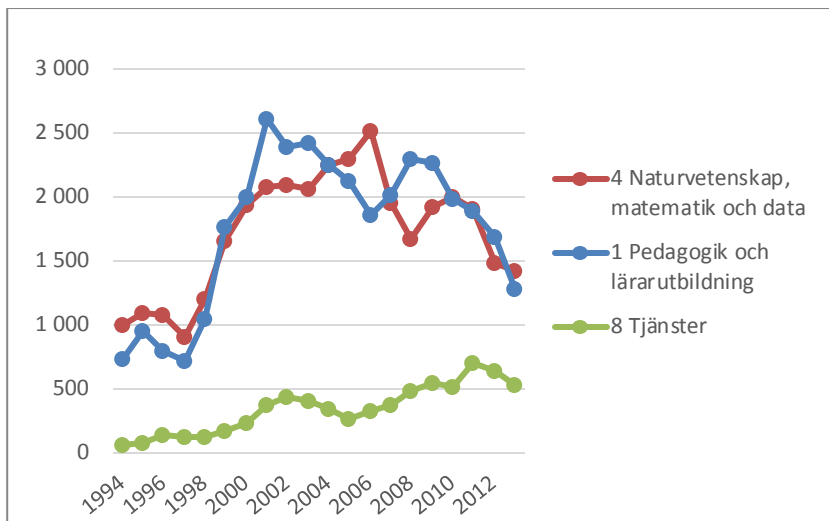
Största ökningen av antalet helårsstudenter på program har skett inom *samhällsvetenskap, juridik, handel och administration* från 2 500 år 1994 till 15 500 år 2013. Området har alltså blivit sex gånger så stort. Områdena *pedagogik och lärarutbildning* samt *hälso- och sjukvård samt social omsorg* har ökat med 6 500, vilket innebär ökningarna med över 120 procent respektive 130 procent. Även övriga områden har ökat men endast med några tusental helårsstudenter per område.

Figur 7.43 Totala antalet helårsstudenter vid högskolorna 1994–2013 på fristående kurser, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.44 Totala antalet helårsstudenter vid högskolorna 1994–2013 på fristående kurser, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Antalet helårsstudenter på fristående kurser har ökat inom samtliga områden. Största ökningen har skett inom *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* och inom *humaniora och konst*. Dessa områden har ökat med drygt 3 000 helårsstudenter vardera. Områdena *teknik och tillverkning* och *hälso- och sjukvård samt social omsorg* har ökat vardera med runt 1 500 helårsstudenter.

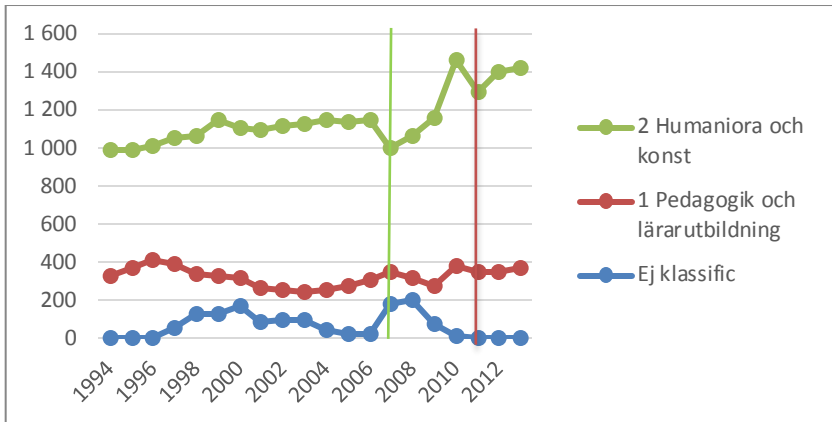
7.2.7 Konstnärliga högskolor

I gruppen konstnärliga högskolor ingår Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan, Konstfack och Stockholms konstnärliga högskola. Vid dessa högskolor fanns totalt drygt 1 300 helårsstudenter 1994, samtliga på program. Antalet helårsstudenter 2013 var 1 800 varav 1 500 fanns på program.⁵

⁵ Det bör framhållas att det också finns konstnärlig utbildning vid andra universitet och högskolor: 518 helårsstudenter på programutbildningar 1994 som ökade till nästan 1 600 år 2013.

Den totala procentuella ökningen av antalet helårsstudenter i gruppen konstnärliga högskolor uppgick till 38 procent över perioden. I våra grunddata finns uppgifter om helårsstudenter på fristående kurser fr.o.m. 2010 då nästan 130 helårsstudenter noterades. 2013 hade en ökning skett till 270 helårsstudenter.

Figur 7.45 Totala antalet helårsstudenter (hst) vid konstnärliga högskolor 1994–2013, SUN 1-nivå



Grön linje anger Bolognareformens genomförande. Röd linje markerar början på omfördelningar/indragningar.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

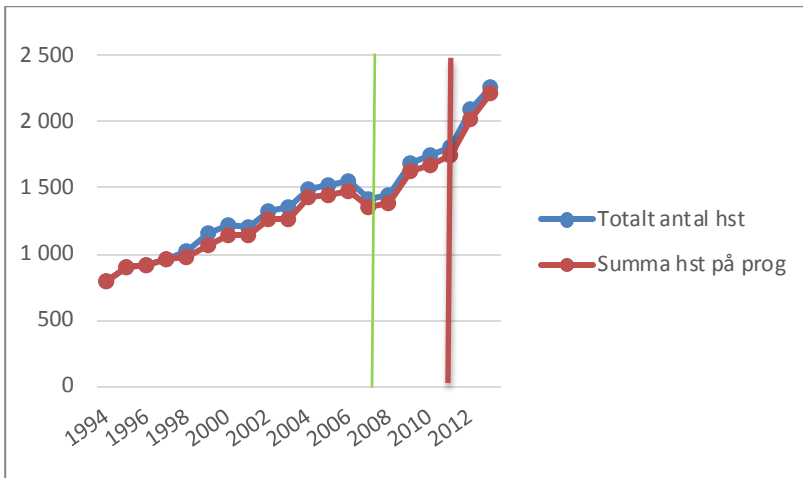
Inom utbildningsområdet *pedagogik och lärarutbildning* är det utbildningar mot bildlärar-, musiklärar- och lärarexamen som dominerar, men det finns även ett antal konstnärliga utbildningar mot högskole-, kandidat-, magister- och masterexamen. Inom *humaniora och konst* finns flertalet helårsstudenter på utbildningar mot konstnärlig högskole-, kandidat-, magister- respektive masterexamen. Musiklärar- och organistexamensprogrammen överskrider aldrig 50 helårsstudenter något år.

7.2.8 Vårdhögskolor med enskild huvudman

Ersta Sköndal högskola, Röda korsets högskola och Sophiahemmet högskola är de vårdhögskolor som ingår i denna grupp. Totala antalet helårsstudenter vid dessa högskolor var 800 år 1994. Under

perioden ökade antalet med 1 500 till 2013 då nästan 2 300 helårsstudenter fanns vid dessa högskolor. Nästan alla helårsstudenter på program finns inom *hälso- och sjukvård och social omsorg* men från och med 1999 förekommer ett litet antal (mindre än 100) helårsstudenter inom *humaniora och konst* och från och med 2008 finns ett ännu mindre antal (mindre än 50) inom *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration*.

Figur 7.46 Antalet helårsstudenter (hst) totalt och på program vid de enskilda vårdhögskolorna 1994–2013



Grön linje anger Bologna-reformens genomförande. Röd linje markerar början på omfördelningar/indragningar.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Först 1998 förekommer det registeruppgifter om fristående kurser. Antalet uppgick då till 35 helårsstudenter och ökade till maximalt 91 år 1999. Därefter har det varierat och 2013 fanns 44 helårsstudenter. Helårsstudenterna på fristående kurser finns inom *hälso- och sjukvård och social omsorg* och från 1999 inom *humaniora och konst*. Med få undantag är det mindre än 50 helårsstudenter per SUN 1-kategori.

7.3 Antal program och kurser

Utredningen ska enligt direktiven bl.a. uppmärksamma fördelningen mellan fristående kurser och kurser inom program. Vi gör denna beskrivning genom att studera dels andelen helårsstuderande på program som leder till examen samt andelen helårsstudenter på fristående kurser. Begreppet fristående kurs, som används i direktiven, är inte helt utan problem då utbildningarna sedan 1993 års reform har sin bas i kurser som kan sättas samman till program.

En kurs kan användas både av studenter som följer ett program och av studenter som enbart läser just den specifika kursen. I de offentliga registren finns uppgifter om antalet individer på program, men kursen i sig är inte ”märkt” som programkurs eller som fristående kurs. Vi gör i detta avsnitt en teknisk bestämning av fristående kurs: Alla kurser som har minst en student registrerad som fristående kursstudent har tagits fram från SCB:s universitets- och högskoleregister. (I avsnitt 7.4, analyseras fristående kurser utifrån en skarp definition.) Vi vill alltså redan nu understryka att vi använder en uppskattning och inte ett exakt antal.

Att redovisa antalet fristående kurser innebär också problem då antalet kurser kommer att överskattas. Det är inte helt ovanligt att en större kurs – exempelvis omfattande 30 hp – kan ges som två delkurser om vardera 15 hp eller till och med fyra delkurser om vardera 7,5 hp. I detta fall kan alltså förekomsten av en 30 hp-kurs räknas som sju kurser.

När det gäller antalet utbildningsprogram har vi valt att studera program och inte inriktningar. Skälet är att nästa nivå innebär att följa upp programinriktningar vilket i nuvarande läge ter sig omöjligt beroende på mängden data och den tid som står till förfogande. En annan svårighet är att ett flertal program med liknande innehåll mycket väl kan ha olika namn.

De konstnärliga högskolorna, de enskilda vårdhögskolorna och övriga anordnare av högskoleutbildning särredovisas inte. De ingår däremot i sammanställningarna över riket. Skälet härtill är att de med några få undantag enbart bedriver programutbildning dessutom har de mycket litet antal⁶ helårsstudenter.

⁶ Under 2013 uppgick det totala antalet helårsstudenter till: konstnärliga 1 500, enskilda vårdhögskolor 2 000 och övriga 600 helårsstudenter.

Vi har därför valt att som huvudmått använda antalet helårsstudenter på program respektive fristående kurser. På så sätt mäts den reella produktionen och redovisningen är också kopplad till de ekonomiska resurserna. Vi redovisar först andelen helårsstudenter på program respektive kurser och därefter antalet kurser och antalet program. Slutligen visar vi sambandet mellan antalet helårsstudenter och antalet program respektive kurser.

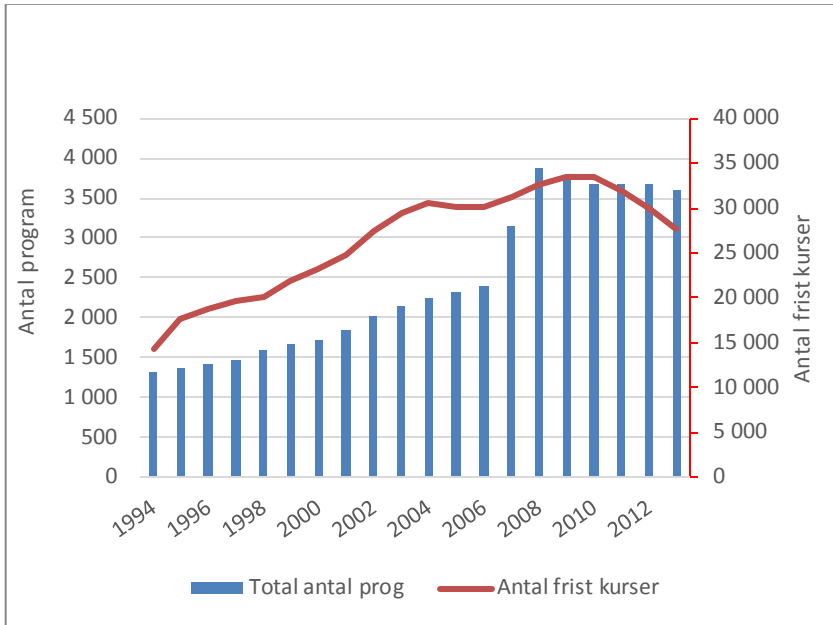
Vi vill peka på svagheterna i de mått som används i det följande för att beskriva utvecklingen av antalet program respektive fristående kurser per kalenderår⁷. Jämförelser mellan enskilda universitet och högskolor försvåras. Vi rekommenderar försiktighet vad gäller enskilda sifferuppgifter, däremot kan sannolikt trender studeras med godtagbar noggrannhet. Jämförelser över tiden inom de olika grupperna kan sannolikt också göras med godtagbar säkerhet. Vi avstår också från att presentera enskilda universitet och högskolor beroende på osäkerheten i grunddata och den mätmetod vi använder.

7.3.1 Antalet program och fristående kurser totalt i riket 1994–2013

Reformen 1993 gav universiteten och högskolorna helt andra möjligheter att anordna programutbildningar än vad som hade varit fallet tidigare. Utbildningsprogram med inriktning mot yrkesexamen har förändrats över perioden och även varit föremål för särskilda prövningar inför ansökningar om examenstillstånd. Det totala antalet program uppgick 1994 till cirka 1 300 och nådde sitt maximum 2008 då det fanns nästan 3 900. Sedan dess har antalet program minskat till 3 600 (år 2013). Under samma tid har antalet fristående kurser succesivt ökat från 14 200 år 1994 fram till 2009–2010 då det fanns över 33 400 fristående kurser. Minskningen därefter har varit relativt kraftig och 2013 fanns det runt 27 600 fristående kurser.

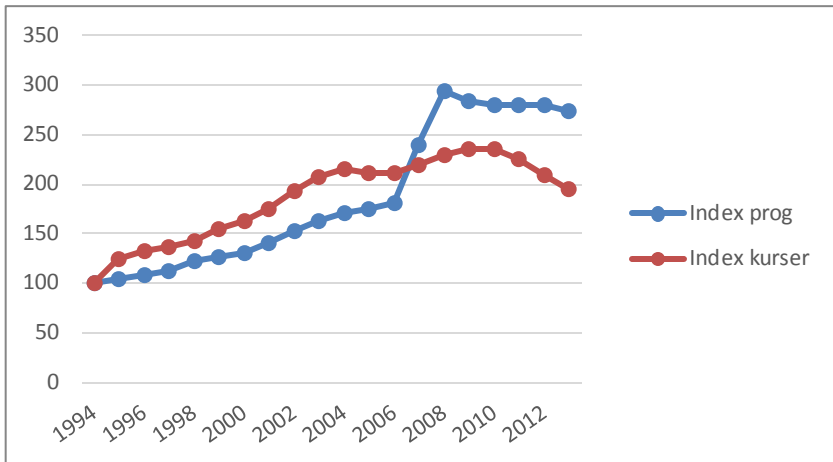
⁷ Antalet program per kalenderår är medelvärdet av antalet under vårterminen plus antalet under höstterminen. (Ett program som startas under höstterminen räknas därmed bara en gång och får värdet 0,5 under startåret).

Figur 7.47 Antal program och fristående kurser 1994–2013, riket



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

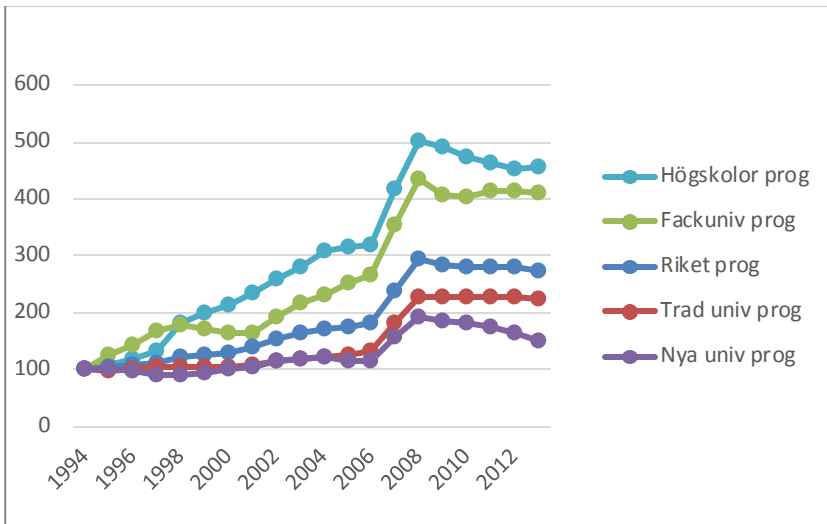
Figur 7.48 Antal program och fristående kurser i riket 1994–2013, index.



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

De olika lärosättesgrupperna skiljer sig inte mycket åt vad gäller ökningarna av antalet program fram till 2008 och av antalet fristående kurser fram till 2009–2010. Högskolorna och de fackinriktade universiteterna har en procentuellt sett större ökning både av antalet program och av antalet fristående kurser. Detta kan förklaras av att resursökningen till dessa båda kategorier har varit störst. (79 procent av den totala ökningen av helårsstudenter under perioden 1994–2013 skedde inom dessa två kategorier. (Se figur 7.2.)

Figur 7.49 Antal program 1994–2013, index

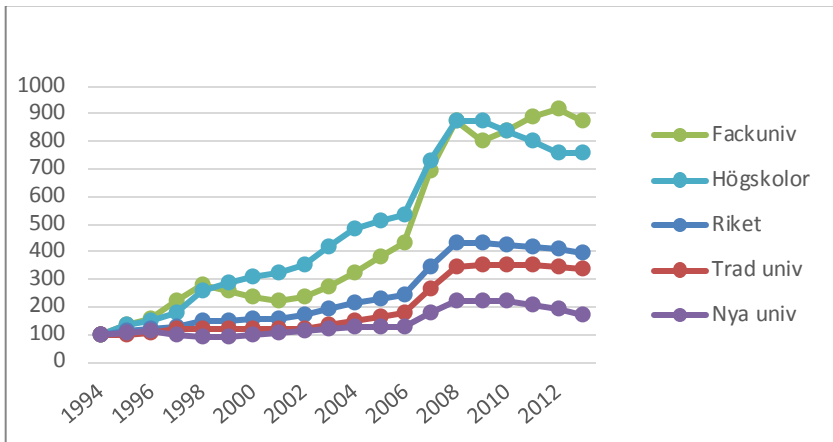


Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Programmen är indelade i generella, konstnärliga och yrkesinriktade program. Ökningen inom gruppen program har främst skett av de generella programmen medan de yrkesinriktade programmen uppvisar en mindre ökning. För båda programtyperna uppnås maximum 2008 och därefter sker en minskning på de generella programmen med undantag av de fackinriktade universiteterna. En orsak till detta är de senaste årens omfördelningar och specialdestinerade öknings till bl.a. civilingenjör-, högskoleingenjör- och sjuksköterskeutbildningar. En annan orsak kan vara att vissa yrkesprogram har ersatts med generellt program exempelvis när examenstillstånd inte har erhållits för ekonom- eller juristutbildning. De yrkesinriktade

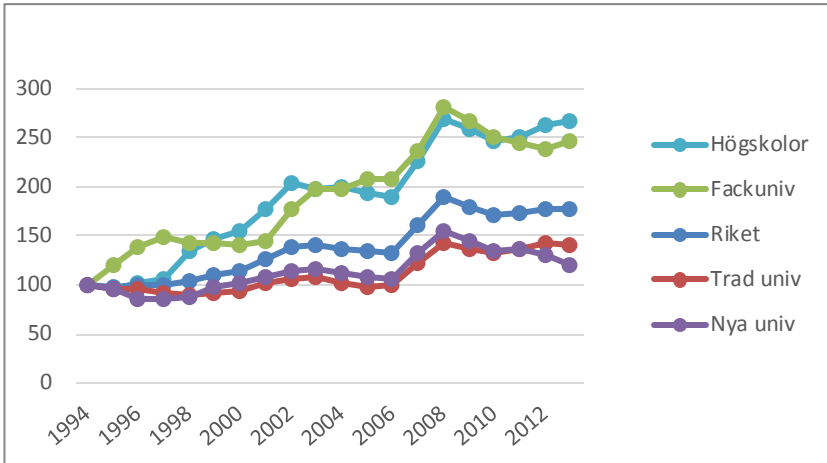
programmen minskar mellan 2008 och 2010 för att därefter återigen öka, med undantag av yrkesprogrammen vid de nya universiteten. Den ökning av antalet yrkesprogram som sker från 2007 och framåt beror till stor del på nytillkomna program 2007 respektive 2011 mot yrkesexamen (främst civilekonom-, jurist-, grundlärar-, ämneslärar-, och speciallärarexamen). En annan förklaring är att antalet civilingenjör-, högskoleingenjör-, lärar- och specialistsjuksköterskeprogram ökade speciellt under perioden 2007–2011).

Figur 7.50 Antal generella program 1994–2013, index



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

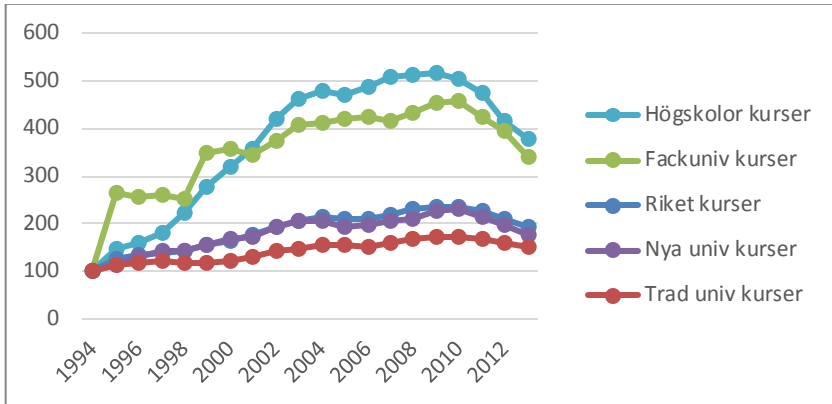
Figur 7.51 Antal yrkesinriktade program 1994–2013, index



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

När det gäller utvecklingen av antalet fristående kurser är utvecklingen likartad inom de olika lärosättesgrupperna. Här uppnås maximum 2010 för alla grupper utom högskolegruppen som har sitt maximala antal 2009. Det bör noteras att antalet fristående kurser vid de fackinriktade universiteterna var relativt litet under 1994, som används som startår för index, då det fanns nästan 800 fristående kurser men dessa hade ökat till cirka 2 000 redan 1995. Även här kan den större ökningen vid högskolorna och de fackinriktade universiteterna förklaras av att dessa hade 79 procent av den totala förändringen av antalet helårsstudenter.

Figur 7.52 Antal fristående kurser 1994–2013, index

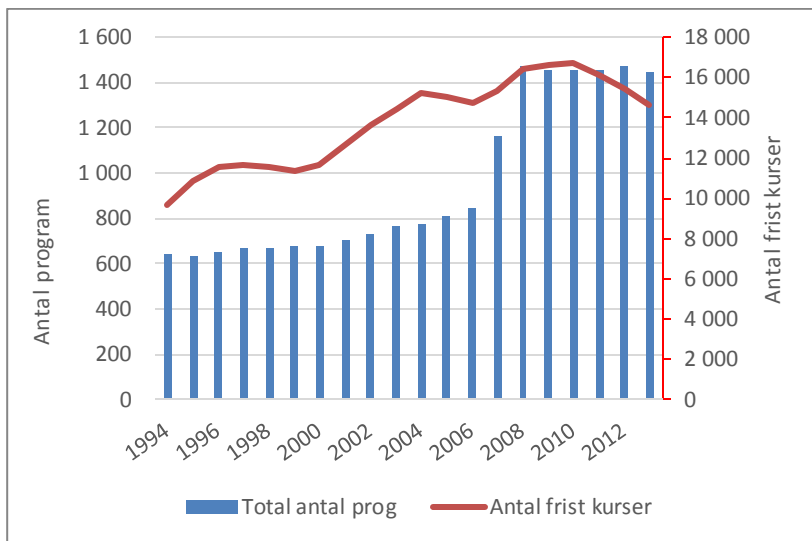


Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

7.3.2 Traditionella universitet

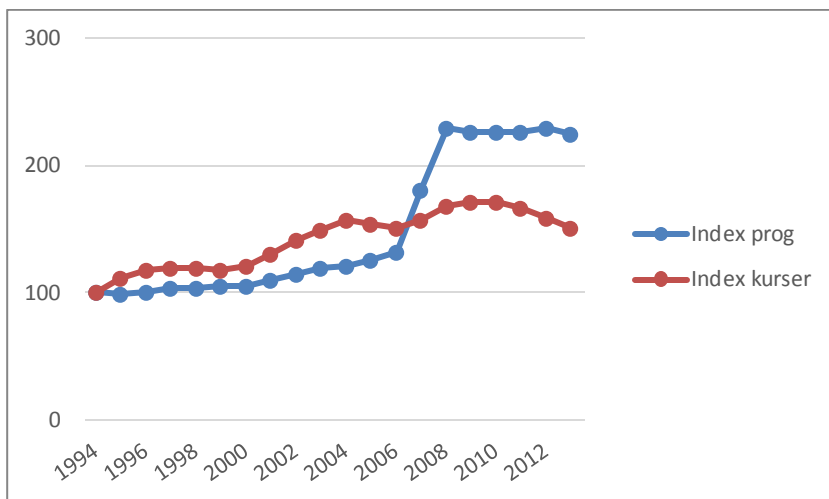
I gruppen traditionella universitet ingår Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet och Luleå tekniska universitet. Flera av dessa har exempelvis civilingenjörs-, högskoleingenjörs- och lärarutbildningar vilket, som tidigare nämnts, innebär en viss underskattning av antalet program då dessa program har flera inriktningar.

Figur 7.53 Antal program och fristående kurser 1994–2013, traditionella universitet



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.54 Antal program och fristående kurser 1994–2013, traditionella universitet, index



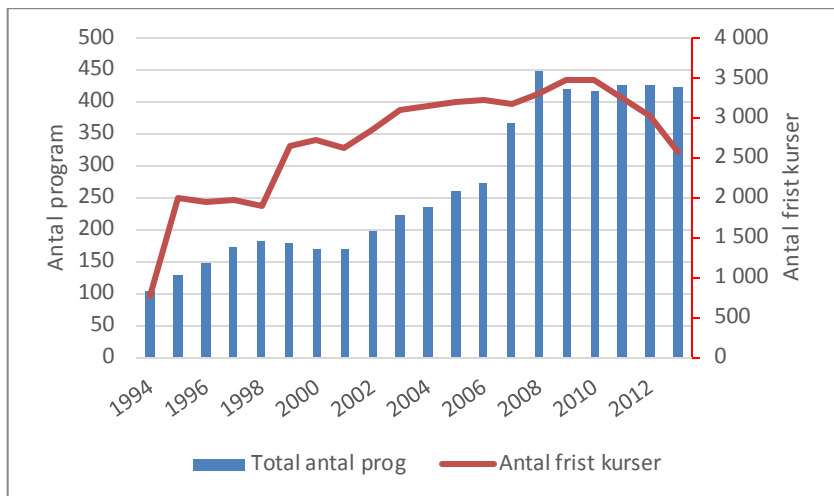
Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Antalet program ökade från 650 år 1994 till 1 450 år 2013 med maximalt antal (drygt 1 450) under 2008. Under samma tidsperiod ökade antalet fristående kurser från 9 700 år 1994 till 14 650 år 2010. Maximalt antal fristående kurser uppnåddes 2010 med 16 700. Utvecklingen är relativt jämn för denna grupp vilket kan förklaras av att gruppen svarade för enbart nio procent av ökningen av antalet helårstudenter under perioden.

7.3.3 Fackinriktade universitet

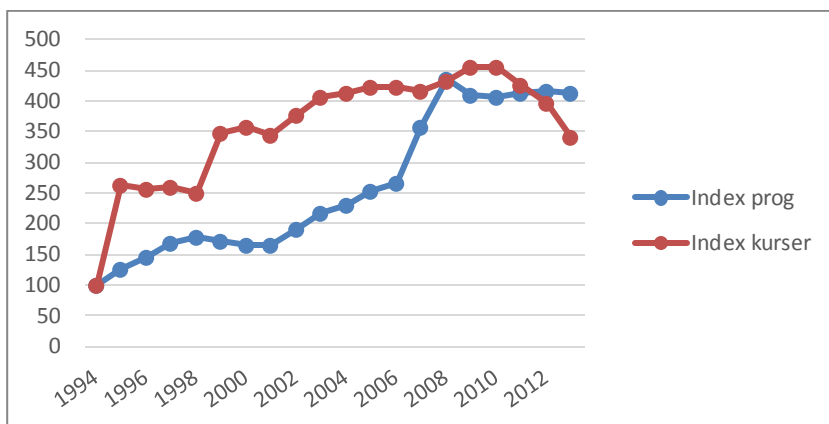
Chalmers tekniska högskola, Kungl. Tekniska högskolan, Karolinska institutet, Handelshögskolan i Stockholm och Sveriges lantbruksuniversitet tillhör denna grupp. Under 1994 fanns i denna grupp 100 program och drygt 750 fristående kurser. 2013 fanns drygt 400 program och 2 600 fristående kurser. I likhet med de andra grupperna inträffade maximum för program 2008 (450) och för kurser 2010 (3 500). Därefter har det skett en utplaning när det gäller antalet program. Minskningen av antalet fristående kurser har där emot varit större.

Figur 7.55 Antal program och fristående kurser 1994–2013, fackinriktade universitet



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.56 Antal program och fristående kurser 1994–2013, fackinriktade universitet, index

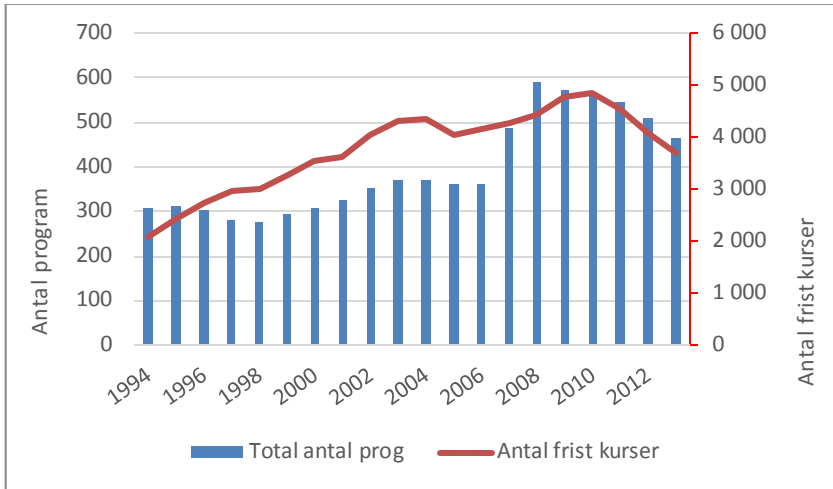


Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

7.3.4 Nya universitet

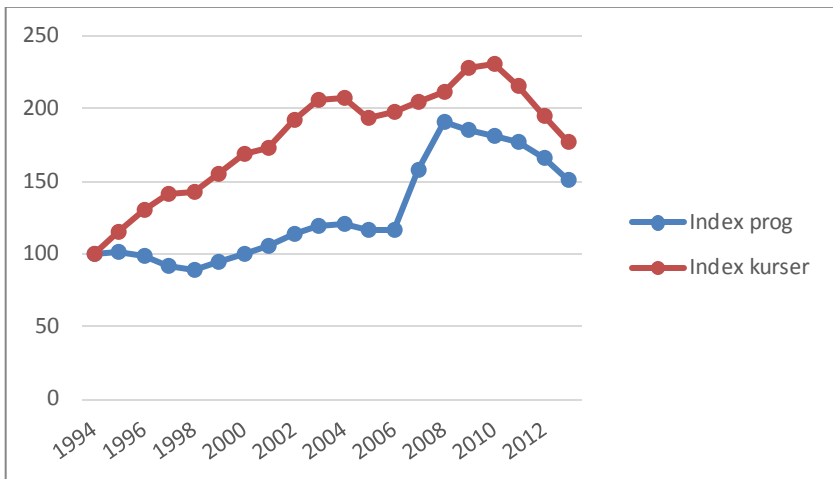
Vid Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet och Örebro universitet har utvecklingen av antal program och fristående kurser varit i stort sett likvärdig med de traditionella universiteterna men även med de övriga grupperna när det gäller maximalt antal program, som uppnåddes 2008, och maximalt antal fristående kurser, som uppnåddes 2010. Åtta procent av den totala förändringen av antalet helårsstudenter skedde vid dessa universitet (jämfört med nio procent vid de traditionella universiteterna) vilket kan vara en förklaring till den något mer dämpade utvecklingen.

Figur 7.57 Antal program och fristående kurser 1994–2013, nya universitet



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.58 Antal program och fristående kurser 1994–2013, nya universitet, index



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

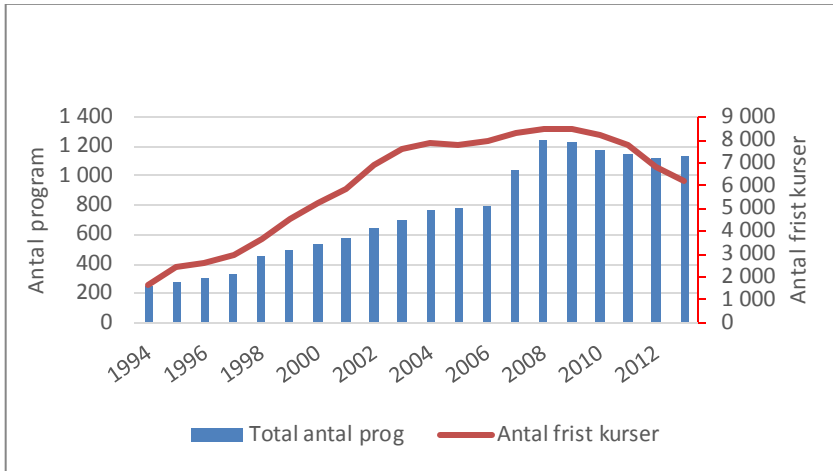
7.3.5 Högskolor

Som redovisats tidigare har 64 procent av den totala förändringen av antalet helårsstudenter skett vid högskolorna. I denna grupp ingår: Blekinge tekniska högskola, Försvarshögskolan, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Jönköping, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Gymnastik- och idrottshögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Södertörns högskola. Högskolan på Gotland är inkluderad i statistiken för Uppsala universitet.

Den procentuella förändringen i denna grupp – både uppgången fram till 2008 vad gäller program respektive uppgången fram till 2009 när det gäller fristående kurser – är endast jämförbar med de fackinriktade universiteten som också tillhörde den grupp som i förhållande till sin storlek uppvisade en stor procentuell andel av den totala ökningen av antalet helårsstudenter under perioden.

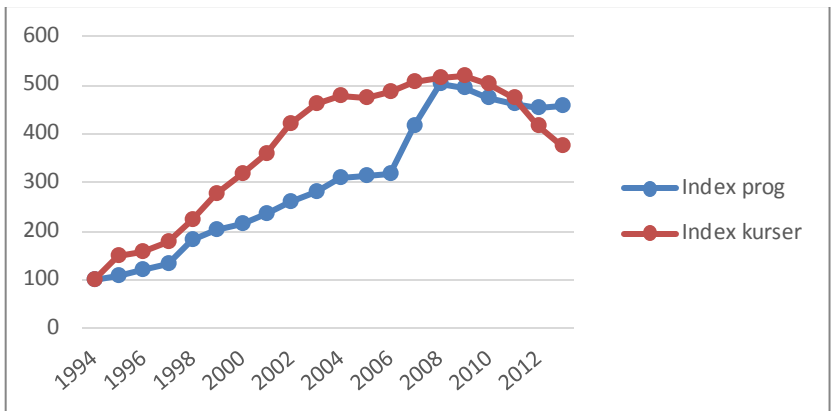
Den procentuella minskningen av antalet fristående kurser mellan 2009 och 2013 uppgår till nästan 28 procentenheter medan motsvarande minskning på program endast uppgår till cirka 8 procentenheter. Omfördelningarna och besparingarna har alltså främst tagits på fristående kursutbudet.

Figur 7.59 Antal program och fristående kurser 1994–2013, högskolor



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 7.60 Antal program och fristående kurser 1994–2013, högskolor, index



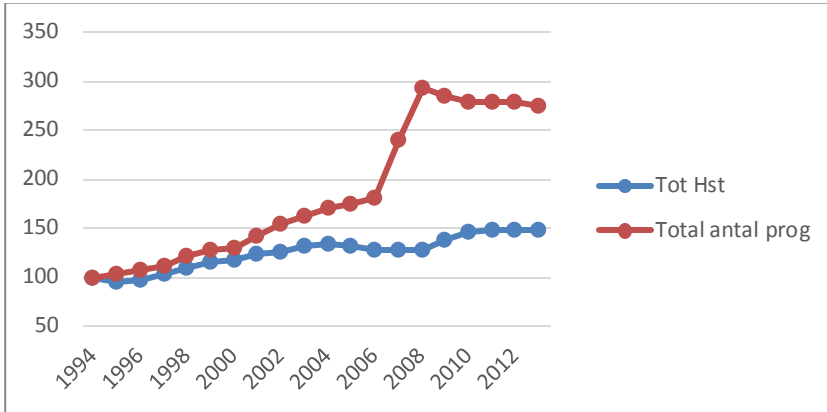
Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

7.3.6 Sambandet mellan antalet helårsstudenter och antalet program respektive fristående kurser

Avslutningsvis vill vi jämföra utvecklingen av antalet helårsstudenter på program och antalet program å ena sidan och antalet helårsstudenter på fristående kurser och antalet fristående kurser å andra sidan. Vi vill återigen varna för att dra alltför långtgående

slutsatser. Program kan samläsas och skillnaden mellan fristående kurs och program är inte heller alltid klar.

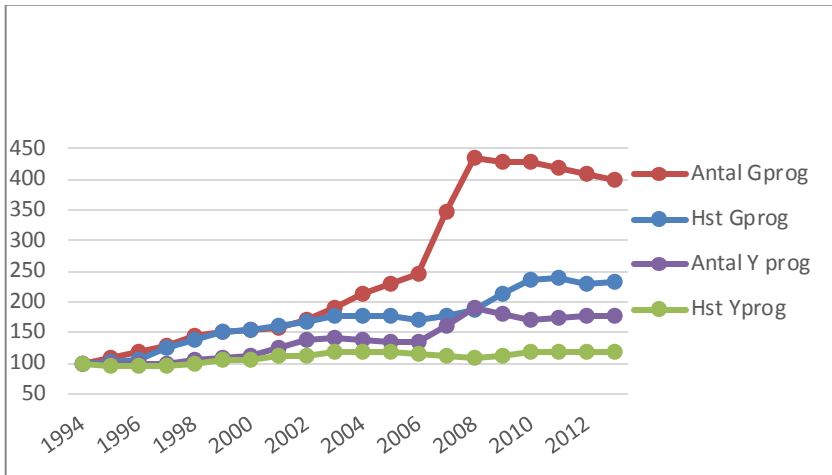
Figur 7.61 Antal helårsstudenter (hst) på program och antalet program i riket 1994–2013, index



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Ökningen av totala antalet program har under perioden varit 175 procent medan antalet helårsstudenter på program endast har ökat med 50 procent. Här finns emellertid en stor skillnad mellan de generella programmen och de yrkesprogrammen vilket framgår av figur 7.62.

Figur 7.62 Antal helårsstudenter (hst) på generella program och på yrkesprogram samt antalet generella program och yrkesprogram 1994–2013, riket, index



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Antalet generella program har under perioden ökat med 300 procent medan antalet *helårsstudenter* på generella program endast har ökat med 130 procent. För yrkesprogrammen är motsvarande ökning av antalet program 77 procent och för antalet *helårsstudenter* på program 20 procent. Det bör noteras att det bland yrkesprogrammen finns flera program med ett stort antal inriktningar vilket vi har påpekat tidigare.

När det gäller fristående kurser är utvecklingen något annorlunda. Antalet *helårsstudenter* på fristående kurser var i stort sett lika många 2013 (80 500) som 1994 (81 000), medan antalet fristående kurser har ökat från 14 000 år 1994 till 33 500 år 2010, för att därefter minska till 27 500 år 2013.

7.4 Fristående kurser

Såsom tidigare påpekats är begreppet fristående kurs inte oproblematiskt då högskoleutbildning sedan 1993 års reform har sin bas i kurser som kan sättas samman till program. En kurs kan alltså både läsas av studenter som följer ett program och av studenter som

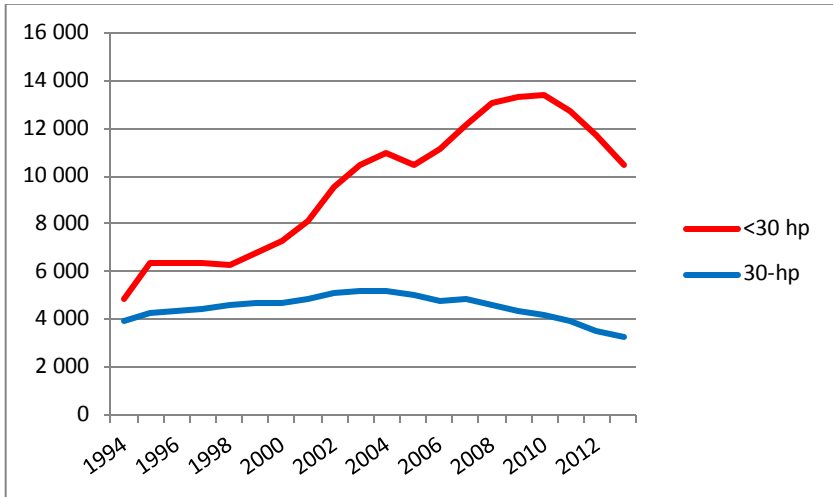
läser den fristående. I registren finns ingen märkning av om kursen är en programkurs eller en fristående kurs, däremot finns uppgifter om de individer som läser kursen: om de läser den inom program eller som ”fristående kurs”.

I det följande har vi valt att definiera kurser som ”fristående” om minst 75 procent av de helårsstudenter som var registrerade på kursen läste den utanför program.

7.4.1 Ökning av korta kurser och minskning av långa kurser

Det har från 1994 till 2013 skett en förändring i vilka fristående kurser som framför allt ges. Utvecklingen har gått mot en ökning av korta kurser, medan de terminslånga kurserna har minskat. I början av perioden (1994) var nästan hälften av de fristående kurser som gavs vid universitet och högskolor terminslånga kurser, motsvarande 30 hp eller mer. År 2013 var däremot endast en fjärdedel av de fristående kurserna terminslånga kurser, medan kurser som är kortare än en termin utgjorde tre fjärdedelar. Framför allt är det de riktigt korta kurserna, om mindre än 10 hp, som har ökat. Antalet terminslånga kurser ökade något mellan 1994 och 2003, men har därefter minskat. Antalet korta kurser ökade däremot kraftigt till år 2010, för att därefter minska. Till viss del kan förändringen bero på att långa kurser har delats upp i flera korta kurser, men det är antagligen endast en liten del av förklaringen eftersom de korta kurserna också har andra karaktäristika, vilket visas längre fram i kapitlet.

Figur 7.63 Antal fristående kurser 1994–2013

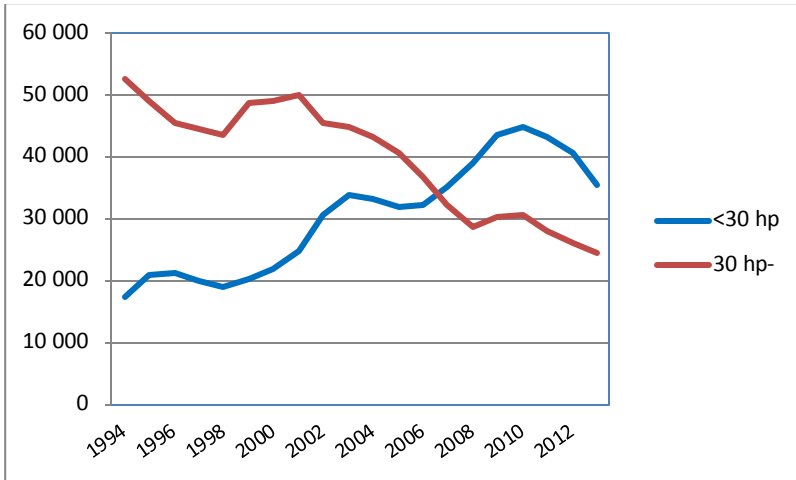


Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Ökningen av korta kurser har framför allt skett inom distansutbildning. (Se avsnitt 7.5.)

Från och med år 2007 utgör korta kurser en volymmässigt större del av högskolans fristående kurser än vad långa kurser gör, mätt i antalet helårsstudenter. Mellan 1994 och 2013 har volymen av långa kurser halverats, medan volymen av korta kurser har fördubblats.

Figur 7.64 Antal helårsstudenter på fristående kurser 1994–2013



Källa: SCB:s utbildnings- och högskoleregister.

7.4.2 Området humaniora och konst är vanligast

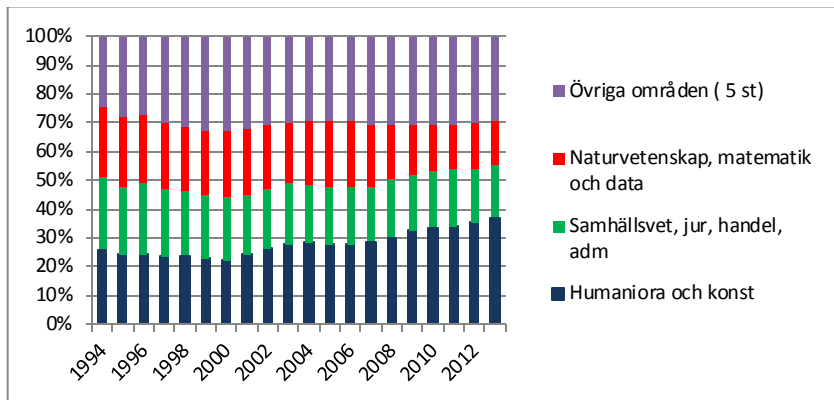
De flesta fristående kurser finns inom området *humaniora och konst*. Kurser inom detta område utgjorde 41 procent av de fristående kurserna år 2013. En stor andel av kurserna inom *humaniora och konst* utgörs av kurser inom främmande språk. Inom utbildningsområdena *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* samt *naturvetenskap, matematik och data* finns också relativt många fristående kurser (19 respektive 13 procent av de fristående kurserna år 2013). Om man i stället för antal kurser mäter antal helårsstudenter är det *humaniora och konst* samt *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* som är de helt dominerande områdena. Dessa två områden utgjorde tillsammans drygt två tredjedelar av samtliga helårsstudenter på fristående kurs år 2013.

Sammantaget har antalet fristående kurser inom *humaniora och konst* ökat mellan 1994 och 2013, men volymen, mätt i antal helårsstudenter, har minskat. Det förklaras av att det är antalet korta kurser som har ökat, medan antalet långa kurser har minskat. Jämfört med övriga utbildningsområden är andelen program inom *humaniora och konst* liten – utbildning inom detta område sker alltså framför allt genom fristående kurser.

Under 20-årsperioden har fristående kurser haft lite olika karaktär inom olika utbildningsområden. Inom t.ex. *teknik och tillverkning* har fristående kurser hela tiden framför allt varit korta kurser, medan det inom de stora områdena *humaniora och konst* samt *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* har skiftat från långa kurser i början av perioden till större andel korta kurser i slutet av perioden.

Totalt sett har alltså antalet fristående kurser som är kortare än en termins studier ökat mellan 1994 och 2013. Ökningen har framför allt bestått av kurser inom *humaniora och konst*. Före den stora tillväxten av korta kurser – dvs. i början av 2000-talet – fanns det ungefär lika många korta kurser inom de tre områdena *humaniora och konst, samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* samt *naturvetenskap, matematik och data*. Därefter har antalet korta kurser inom *humaniora och konst* mer än fördubblats, medan ökningen inom de två övriga områdena har varit betydligt mer modest. Det innebär att utbudet av kurser som omfattar mindre än 30 hp numera till stor del finns inom *humaniora och konst*. År 2013 var 37 procent av de korta kurserna kurser inom *humaniora och konst*.

Figur 7.65 Fristående kurser om mindre än 30 hp, 1994–2013, SUN 1-nivå

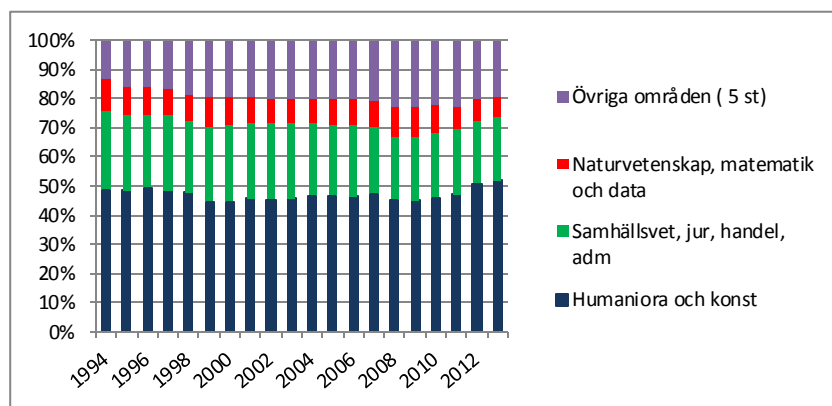


Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Vad gäller de långa kurserna, dvs. de kurser som omfattar minst 30 hp (en termins studier), är området *humaniora och konst* ännu vanligare, även om antalet långa kurser inom området har minskat

med drygt en tiondel. Under hela perioden mellan 1994–2013 har ungefär hälften av de långa kurserna funnits inom utbildningsområdet *humaniora och konst*. Näst flest långa kurser finns inom området *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration*, men inom detta område har de långa kurserna minskat i antal med en tredjedel från 1994 till 2013. Att det totala antalet långa kurser minskat beror framför allt på minskningen inom *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration*.

Figur 7.66 Fristående kurser om 30 hp eller mer, 1994–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

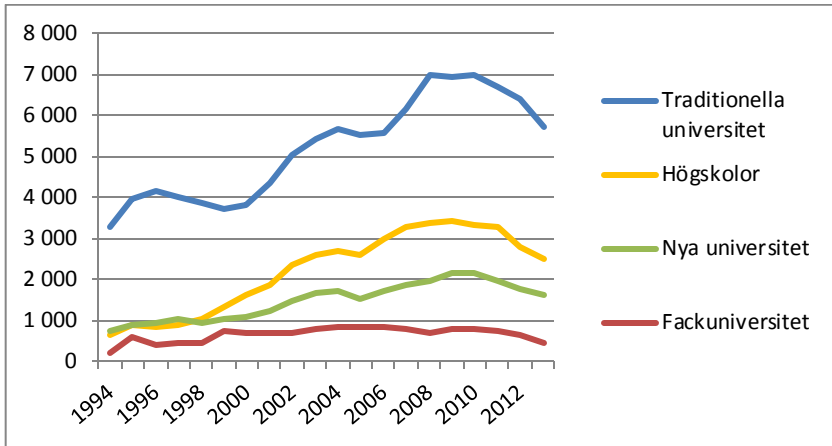
7.4.3 Tillväxten av korta kurser har skett vid högskolorna

Såväl korta som långa kurser ges framför allt vid de traditionella universiteterna, men den kraftiga tillväxten av korta kurser har mestadels skett vid högskolorna. Samtliga lärosättesgrupper har haft ett ökat antal korta kurser mellan 1994 och 2013, men utvecklingen har sett lite olika ut även om ingen grupp helt avviker helt från utvecklingen för riket.

Vid de traditionella universiteterna har antalet korta kurser ökat med 75 procent, och vid de nya universiteterna har antalet korta kurser mer än fördubblats. Men detta är små ökningar i jämförelse med gruppen högskolor där antalet korta kurser har blivit nästan fyra gånger fler under samma period. De fackinriktade universiteterna har hela tiden haft ett relativt litet antal kurser, och därför ger små förändringar stora utslag och en kurva med större svängningar än

övriga lärosättesgrupper. Från en relativt låg nivå har dock de fackinriktade universiteten fördubblat antalet korta kurser.

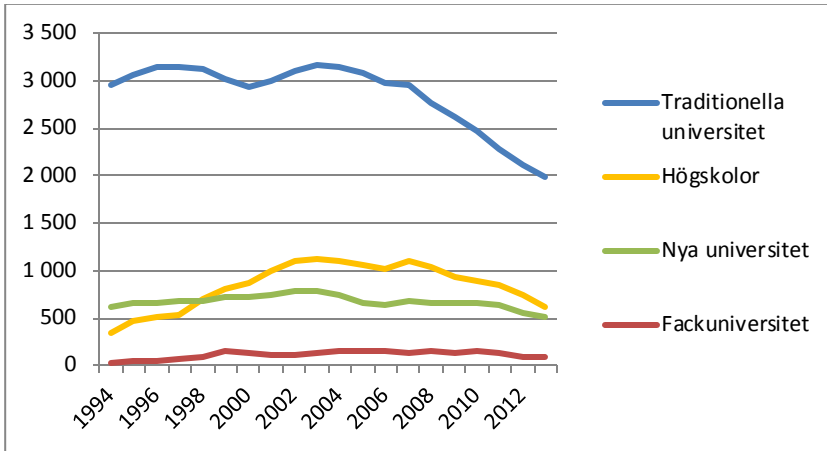
Figur 7.67 Antal fristående kurser om mindre än 30 hp, 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

De långa kurserna ges alltså fortfarande framför allt av de traditionella universiteten. År 2013 stod traditionella universitet för 61 procent av de långa kurserna. Men den minskning som har skett av långa kurser har också framför allt skett vid de traditionella universiteten. Medan antalet långa kurser faktiskt har ökat något vid högskolor och fackinriktade universitet (förvisso från en låg nivå), har de minskat med 33 procent vid de traditionella universiteten. Även vid de nya universiteten har antalet långa kurser minskat, dock från en låg nivå.

Figur 7.68 Antal fristående kurser om 30 hp eller mer, 1993–2014



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

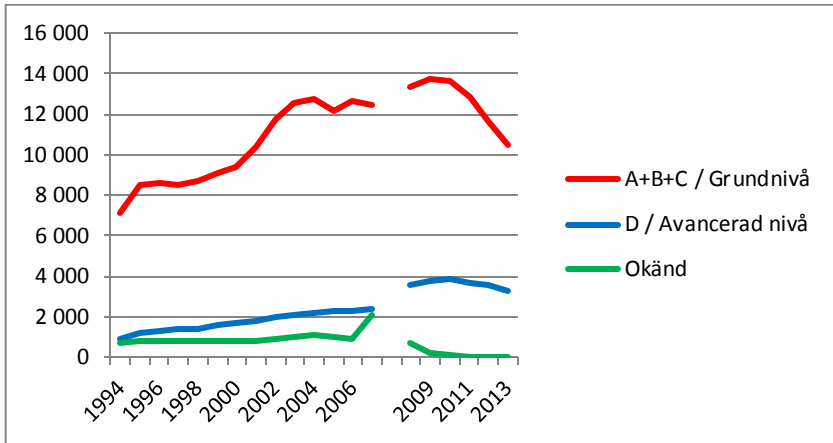
7.4.4 Andelen kurser på avancerad nivå ökade 2008-2013

I och med Bologna-reformen hösten 2007 klassificeras alla kurser i grundnivå och avancerad nivå. Tidigare hade fristående kurser delats in i A–D-nivå. Indelningen i A–D-nivå var dock inte helt konsekvent, och en stor andel av kurserna har i statistiken inte varit nivågrupperade. Översättningen mellan den tidigare modellen med A–D-nivå och den nuvarande i grundnivå och avancerad nivå är inte självklar. Dessa två faktorer – den tidigare osäkra klassificeringen med många kurser som inte nivågrupperats samt den inte självklara översättningen mellan de två systemen – gör att jämförelser över längre tid än 2008–2013 är svåra att göra. Nedan görs dock ändå vissa försök att jämföra hela perioden 1994–2013, där A–C-nivå har lagts samman med grundnivå och D-nivå lagts samman med avancerad nivå.

Antalet fristående kurser med den tidigare nivågrupperingen A–C ökade ända fram till 2007. På grund av de osäkerheter i statistiken som nämnts ovan är det svårt att avgöra vad som händer i övergången mellan systemen 2007–2008. Om man enbart ser till åren efter Bologna-reformen och införandet av den nuvarande nivågrupperingen blir det tydligt att antalet fristående kurser på grundnivå kraftigt minskat. Mellan 2008 och 2013 har antalet kurser på grundnivå

minskat med drygt 20 procent. Även kurser på avancerad nivå har minskat, dock inte lika kraftigt (med 10 procent).

Figur 7.69 Antal fristående kurser per nivå, 1994–2013



Anm. Brott i statistiken 2007 pga. att ny utbildningsstruktur infördes.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Andelen på grundnivå respektive på avancerad nivå är lika stor bland korta som bland långa kurser. Det är alltså inte så att korta kurser ges på grundnivå och långa kurser ges på avancerad nivå – något sådant mönster tycks inte finnas. Möjligtvis var andelen kurser på grundnivå (om vi tror att A–C-nivå motsvarar grundnivå) större i början av tidsperioden, men eftersom många kurser inte var nivågrupperade är det en något osäker slutsats.

Andelen kurser på D-nivå/avancerad nivå är störst bland de fackinriktade universiteten, men där är som tidigare nämnts antalet fristående kurser lågt varför utvecklingen kan bero på enskildheter vissa år. Bland övriga lärosätesgrupper hade traditionella universitet högst andel kurser på avancerad nivå 2013: 27 procent. Efter Bolognareformen, mellan 2008–2013, har andelen av de fristående kurserna som är på avancerad nivå ökat bland nya universitet, medan det inte har skett några förändringar vid traditionella universitet och högskolor.

7.5 Utbildning på distans

Distansutbildning är ett flytande begrepp, och har blivit det alltmer så under senare tid i takt med den tekniska utvecklingen. Den traditionella campusutbildningen har i ökad utsträckning tagit del av metoder som utvecklats främst för distansutbildning, exempelvis webbaserade lärplattformar, vilket gjort att gränserna mellan campusutbildning och distansutbildning har suddats ut.

Lärosätena markerar dock i statistiken vilka utbildningar som ska definieras som distansutbildning. Definitionen på distansutbildning är utbildning där lärare och studenter i huvudsak är åtskilda i tid och rum. Distansutbildning kan alltså vara både helt webbaserad utbildning utan fysiska träffar och utbildning med några få träffar.

Distansutbildning är framför allt fristående kurser. Räknat i helårsstudenter utgjordes distansutbildning till ungefär två tredjedelar av fristående kurser⁸ och en tredjedel av program år 2013. Det är stora skillnader mellan olika lärosäten hur stor del av utbildningsverksamheten som bedrivs på distans.

7.5.1 Antalet fristående kurser på distans har ökat kraftigt

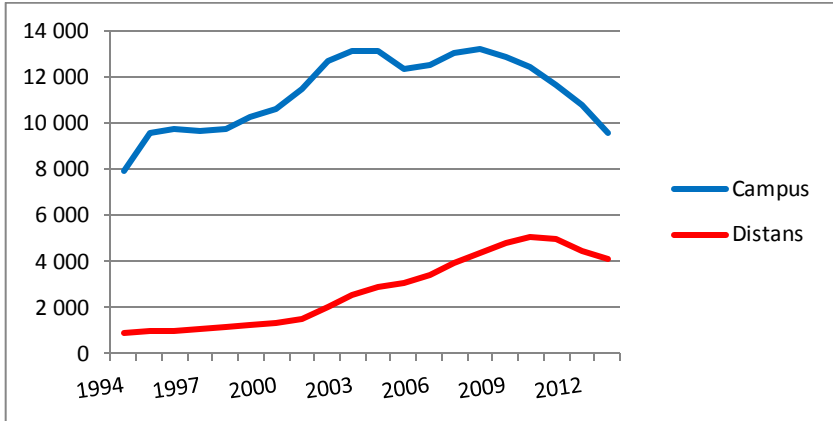
Fristående kurser ges framför allt som kurser på campus. Mellan 1994 och 2013 har dock andelen av fristående kurser som ges på distans ökat, från 10 procent till 30 procent. Detta beror på att antalet distanskurser har ökat mer än antalet campuskurser. Tillkomsten av Nätuniversitet⁹ 2002 kan ha spelat en viss roll för ökningen av antalet kurser på distans, men ökningen fortsatte även efter det att de extra medlen till Nätuniversitetet upphörde 2004. Tillkomsten av Nätuniversitet och de extra medlen som fördelades till nätuniversitetskurser har alltså antagligen fungerat som en katalysator i uppbyggnaden av distanskurser. Att distanskurser minskar mellan 2010–2013 skulle delvis kunna förklaras av regeringens uttalande att

⁸ En fristående kurs kan ges både som campuskurs och som distanskurs. Vi definierar här fristående kurser som distanskurser om mer än 50 procent av kursens helårsstudenter läser den på distans.

⁹ Nätuniversitetet (egentligen Sveriges nätuniversitet) var en samordning av universitetens och högskolornas IT-stödda distansutbildning i en webbportal. Mellan 2002 och 2004 tilldelades lärosätena extra ersättning för utbildning inom Nätuniversitetet.

inte betala ersättning för ”inaktiva studenter”. ”Inaktiva studenter” är nämligen framför allt en fråga för kurser på distans.¹⁰

Figur 7.70 Antal fristående kurser i distans- och campusutbildning



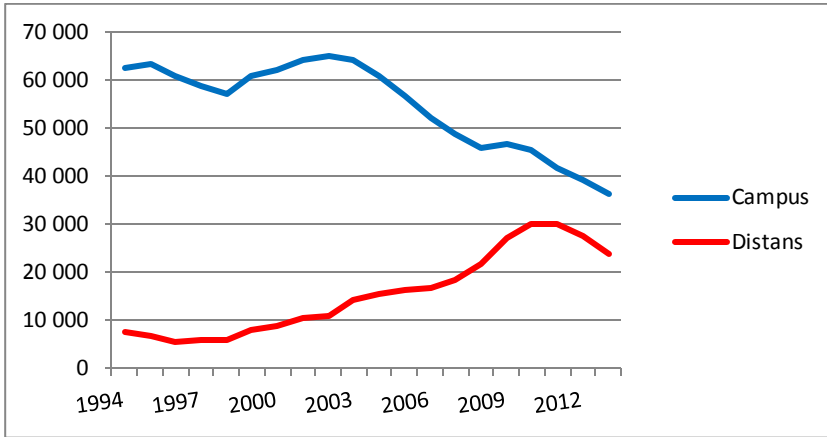
Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

I distansutbildningen har ökningen nästan helt skett genom att antalet kurser på A–C-nivå/grundnivå har ökat. Andelen distanskurser på D-nivå/avancerad nivå har förvisso också ökat, men inte i samma utsträckning.

Antalet helårsstudenter på fristående kurser på distans har blivit tre gånger fler mellan 1994 och 2013, medan antalet helårsstudenter på fristående kurser på campus har halverats. Det gör att volymen av fristående kurser, mätt i helårsstudenter, har omfördelats från 10 procent distans till 39 procent distans.

¹⁰ UKÄ (2014c).

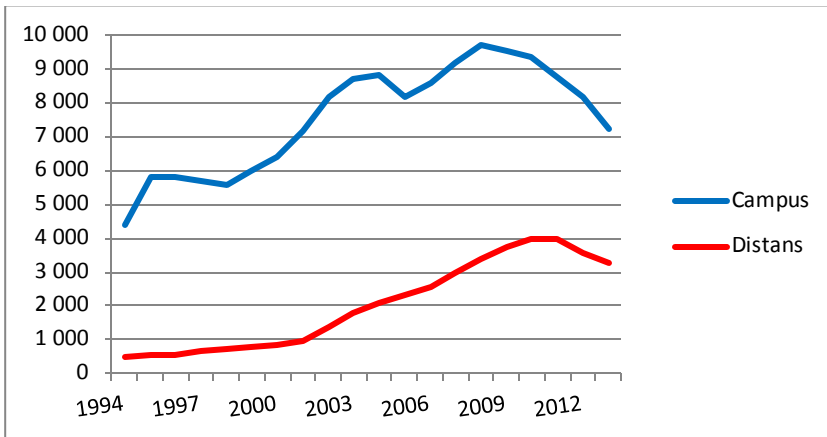
Figur 7.71 Antal helårsstudenter på fristående kurser, campus och distans 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Fortfarande är de korta kurserna till största delen campuskurser, men det är bland distanskurser som ökningen av de korta kurserna framför allt har skett. Mellan 1994 och 2013 mer än sexfaldigades antalet korta kurser på distans. Även korta kurser på campus ökade under perioden, men endast med 65 procent.

Figur 7.72 Antal fristående kurser om mindre än 30 hp, campus och distans, 1994–2013

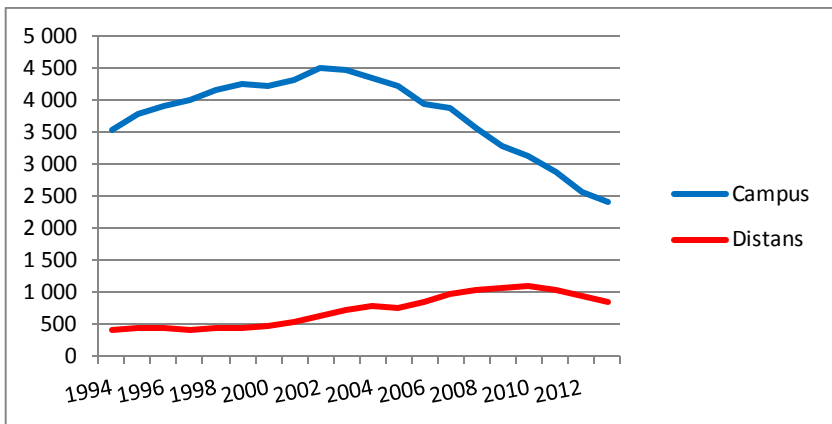


Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Både bland campuskurser och bland distanskurser finns drygt en tredjedel av de korta kurserna inom *humaniora och konst*. Ökningen av korta kurser på distans beror framför allt på att antalet kurser inom *humaniora och konst* har ökat, men också på att antalet kurser inom områden med få fristående distanskurser 1994 har ökat. Det gäller bl.a. områdena *pedagogik och lärarutbildning* samt *teknik och tillverkning*.

Så som tidigare visats har antalet långa kurser (om 30 hp eller mer) minskat totalt sett. Denna minskning har helt och hållet skett bland de kurser som ges på campus. Antalet långa campuskurser har minskat med 32 procent, medan antalet långa kurser på distans faktiskt har fördubblats (dock från en låg nivå).

Figur 7.73 Antal fristående kurser om 30 hp eller mer, campus och distans, 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

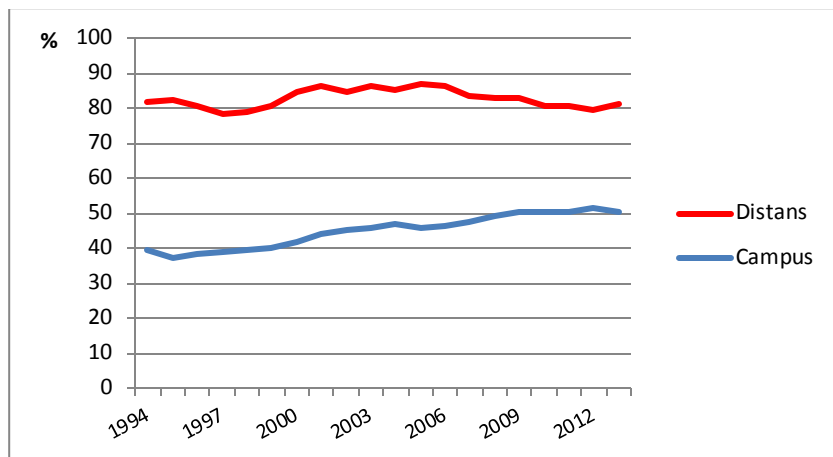
De långa campuskurserna har framför allt minskat inom de stora områdena *humaniora och konst* och *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration*, vilket förstås beror på att övriga områden har haft få kurser redan från början. Ökningen av långa kurser på distans – som dock fortfarande är få – beror däremot endast på att antalet kurser har ökat inom *humaniora och konst*, medan området *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* inte har haft någon sådan utveckling.

Korta kurser ges i stor utsträckning med annan studietakt än heltid¹¹. Detta gäller i synnerhet korta kurser på distans, där nästan samtliga kurser ges på deltid. Bland korta campuskurser har dock andelen deltidskurser ökat under perioden. Eftersom de korta kurserna inte bara har blivit fler utan även i större utsträckning ges på deltid, innebär det att korta kurser på deltid utgör en växande del av de fristående kurser som numera finns i högskolan. Och de ges alltså både på campus och på distans.

När det gäller långa kurser ges ungefär en tredjedel av dessa med deltidstudietakt. En stor del av den minskning som har skett av långa kurser på campus består i att deltidskurserna har minskat. Såsom visats tidigare är antalet långa kurser som ges på distans få. De som finns ges i stor utsträckning på deltid, men på senare år förekommer även att långa distanskurser ges på heltid.

Totalt sett gavs 50 procent av campuskurserna år 2013 med deltidstudietakt, och motsvarande för distanskurserna var 81 procent.

Figur 7.74 Andel av fristående kurser som ges med deltidstudietakt, distans och campus, 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

¹¹ Som heltidstudietakt räknas här en studietakt över 75 procent.

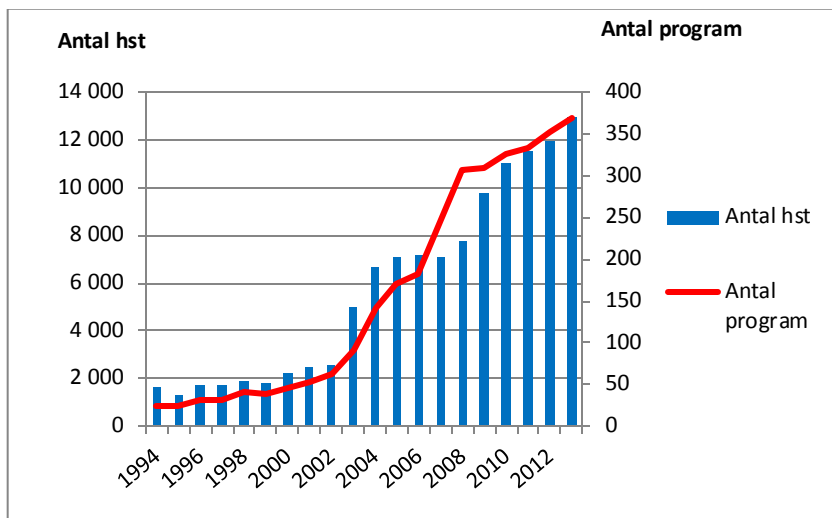
Bland de fristående kurser som ges med deltidstudietakt har andelen kurser på D-nivå/avancerad nivå ökat. År 2013 var 23 procent av deltidskurserna på avancerad nivå.

7.5.2 Antalet program på distans har ökat, men utbudet är begränsat

Även om distansutbildning framför allt ges som fristående kurser har antalet program som ges på distans också ökat. I början av perioden gavs endast ett fåtal program på distans, men antalet har ökat kontinuerligt till cirka 370 år 2013. Antalet helårsstudenter på program som ges på distans har ökat från 1 700 år 1994 till 13 000 år 2013.

Fortfarande är dock program som ges på distans en mycket liten del av högskolans programutbud. Av det totala antalet program ges ungefär 10 procent på distans, och utbildningsvolymen på dessa motsvarar ungefär 6 procent av den totala volymen på program (räknat i antal helårsstudenter). Ungefär hälften av programmen på distans ges med deltidstudietakt.

Figur 7.75 Antalet program på distans och antal helårsstudenter på dessa, 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Av de program som ges på distans tillhör det största flertalet områdena *pedagogik och lärarutbildning* samt *hälso- och sjukvård samt social omsorg*. Dessa två områden stod för mer än 70 procent av utbildningsvolymen avseende program på distans 2013 (räknat i helårsstudenter).

Framför allt är det yrkesexamensprogram som ges på distans, även om generella program kraftigt har ökat efter att den nya utbildnings- och examensstrukturen infördes 2007. Inom utbildningsområdet *pedagogik och lärarutbildning* är det program mot lärarexamen¹² som är volymmässigt störst, följt av förskollärarexamen och grundläraresexamen. Inom *hälso- och sjukvård samt social omsorg* fanns de flesta studenterna på sjuksköterskeprogram följt av specialistsjuksköterskeprogram. Tabell 7.7 visar de volymmässigt största yrkesexamensprogrammen som ges på distans.

Inom övriga utbildningsområden fanns flest helårsstudenter på generella program, framför allt kandidatprogram men även högskoleexamensprogram. Flest helårsstudenter på kandidatprogram fanns inom *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* och *naturvetenskap, matematik och data*, med mer än 500 helårsstudenter år 2013. Högskoleexamensprogram var vanligast inom *teknik och tillverkning* (460 helårsstudenter 2013).

¹² Det finns fortfarande studenter registrerade på den tidigare sammanhållna lärarutbildningen, även om inga nya studenter antas.

Tabell 7.7 Yrkesexamensprogram på distans, antal helårsstudenter (hst) 2013

Program med fler än 200 hst redovisas, avrundat till närmaste tiotal

Program	Antal hst
Lärare*	1 360
Sjuksköterska	1 230
Förskollärare	960
Specialistsjuksköterska	960
Grundlärare	810
Yrkeslärare	530
Ämneslärare	440
Studie- och yrkesvägledare	390
Speciallärare	310
Receptarie	250
Specialpedagog	200

* Det finns fortfarande studenter registrerade på den tidigare sammanhållna lärarutbildningen, även om inga nya studenter antas.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Tabell 7.8 Generella program på distans, antal helårsstudenter (hst) 2013

Program	Antal hst
Högskoleexamensprogram	1 300
Kandidatprogram	240
Magisterprogram	720
Masterprogram	730

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

7.5.3 Högskoleutbildning på olika orter i Sverige

Även om högskoleutbildning framför allt bedrivs på de orter där det finns ett universitet eller en högskola, är högskoleutbildning tillgänglig på många fler orter runt om i Sverige. Detta inte minst genom den del av utbildningsutbudet som är tillgängligt via distansstudier. En del av distansutbudet är helt nätbaserat, men i vissa fall är det kopplat till studieorter där kommunala lärcentra ofta har en central roll.

Utöver distansutbildningar har flera universitet och högskolor också etablerat campusförlagda högskoleutbildningar på orter utanför sin huvudort. Det finns både större campusorter med ett

brett utbud av utbildningar och orter där enskilda högskoleutbildningar ges i liten skala.

År 2013 fanns högskoleutbildning i 94 kommuner som inte var huvudort¹³ för en högskola eller universitet. I detta är inräknat både utbildningar på campus och distansutbildningar med samlingar på viss ort. Räknar vi enbart campusutbildning fanns högskoleutbildning i 80 kommuner som inte var huvudort för en högskola eller universitet.

Drygt 18 000 helårsstudenter studerar i kommuner utanför lärosätenas huvudorter, vilket motsvarar cirka 6 procent av det totala antalet helårsstudenter. Men det är en stor spridning i antal helårsstudenter mellan olika kommuner. Av de 94 kommunerna som inte var huvudort för ett lärosäte hade 67 färre än 100 helårsstudenter under 2013. Andra kommuner är tydliga campusorter: Norrköping, Helsingborg och Härnösand hade mellan 3 500 och 1 500 helårsstudenter år 2013. Sju andra kommuner (Haninge, Lomma, Varberg, Gotland, Skellefteå, Piteå och Södertälje) hade mellan 500 och 900 helårsstudenter.

Det verkar till viss del vara andra utbildningar som ges i kommuner utanför lärosätenas huvudorter. Det utbildningsområde som har störst utbildningsvolym (mätt i antal helårsstudenter) vid lärosätenas huvudorter – *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* – har en betydligt mindre andel av utbildningsvolymen i kommuner som inte är huvudorter. Det är också inom detta utbildningsområde som en stor del av minskningen av decentraliserad utbildning har skett.

Störst utbildningsvolym finns inom *teknik och tillverkning* – ungefär en fjärdedel av den decentraliserade högskoleutbildningen ges inom detta område. Utbildning inom *teknik och tillverkning* finns framför allt som campusförlagd utbildning. Inom den distansutbildning som är knuten till en viss ort är stor del av utbildningsvolymen inom området *pedagogik och lärarutbildning*.

Totalt sett är tillgången på högskoleutbildning – oräknat den helt platsberoende distansutbildningen och utbildningen genom utbytesprogram utanför Sverige – störst i och omkring de största städerna och de traditionella universitetsstäderna. Cirka 30 procent av högskoleutbildningen år 2013 fanns i Stockholms och Uppsala

¹³ Som huvudort räknas den ort där lärosätets rektor sitter. Vid några lärosäten (Högskolan i Dalarna, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet och Mälardalens högskola) har två orter räknats som huvudorter.

län tillsammans, och 15–16 procent vardera i Skåne län respektive Västra Götalands län.

Antalet kursorter utanför lärosätenas huvudorter har blivit färre under den senaste tioårsperioden. År 2003 gavs högskoleutbildning på kursorter i 188 kommuner, alltså i 90 fler kommuner än vad fallet var 2013. Det är framför allt de kommuner som hade få helårsstudenter 2003 som har försvunnit från ”högskolekartan” 2013. I de flesta fall handlar det om distansutbildning med samling på en viss ort. Räknar vi bort distansutbildningar med samling på en viss ort är skillnaden nämligen inte lika stor: 110 kommuner 2003 jämfört med 81 kommuner 2013.

Också utbildningsvolymen, mätt i antal helårsstudenter, på orter utanför lärosätenas huvudorter har minskat, från 24 600 till 18 100 helårsstudenter mellan 2003 och 2013. I vissa kommuner har lärosäten valt att flytta utbildningen från etablerade campus och koncentrera den till lärosätets huvudort. Det gäller för Södertälje, Ronneby, Uddevalla och Vänersborg. Att antalet helårsstudenter utanför huvudorterna minskat beror på att utbildningsvolymen vid dessa – och andra medelstora campusorter – i många fall har minskat till förmån för lärosätenas huvudorter. Några medelstora campusorter som däremot har växt är Helsingborg och Varberg.

7.6 Kurser för fortbildning och vidareutbildning

Högskoleutbildning består framför allt av examensinriktad utbildning. Med examensinriktad utbildning avses en lång, sammanhängande utbildning som genomförs i huvudsak av unga människor och oftast på campus. Fortbildning och vidareutbildning består däremot oftast av kortare kurser som genomförs av yrkesverksamma senare i livet.

Det är förhållandevis enkelt att identifiera ”exameninriktad utbildning”. I stort utgör all utbildning i högskolan examensinriktad utbildning då nästan alla kurser kan ingå i en examen. Programutbildning är tydligt inriktad mot ett slutmål som examen men även fristående kurser bör sluta med en examen. Däremot är fortbildning och vidareutbildning inte en entydig grupp av utbildning. Det svenska utbildningssystemet bygger på studentens val och också i denna fråga är det studentens val som avgör om en kurs är fortbildning och vidareutbildning eller ej.

I en undersökning från Högskoleverket framkommer att många av de som har studerat under en period i högskolan återkommer till högskolestudier senare i livet, en eller flera gånger. Särskilt vanligt är detta bland kvinnor, där nästan hälften i den undersökta populationen återkom till nya studieperioder i högskolan. Bland männen var det en tredjedel.¹⁴ Det är alltså tydligt att delar av det reguljära utbildningsutbudet används för återkommande utbildning.

Förutom den ordinarie utbildningen är högskolans insatser för fortbildning och vidareutbildning tydligt inom uppdragsutbildning. Uppdragsutbildning innebär att någon beställer en utbildning av en högskola eller ett universitet och bygger på att ett avtal sluts mellan uppdragsgivaren och lärosätet. Uppdragsgivaren kan exempelvis vara ett företag som beställer en skräddarsydd kurs för fortbildning av sina anställda. Uppdragsutbildningen är en utbildningsform vid sidan om den ordinarie högskoleutbildningen och regleras genom en särskild förordning.¹⁵ De senaste åren har cirka 7 000 helårsstudenter årligen deltagit i lärosätenas uppdragsutbildning.¹⁶

Det finns vissa program på avancerad nivå som utgör vidareutbildning. Utbildning till barnmorska, specialistsjuksköterska, specialpedagog, speciallärare och psykoterapeut är alla påbyggnadsutbildningar som kräver en tidigare examen. (Se tabell 7.9.) Detta gäller för övrigt också för generella program som börjar på avancerad nivå (magisterprogram och masterprogram), även om dessa inte naturligt kan klassificeras i termer av fortbildning och vidareutbildning.

¹⁴ Högskoleverket (2012a), 12 ff.

¹⁵ SFS 2002:760.

¹⁶ UKÄ:s NU-statistikdatabas. Avser poänggivande uppdragsutbildning.

Tabell 7.9 Yrkesexamensprogram som kräver en tidigare examen

	Poängomfattning	Antal hst 2013	Varav deltid	Varav distans
Barnmorska	90 hp	440	4 %	94 %
Psykiater	90 hp	370	97 %	9 %
Specialistsjuksköterska	60 hp/75 hp*	2 330	39 %	40 %
Speciallärare	90 hp	510	87 %	59 %
Specialpedagog	90 hp	550	73 %	38 %

*Beroende på inriktning.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

7.6.1 Svårt att definiera kurser för fortbildning och vidareutbildning

Det finns egentligen inte någonting annat än studentens eget syfte med utbildningen som avgör om en fristående kurs avser fortbildning- eller vidareutbildning eller är en del i en längre utbildning.

Däremot kan vissa egenskaper hos kursen underlätta att den används i fortbildning eller vidareutbildning. En sådan egenskap är deltidstudietakt. Om man därtill utesluter de fristående kurser som har en majoritet av unga studenter, kan man få en uppfattning om vilka kurser som används för fortbildning och vidareutbildning, givet hypotesen att studenter som är äldre än 35 år i huvudsak studerar i högskolan för detta ändamål. Detta är dock ett oprecist mått eftersom även kurser på heltid kan användas för fortbildning och vidareutbildning.

I slutet av 1990-talet förde regeringen en liknande diskussion om hur fortbildning och vidareutbildning i högskolan kan mätas. Även där konstaterades att definitionen av vad som är fortbildning och vidareutbildning grundar sig på individens motiv, men att indikatorer för sådan utbildning kan vara deltidstudier och studenternas ålder.¹⁷

I det nedanstående beskrivs utvecklingen av fristående kurser som faller inom följande kriterier:

¹⁷ Prop. 1998/99:1, Utgiftsområde 16, s. 98.

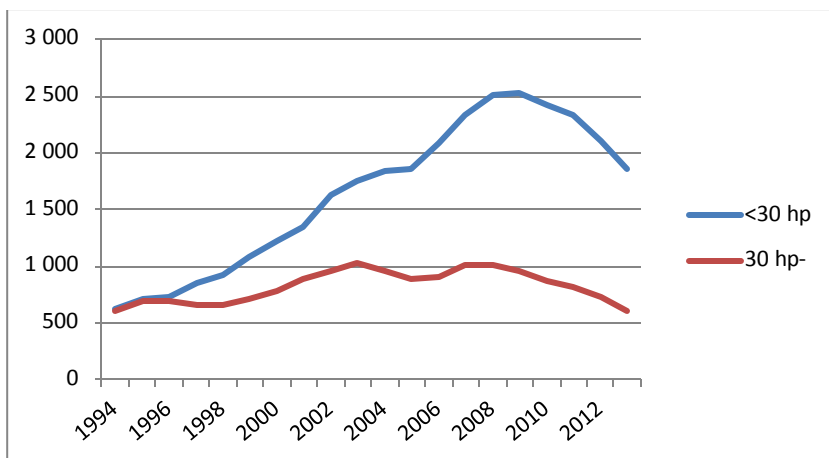
- deltidstudietakt (75 procent av heltid eller mindre).
- medianålder 35–65 år

7.6.2 Framför allt korta kurser

Antalet kurser som går på deltid och där medianåldern bland studenterna är över 35 år ökade konstant mellan 1994 och 2008, från 1 600 till 5 100, men har därefter minskat kraftigt, och var 3 700 år 2013. Dessa kurser följer i stort sett samma utvecklingskurva som fristående kurser totalt sett, men med en kraftigare ökning mellan 1994 och 2008. Det innebär att andelen av fristående kurser som är av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär har ökat, från 18 procent år 1994 till 27 procent år 2013.

I början av perioden bestod kurser av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär till lika stor del av korta (mindre än 30 hp) som långa (30 hp eller mer) kurser, men när dessa kurser ökade var det antalet korta kurser som ökade. År 2013 var 79 procent av dessa kurser korta kurser.

Figur 7.76 Antal kurser av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär, 1994–2013



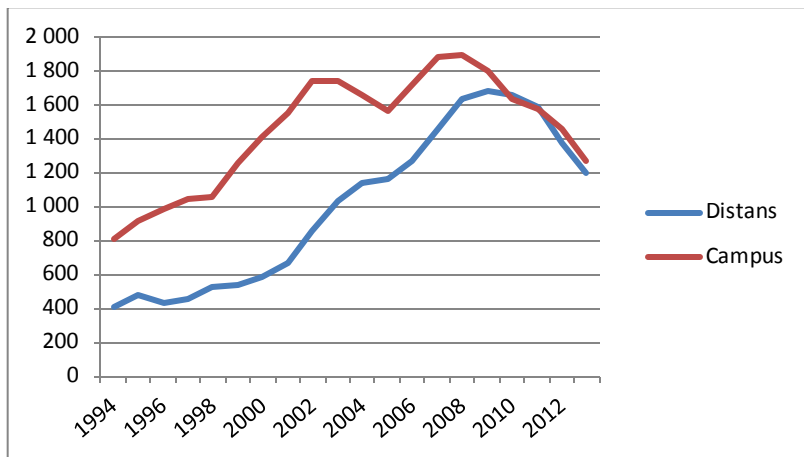
Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

I början av perioden var nästan alla kurser av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär på A–C-nivå/grundnivå, men andelen kurser på D-nivå/avancerad nivå har successivt blivit större. År 2013 var en tredjedel av kurserna på avancerad nivå. Efter Bologna-reformen och införandet av systemet med grundnivå och avancerad nivå år 2007 har antalet kurser på grundnivå minskat medan antalet kurser på avancerad nivå har varit i stort sett oförändrat. Utvecklingen av grundnivå och avancerad nivå är därmed samma för den här typen av kurser som för fristående kurser totalt sett.

7.6.3 Både campus- och distansutbildning

Kurser av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär finns i ungefär lika stor uträkning på campus som på distans. I början av perioden var dessa kurser vanligare som campusutbildning, men därefter har antalet ökat kraftigare i distansutbildning än i campusutbildning. Efter 2008 minskade antalet campuskurser, medan antalet distanskurser minskade först från 2011. För både distansutbildning och campusutbildning gäller att utbildning enligt dessa kriterier framför allt ges i form av korta kurser.

Figur 7.77 Antal kurser som ges på deltid och där medianåldern är 35–65, campus och distans, 1994–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

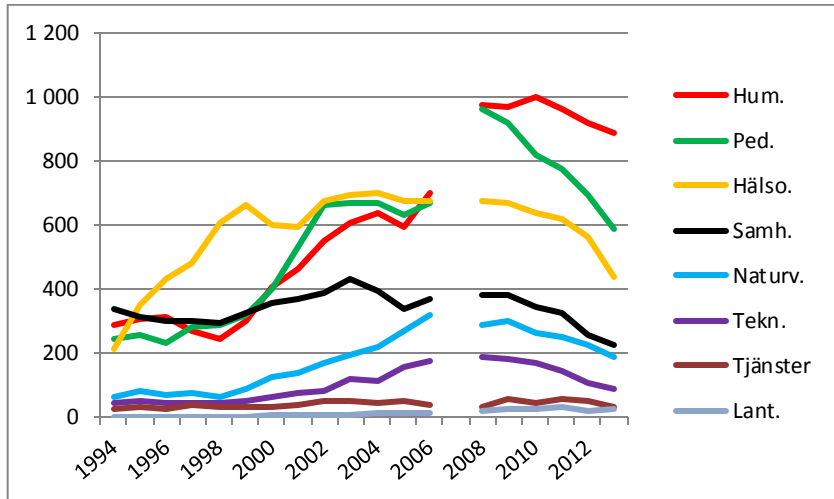
Räknat i helårsstudenter har dock utvecklingen av antalet kurser med fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär varit betydligt kraftfullare inom distansutbildning än inom campusutbildning. Medan antalet helårsstudenter i campusutbildning var som högst 2001 ökade antalet helårsstudenter i distansutbildning fram till 2010, för att därefter minska.

7.6.4 Fortbildning och vidareutbildning inom pedagogik samt hälso- och sjukvård har minskat

De flesta kurser inom dessa kriterier ges inom *humaniora och konst*, vilket inkluderar främmande språk. Inom detta utbildningsområde har heller inte antalet kurser minskat särskilt mycket när den allmänna nedgången för fristående kurser varit (2010–2013).

Två utbildningsområden som har vuxit tydligt under 20-årsperioden är *pedagogik och lärarutbildning* samt *hälso- och sjukvård samt social omsorg*. Av alla fristående kurser inom dessa två områden utgör kurser av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär en betydande del. År 2013 var nästan två tredjedelar av de fristående kurserna inom *pedagogik och lärarutbildning* av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär, och inom *hälso- och sjukvård samt social omsorg* var det nästan hälften. Antalet kurser inom dessa två områden har dock minskat kraftigt de senaste åren, detta gäller i synnerhet området *pedagogik och lärarutbildning*.

Figur 7.78 Antal kurser som ges på deltid och där medianåldern är 35–65 år, per utbildningsområde, SUN 1-nivå



Anm. År 2007 är borttagen ur diagrammet pga. omläggning av ämnesstatistiken detta år. Se bilaga 6 för förklaring av SUN-nivåer.

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

7.7 Sommarkurser

Kurser som erbjuds av universitet och högskolor under sommarmånaderna, dvs. utanför den normala terminsindelningen, har funnits under lång tid i varierande omfattning.

I mitten av 1990-talet var sommarkurser föremål för särskilda politiska satsningar, vilket resulterade i ett ökat kursutbud. I propositionen *Särskilda utbildningssatsningar* (prop. 1994/95:100) betonade regeringen att sommarkurser skulle omfatta kurser ur lärosätenas ordinarie utbud och omfatta minst 5 och högst 10 poäng (motsvarande 7,5 respektive 15 högskolepoäng i dag).

Sommaren 2002 gjorde regeringen ytterligare en tillfällig satsning på sommarkurser. Universitet och högskolor tilläts då avräkna full ersättning utifrån antalet registrerade studenter oavsett prestationsgrad, om detta kunde ske inom lärosätets befintliga takbelopp.

7.7.1 Antalet sommarkurser har minskat

Uppgifter om antalet sökbara sommarkurser finns från 2008. Tidigare fanns inte någon samlad antagningsstatistik för universitet och högskolor. Antalet sökbara kurser överstiger dock alltid antalet kurser som verkligen ges. Tillförlitliga uppgifter för uppföljning av vilka sommarkurser studenter var registrerade på finns först från år 2009. Uppgifter om sommarkurser har hämtats från universitets- och högskoleregistret hos SCB. För att särskilja sommarkurser från övriga kurser har SCB använt sökandeuppgifter från Universitets- och högskolerådet (UHR) över antagningsomgångar för sommarkurser.

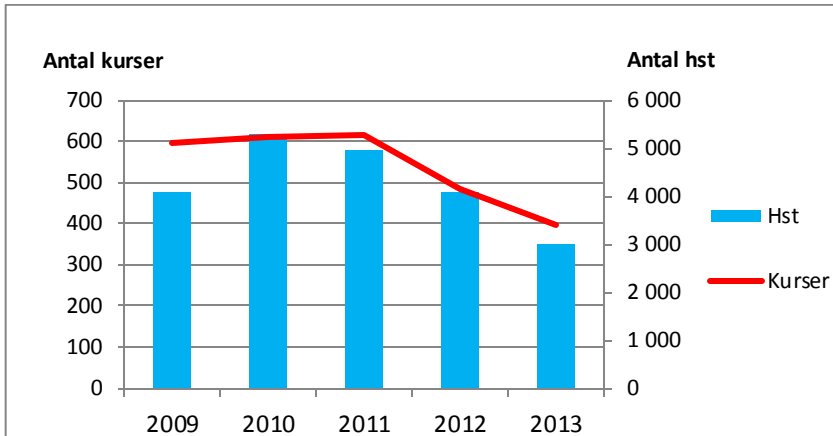
Mellan 2008 och 2011 var antalet sökbara kurser cirka 700 årligen, och antalet sommarkurser som hade registrerade studenter – dvs. som verkligen gavs – var cirka 600 (2009–2011). Därefter har antalet minskat: 550 sökbara kurser 2012 (480 med registrerade studenter), och 440 sökbara kurser 2013 (400 med registrerade studenter).

Också antalet helårsstudenter har tydligt minskat de senaste åren. År 2013 var det 3 000 helårsstudenter på sommarkurser, vilket kan jämföras med toppåret 2010 då antalet helårsstudenter var 5 300.

Studenternas efterfrågan på sommarkurser – mätt i antal behöriga sökande – ökade kraftigt mellan 2008 och 2011, från cirka 24 000 till cirka 48 000. Därefter har dock studenternas efterfrågan minskat något, och antalet sökande 2013 var cirka 44 000.¹⁸

¹⁸ UKÄ (2013f).

Figur 7.79 Antal sommarkurser samt antal helårsstudenter (hst) på sommarkurser, 2009–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister utifrån underlag från UHR:s antagningsstatistik.

De allra flesta sommarkurser är på grundnivå. De senaste tre åren har bara ett trettiotal sommarkurser varit på avancerad nivå. Det innebär att 92–94 procent av sommarkurserna var på grundnivå. Räknat i helårsstudenter var utbildningsvolymen i än högre grad (97–99 procent) på grundnivå.

År 2013 var det 26 lärosäten som gav sommarkurser, vilket innebär att sommarkurser inte ges vid alla lärosäten. Några lärosäten gav enstaka sommarkurser, medan andra gav uppemot 50 kurser. Det är framför allt de traditionella universitetet som ger sommarkurser, och det är ju också där som merparten av de fristående kurserna finns. De fyra nya universitetet gav också relativt många sommarkurser. I gruppen högskolor har utbudet av sommarkurser minskat kraftigt sedan 2009.

Tabell 7.10 Antal sommarkurser per lärosätesgrupp, 2009–2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Traditionella universitet (7 st)	253	275	275	262	211
Fackinriktade universitet (3 st)	54	47	48	43	32
Nya universitet (4 st)	135	152	159	87	94
Högskolor (12 st)	154	136	133	90	61
Totalt	596	610	615	482	398

Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister utifrån UHR:s antagningsstatistik.

Tabell 7.11 Antal helårsstudenter på sommarkurser per lärosätesgrupp, 2009–2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Traditionella universitet (7 st)	1 876	1 935	2 300	2 325	1 668
Fackinriktade universitet (3 st)	140	215	314	248	273
Nya universitet (4 st)	960	2 000	1 225	895	567
Högskolor (12 st)	1 100	1 147	1 138	619	510
Totalt	4 076	5 298	4 978	4 088	3 018

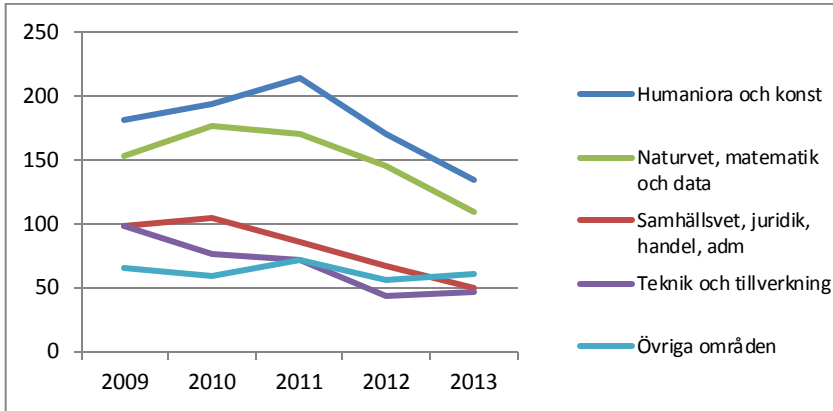
Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister utifrån UHR:s antagningsstatistik.

7.7.2 Flest kurser inom Humaniora och konst samt Naturvetenskap, matematik och data

De flesta sommarkurser ges inom *humaniora och konst*, följt av *naturvetenskap, matematik och data*. Inom *humaniora och konst* ges många av sommarkurserna i underkategorin musik, dans och dramatik samt historia och arkeologi, medan det inom *naturvetenskap, matematik och data* var många kurser i biologi och biokemi. Det är dock inte dessa underkategorier som har den största utbildningsvolymen (se nedan).

Antalet sommarkurser har minskat inom samtliga utbildningsområden, förutom inom *lant- och skogsbruk samt djursjukvård* och *tjänster*, där antalet sommarkurser dock är få.

Figur 7.80 Antal sommarkurser per utbildningsområde 2009–2013, SUN 1-nivå



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister utifrån UHR:s antagningsstatistik.

Om man istället ser till utbildningsvolymen, mätt i helårsstudenter, är *naturvetenskap, matematik och data* det klart största utbildningsområdet år 2013, och antalet helårsstudenter har ökat sedan 2009. Det är tillsammans med de små områdena *lant- och skogsbruk samt djursjukvård* och *tjänster* det enda utbildningsområde där antalet helårsstudenter på sommarkurser har ökat. Inom utbildningsområdet *naturvetenskap, matematik och data* finns de flesta helårsstudenterna på kurser i matematik samt datavetenskap och systemvetenskap. Det område som har minskat mest är *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration*, där utbildningsvolymen har mer än halverats.

Enligt en genomgång av kursplaner för sommarkurser 2012 som Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har gjort kan en majoritet av sommarkurserna ingå som en del i den successiva fördjupningen mot generell examen på kandidatnivå, och i vissa fall även som en del i en yrkesexamen.

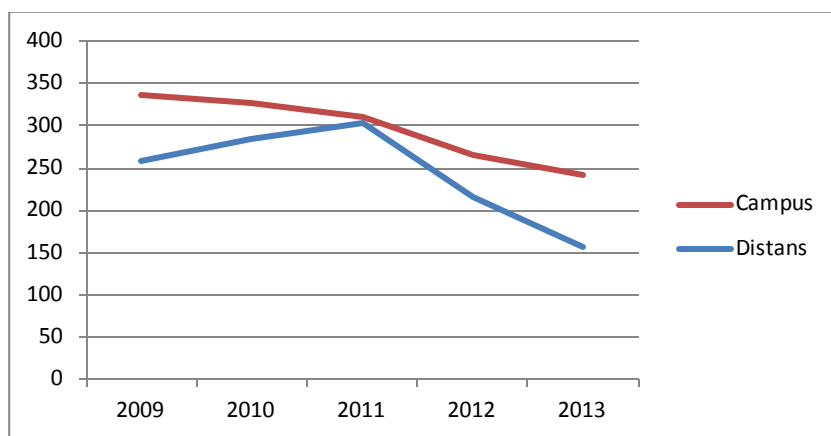
Enligt UKÄ:s kartläggning fanns därtill cirka 40 fortbildningskurser riktade mot yrkesaktiva lärare och yrkesaktiva musiker och konstnärer. Inom teknik och naturvetenskap fanns ett tiotal förberedande kurser inom matematik, fysik och kemi. Ett trettioital kurser var säsongsbetonade – typexemplet var kurser inom biologi med floristik och faunistik.

Sommarkursutbudet inkluderade även kurser som kan tas under hela året, exempelvis projektarbeten som kan inkludera arbetsplatspraktik, fördjupningsuppgifter på avancerad nivå, examensarbeten och arbetsplatsförlagd praktik. Endast en mindre del av utbudet klassificerade UKÄ som renodlade bildningskurser eller allmänna fortbildningskurser.¹⁹

7.7.3 Många sommarkurser ges på distans och på deltid

En stor andel av sommarkurserna ges på distans. Antalet sommarkurser på campus har långsamt minskat mellan 2009 till 2013. Antalet sommarkurser på distans har haft en annan utveckling. Mellan 2009 och 2011 ökade antalet sommarkurser på distans, men har därefter minskat kraftigt. År 2013 gavs 39 procent av sommarkurserna på distans.

Figur 7.81 Antal sommarkurser 2009–2013, campus och distans



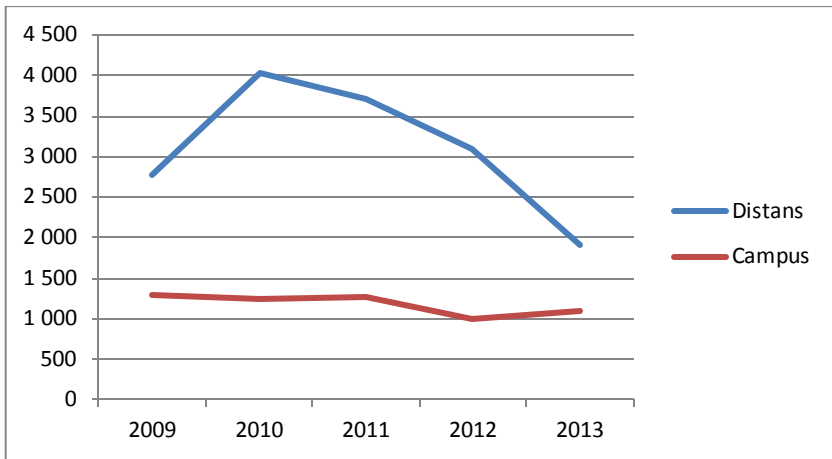
Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister utifrån UHR:s antagningsstatistik.

Antalet sommarkurser är alltså fler på campus än på distans, men sett till utbildningsvolymen, räknat i antalet helårsstudenter, finns dock denna framför allt på distanskurser. Det genomsnittliga antalet helårsstudenter per sommarkurs är alltså högre i distans- än

¹⁹ UKÄ (2013f).

i campusutbildning. Även räknat i utbildningsvolym syns dock en kraftig nedgång för distansutbildningen de senaste åren, att jämföra med sommarkurser på campus där utbildningsvolymen har legat på ungefär samma nivå mellan 2009 och 2013. År 2013 var antalet helårsstudenter på distans 63 procent av den totala utbildningsvolymen av sommarkurser.

Figur 7.82 Antal helårsstudenter på sommarkurser 2009–2013, campus och distans



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister utifrån UHR:s antagningsstatistik.

Det finns skillnader mellan utbildningsområdena i hur stor andel av sommarkurserna som ges på distans. Flest distanskurser fanns inom *humaniora och konst* respektive *naturvetenskap, matematik och data*. Men störst andel sommarkurser på distans fanns inom *teknik och tillverkning* (63 procent år 2013) och *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* (59 procent år 2013).

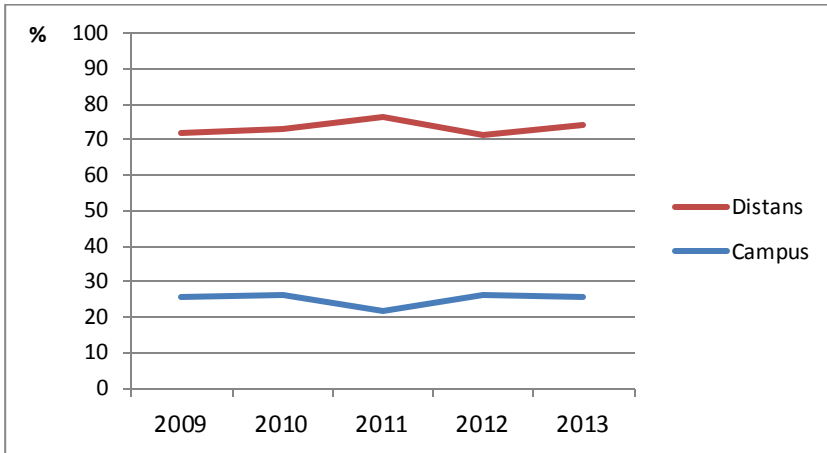
Ungefär 80 procent av sommarkurserna har en poängomfattning om 7,5 hp eller lägre, de allra flesta av dessa omfattar exakt 7,5 hp. Den andra större gruppen är kurser om 15 poäng, som utgör mellan 16–18 procent av sommarkurserna.

Ungefär hälften av sommarkurserna ges med deltidstudietakt (1–75 procent av heltid). Att kursen har deltidstudietakt är betydligt vanligare bland sommarkurser som ges på distans än bland sommarkurser som ges på campus. I båda fallen har dock andelen deltid-

kurser ökat. År 2013 gavs 74 procent av distanskurserna på deltid, medan detta gällde för 26 procent av campuskurserna. Mätt i antal helårsstudenter var andelen av kurserna som gavs på deltid 75 procent av distanskurserna och 37 procent av campuskurserna.

Figur 7.83 Andel av sommarkurser som ges på deltid 2009–2013, campus och distans

Kurser med 1–75 procents studietakt



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister utifrån UHR:s antagningsstatistik.

För en enskild student är det givetvis möjligt att kombinera flera deltidskurser till en sammanlagd heltidsutbildning. Detta är inte undersökt här.

7.7.4 Prestationsgraden är lägre på sommarkurser

Enligt uppgifter från UKÄ har den genomsnittliga prestationsgraden på sommarkurser legat mellan 49–51 procent mellan åren 2010 och 2012. I beräkningar av prestationsgraden för det ordinarie utbudet framgår att det är stora skillnader i prestationsgrad mellan fristående kurser på campus och fristående kurser på distans. Motsvarande gäller också för sommarkurser, men skillnaderna tycks ha minskat.

För sommarkurser på campus var prestationsgraden 61 procent 2010, men minskade till 55 procent 2012. För sommarkurser på

distans ökade istället prestationsgraden från 46 procent 2010 till 50 procent 2012.

Jämfört med det ordinarie utbildningsutbudet var prestationsgraden för sommarkurser förvisso lägre, men detta gäller framför allt kurser som ges på campus. Prestationsgraden för fristående kurser på campus inom det ordinarie utbudet var 68 procent, vilket är 7 procentenheter högre än för sommarkurser på campus 2010 och 2011. Prestationsgraden för fristående kurser på distans inom det ordinarie utbudet var 48 procent, vilket är 3 procent högre än på sommarkurserna 2010 och 2011.

Bland sommarkurserna var prestationsgraden högst på campuskurser inom konstnärligt område (81–89 procent åren 2010–2012), följt av campuskurser inom naturvetenskap (62–71 procent). Naturvetenskap uppvisar emellertid den lägsta prestationsgraden när studierna sker på distans.²⁰

²⁰ UKÄ (2013f).

8 Högskoleutbildning och arbetsmarknad

Personer med högskoleutbildning har genomgående en god arbetsmarknad. Generellt är de som har en högskoleutbildning arbetslösa i lägre utsträckning än de som bara har en utbildning från grundskolan eller gymnasieskolan. Detta gäller oberoende av konjunkturläge.¹

I en rapport från Statistiska centralbyrån (SCB) 2007 framgår också att i allmänhet är överensstämmelsen mellan utbildning och yrke god vad gäller såväl nivå som inriktning.² Denna bild bekräftas av enkätundersökningar som SCB senare har gjort. I en undersökning av examinerade från högskolan 2006/07 uppgav 88 procent att de hade arbete som helt eller till viss del var inom rätt verksamhetsområde.³ En annan enkätundersökning som gjordes bland nybörjare 2006/07 visade att 87 procent av dem som avlagt examen bedömde att deras arbete krävde minst högskoleutbildning på grundnivå.⁴

Att högskoleutbildning är relativt väl anpassad till arbetsmarknaden framkommer också i Universitetskanslersämbetets (UKÄ) uppföljningar av examinerades etablering. Enligt UKÄ hade 78 procent av samtliga som avlade examen 2011 etablerat⁵ sig på arbetsmarknaden 0,5 till 1,5 år senare, och mer än 90 procent av dessa hade yrken med krav på högskoleutbildning. I stort sett alla examinerade (97 procent) hade haft ett jobb under hela eller en del av året. Graden av etablering skiljer sig beroende på utbildning. Personer

¹ SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU), grundtabeller 2005–2014.

² SCB(2007), s. 4.

³ SCB (2010a), s. 12.

⁴ SCB (2013), webbtabel 20.

⁵ För att räknas som etablerad på arbetsmarknaden krävs att individen inte har varit arbetslös under uppföljningsåret, hade ett förvärsarbete under november månad samt hade en årsinkomst på minst 203 500 kronor.

med yrkesexamen inom teknik samt vård och medicin hade lättast att etablera sig på arbetsmarknaden. Konjunktursvängningar och besparingar i offentlig sektor har gjort att etableringsgraden varierat över tid, dock olika för olika grupper av utbildade.⁶

I ett europeiskt perspektiv har svenska studenter en hög etableringsgrad. Enligt Eurostat har mer än 90 procent av de svenska studenterna en anställning efter examen, vilket är tio procentenheter högre än genomsnittet för EU. Endast i Malta, i Schweiz och i Tyskland har en större andel av studenterna en anställning efter examen.⁷ Europeiska kommissionens målsättning för utbildningssystemen i EU-länderna är att minst 82 procent av alla 20–34-åringar som genomgått högre utbildning ska få en anställning senast tre år efter examen, vilket Sverige alltså uppnår.⁸

Från näringslivets håll påpekas dock att det finns brister i matchning mellan utbud och efterfrågan av högre utbildad arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden.⁹ Enligt en undersökning från Världsbanken uppger privata företag i Sverige att det enskilt största hindret för verksamheten är att hitta personal med rätt kompetens.¹⁰ Samma bild framkommer i Svenskt näringslivs enkätundersökningar¹¹ till företag där många företag uppger att de har svårigheter att rekrytera personer med rätt kompetens. Det är dock tydligt att detta till största delen gäller företag som främst rekryterar gymnasieutbildade. Till viss del gäller det dock också i it- och telekombranschen samt i tjänsteorienterade branscher där företag i hög grad rekryterar personer med högskoleutbildning. Enligt de företag som har svarat på Svenskt näringslivs enkät ligger dock den största svårigheten i att hitta personer med rätt yrkeserfarenhet, därefter personer med rätt utbildning.¹²

Matchning på den svenska arbetsmarknaden diskuteras i en underlagsrapport till Framtidskommissionen. Där framkommer att

⁶ UKÄ (2013c), s. 12 ff.

⁷ Eurostat, online database (edat_lfse_24). Uppgifterna avser personer med examen på ISCED-nivå 5–6 (se bilaga 6), 20–34 år, mätutgångspunkt 1–3 år efter examen. Detta är ett mått som är lättare att uppfylla än UKÄ:s etableringsmått, bl.a. eftersom det inte innehåller någon inkomstgräns. Det gör att Eurostats uppgift för Sverige är högre än UKÄ:s etableringsmått.

⁸ Europeiska unionens råd (2012).

⁹ Svenskt näringsliv (2013b), s. 2.

¹⁰ World Bank (2015), s. 6.

¹¹ Svenskt näringsliv har genomfört enkätundersökningar till företag sedan slutet av 1990-talet. I enkätundersökningen 2014 var svarsfrekvensen 46 procent.

¹² Svenskt näringsliv (2014), s. 16 ff.

forskning om matchning på den svenska arbetsmarknaden är begränsad, men att det finns tecken på att matchningen har försämrats de senaste årtiondena. Det finns studier som pekar på fenomenet överutbildning – att okvalificerade arbeten i allt högre grad innehåses av individer med högre utbildning än arbetets krav – men det finns även forskning som pekar på det motsatta.¹³ Över- och underutbildning kan tillsammans bidra till försämrad matchning. Dock baseras all den forskning som refereras i rapporten på uppgifter om arbetsmarknaden under 1990-talet eller tidigare, dvs. före det att universitets och högskolors ansvar för planering och dimensionering av utbildning hade gett genomslag.

Synen på matchning på arbetsmarknaden problematiseras i en rapport från TCO. Där konstateras att problem med överutbildning och bristande matchning mellan utbildning och arbetsmarknad grundar sig på ett statistiskt synsätt på individers utbildningsnivå och yrkens kompetenskrav, vilka därmed betraktas som oföränderliga över tid.¹⁴

Denna diskussion återfinns också i en rapport från Ratio. Där påpekas att en 100-procentig matchning inte skulle möta arbetsmarknadens krav på lite längre sikt eftersom arbetsmarknaden utvecklas i snabb takt och arbetslivet artikulerar sina behov kortsiktigt. En matchning till 100 procent för högskoleutbildning skulle därför inte vara eftersträvsvärd.¹⁵

8.1 Prognoser över arbetsmarknadens utveckling

Den svenska arbetsmarknaden har successivt förändrats med allt fler som arbetar inom tjänsteproduktionen och allt färre som arbetar inom jord- och skogsbruk samt industri. Enligt SCB:s bedömningar kommer denna utveckling att fortsätta den närmaste tjugoårsperioden. Inom den privata tjänstesektorn bedöms sysselsättningen fortsätta att öka, men den kraftigaste ökningen väntas ske inom offentliga tjänster.¹⁶

¹³ Karlsson & Skånberg (2012), s. 55 ff.

¹⁴ TCO (2014), s. 54.

¹⁵ Bladh (2013) s. 56.

¹⁶ SCB (2014b), s. 9.

Arbetsmarknaden är alltså under förändring, och möjligtvis är det särskilt tydligt i Sverige. Det finns undersökningar som visar att arbetstagarna på den svenska arbetsmarknaden i större utsträckning än i de flesta andra europeiska länder har varit med om strukturella förändringar på arbetsplatsen genom att nya processer eller ny teknik har introducerats eller att arbetsplatsen har omorganiserats/omstrukturerats.¹⁷ Det har betydelse både för examensinriktad utbildning och för fortbildning och vidareutbildning i högskolan.

Det publiceras många olika former av prognoser över arbetsmarknadens utveckling, på kort eller lång sikt. Det finns såväl nationella som regionala prognoser, och de görs av många olika intressenter: myndigheter, fackföreningar, branschförbund, regionala organisationer m.m.

Exempel på prognoser på kort sikt är SCB:s *Arbetskraftsbarometern* och Arbetsförmedlingens kortsiktiga yrkesprognoser¹⁸. SCB:s *Arbetskraftsbarometern* bygger på intervjuer med arbetsgivare och avser utbildningsgrupper. Arbetsförmedlingen gör kortsiktiga yrkesprognoser som bygger på arbetsförmedlingskontorens bedömningar av yrken som är representerade på deras lokala arbetsmarknader. Till detta lägger förmedlingen den kunskap som inhämtas i den dagliga verksamheten, makroanalys samt branschanalyser. Dessa ger en bild av arbetsmarknadsläget för olika yrken för den tid som rekryteringsbehovet är överblickbart för arbetsgivarna, dvs. mellan 1–3 år. För en framtida student som ska välja utbildning och för ett lärosäte som ska planera är det dock utvecklingen på längre sikt som är intressant.

När det gäller prognoser på lång sikt används vanligtvis statistiska underlag över bland annat utbildningsvolym, beräknade pensionsavgångar och kvarvaro i yrket i kombination med analyser av befolkningstillväxt, migration och samhällsutveckling.

SCB:s *Trender och prognoser* som ges ut ungefär vart tredje år sedan 1972 beskriver utvecklingen inom områdena befolkning, utbildning och arbetsmarknad samt utsikterna i ett tjugooårigt perspektiv. Prognoserna över tillgång och efterfrågan på arbetskraft avser hela arbetsmarknaden och alla former av reguljär utbildning. Utgångspunkten är den dimensionering av utbildningarna som gäller vid

¹⁷ Eurofound (2010).

¹⁸ *Var finns jobben?* (både kort- och långsiktiga prognoser) samt den webbaserade vägledningstjänsten *Yrkeskompassen*.

tidpunkten för beräkningarna och de behov som kan förutses utifrån den långsiktiga utvecklingen av näringsgrenar och yrkesstruktur samt beräknad examination.

UKÄ:s planeringsunderlag *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden* är en bearbetning av SCB:s *Trender och prognoser*, men med fokus på högskoleutbildningar. UKÄ:s rapport görs på uppdrag av regeringen, och syftet är att vara ett underlag för universitet och högskolor i planeringen av dimensioneringen av utbildning. Rapporten visar balansläget för ett trettiotal utbildningsgrupper vid den tidpunkt då nybörjarstudenter beräknas komma ut på arbetsmarknaden. Rapporten har publicerats med olika periodicitet sedan 2006. Även innan dess publicerade Högskoleverket olika rapporter om högskoleutbildning och arbetsmarknad, dock inte av samma systematiska karaktär.

Arbetsförmedlingen gör årligen långsiktiga prognoser av arbetsmarknaden på fem och tio års sikt i rapporten *Var finns jobben?* Prognoserna redovisas dels som sammanställningar för olika yrkesområden, dels som översiktliga beskrivningar av konkurrensläget inom enskilda yrken. I rapporten beskrivs framtidsutsikterna för omkring 200 yrken vilka täcker cirka 80 procent av sysselsättningen på arbetsmarknaden. De är framtagna genom analyser och beräkningar av det prognosticerade utbudet på arbetskraft i olika yrken, där hänsyn bl.a. tagits till pensionsavgångar.¹⁹ Också i Arbetsförmedlingens webbaserade vägledningstjänst *Yrkeskompassen* finns detaljerade bedömningar för enskilda yrken.²⁰

Vissa myndigheter gör prognoser för yrkesgrupper som ligger inom deras ansvarsområde. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att årligen göra bedömningar av tillgång och efterfrågan på yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården samt tandvård.²¹ Skolverket har vid olika tillfällen haft regeringens uppdrag att göra prognoser över tillgång och efterfrågan över lärare och annan skolpersonal. Regeringen gav under 2014 Skolverket ett särskilt uppdrag att utarbeta en detaljerad prognos över behovet av olika lärarkategorier, med syfte att bl.a. ge universitet

¹⁹ Arbetsförmedlingen (2015).

²⁰ <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssookande/Yrke-och-framtid/Yrkeskompassen.html>

²¹ Socialstyrelsen (2015).

och högskolor ett förbättrat underlag för dimensioneringen av sina lärar- och förskollärarytbildningar.²²

Flera fackförbund gör regelbundna prognoser av arbetsmarknaden för sina medlemsgrupper. En av de tydligaste är Saco, som årligen presenterar prognoser med femårigt perspektiv. Sacos prognoser grundar sig inte direkt på statistik utan på de olika medlemsförbundens bedömningar av den framtida arbetsmarknaden utifrån erfarenheter som de dragit i sitt fackliga arbete.²³

8.1.1 Ökad internationell rörlighet bland högskoleutbildade

Ökad rörlighet för studenter och högskoleutbildade inom Europa har varit ett mål för den s.k. Bologna-processen där mer än fyrtio europeiska länder deltar. Genom Bologna-processen har utbildningssystemen i Europa blivit mer jämförbara, vilket ökar möjligheterna för personer med en svensk högskoleutbildning att arbeta i andra länder, och för personer med en annan europeisk utbildning att arbeta i Sverige. En ökad internationell rörlighet bland högskoleutbildade är alltså ett politiskt mål.

Bland dem som invandrat till Sverige har andelen högutbildade ökat. Av de personer som invandrade till Sverige under 2000-talet hade en högre andel en minst treårig eftergymnasial utbildning jämfört med de som invandrat tidigare. Bland dem som invandrat till Sverige för att arbeta var en större andel högutbildade än bland dem som kommit till Sverige av flyktingskäl, men det är också stora variationer mellan vilka länder de utvandrat från.²⁴ Förutom den svenska arbetsmarknadens attraktivitet är det alltså händelser i omvärlden som påverkar invandringen till Sverige och därmed tillgången på högskoleutbildade.

Det sker också en utvandring av svenska akademiker till arbetsmarknader utomlands. Den internationella rörligheten är större för vissa grupper av högskoleutbildade än andra. Exempelvis finns en stor arbetsmarknad i Norge för svenska sjuksköterskor. Dessutom har vissa regioner en arbetsmarknad som går över nationsgränsen.

²² Regeringsbeslut 2014-06-19, U2014/4128/S.

²³ Saco (2014).

²⁴ SCB (2014e), s. 12 ff.

Det mest tydliga exemplet är Skåne som till viss del delar arbetsmarknad med Köpenhamnsregionen.

Till detta kommer att svenska studenter söker sig utomlands för att studera hela utbildningar. Det gäller framför allt utbildningarna till läkare, tandläkare och veterinär, som är svåra att komma in på i Sverige. Läsåret 2011/12 studerade ungefär 3 000 svenskar till läkare, 300 till tandläkare och 350 till veterinärer utomlands.^{25 26}

Den ökade internationella rörligheten innebär alltså att av de studenter som utbildar sig i den svenska högskolan kommer inte alla att arbeta på den svenska arbetsmarknaden, och långt ifrån alla högskoleutbildade som befinner sig på den svenska arbetsmarknaden har sin utbildning i den svenska högskolan. I de flesta prognoser görs givetvis försök att på olika sätt anpassa beräkningarna till in- och utvandring av akademiker. Men den internationella rörligheten innebär ett osäkerhetsmoment i prognoserna.

8.1.2 Utsikterna på den svenska arbetsmarknaden fram till år 2035

De flesta nationella prognoser ger, åtminstone på en övergripande nivå, samstämmiga resultat vad gäller utvecklingen för olika yrkesgrupper. I detaljer och för enskilda yrken och yrkesinriktningar kan prognoserna skilja sig åt, men på det stora taget är olika aktörer överens om hur man förväntar sig att arbetsmarknaden utvecklas.

Den mest framåtsyftande prognospubliceringen är SCB:s *Trender och prognoser*. Ur denna bearbetas också det planeringsunderlag för universitet och högskolor som UKÄ publicerar. Den senaste *Trender och prognoser* publicerades i december 2014. Enligt denna väntas både tillgång och efterfrågan på eftergymnasialt utbildade öka kraftigt fram till 2035. SCB räknar dock med ett visst överskott av eftergymnasialt utbildade som framför allt gäller personer utan fullständig högskoleutbildning. Att det totalt sett är i stort sett balans för eftergymnasialt utbildade säger dock egentligen ingenting om huruvida

²⁵ UKÄ (2013a), s. 61.

²⁶ Høstterminen 2014 var antalet registrerade på dessa utbildningar i svensk högskola: läkare 7 500 studenter, tandläkare 1 450 studenter, veterinär 510 studenter, enligt UKÄ:s NU-statistikdatabas.

arbetsmarknaden är i balans – då behöver man se närmare på hur situationen förväntas bli för olika utbildningsinriktningar.

Nedan redogörs kortfattat för hur arbetsmarknaden för framför allt högskoleutbildade väntas utveckla sig fram till 2035 enligt *Trender och prognoser* (2014). Redovisningen sker enligt Svensk utbildningsnomenklatur (SUN) på 1-siffernivå, vilket är samma som används i beskrivningen av högskoleutbildningen i övriga kapitel.²⁷

Risk för obalanser inom området hälso- och sjukvård samt social omsorg

Den väntade stora befolkningsökningen och ökningen av andelen äldre i befolkningen väntas leda till att efterfrågan på personal inom hälso- och sjukvård blir större än tillgången. Bristen avser främst gymnasialt vård- och omsorgsutbildade, men även för många högskoleutbildningar förväntas efterfrågan överskrida tillgången. Det gäller för specialistsjuksköterskor, biomedicinska analytiker, barnmorskor, tandläkare, receptarier, fysioterapeuter och arbetsterapeuter.

För läkare och grundutbildade sjuksköterskor väntas tillgång och efterfrågan möta varandra väl, men detta bygger på vissa särskilda antaganden. För läkare bygger prognosen på ett antagande om att färdigutbildade läkare invandrar till Sverige, medan den för sjuksköterskor bygger på ett antagande om att huvuddelen av de nyutbildade stannar i Sverige. I dag finns en stor efterfrågan på svenska sjuksköterskor också i Norge.

Efterfrågan väntas öka även på apotekare och socionomer, men där är tillgångsökningen så kraftig att det finns risk för överskott.

Brist på personal inom pedagogik och lärarutbildning

Antalet elever inom grund- och gymnasieskola ökar under prognosperioden, vilket innebär att efterfrågan kommer att öka för samtliga lärarkategorier. SCB räknar inte med att tillgången på examinerade lärare räcker till för att möta efterfrågan, och det finns risk för brist

²⁷ Undantaget är området *Tjänster* där inga högskoleutbildningar redovisas i SCB:s *Trender och prognoser*. Se bilaga 6 för beskrivning av SUN-nivåer.

inom samtliga lärarkategorier. Den största bristen avser yrkeslärare, speciallärare/specialpedagoger och fritidspedagoger.

Inom lärarkategorierna kan det dock vara stora skillnader beroende på ämnesinriktning, vilket SCB inte har gjort några beräkningar på.

Obalanser inom området naturvetenskap, matematik och data

Tillgången på eftergymnasialt datautbildade väntas öka kraftigt då examinationen blir stor, både från högskolan och från yrkes-högskolan. Under en stor del av perioden väntas tillgång och efterfrågan balansera varandra väl, men i slutet av perioden finns det risk för brist på datautbildade.

Efterfrågan på fysiker, kemister och biologer beräknas öka då branschen forsknings- och utvecklingsinstitutioner väntas öka. För fysiker och kemister är examinationen mycket låg samtidigt som pensionsavgången är stor, vilket leder till en kraftig brist på dessa grupper. För biologiutbildade visar prognosen däremot risk för stort överskott eftersom antalet som utbildas är stort samtidigt som pensionsavgången är liten.

Balanserat läge för högskoleutbildningar inom teknik och tillverkning

Inom teknikområdet beräknas det på sikt bli brist på gymnasialt utbildade medan det, totalt sett, väntas bli ett mer balanserat läge för de med en eftergymnasial utbildning. Efterfrågan på högskoleingenjörer och civilingenjörer väntas öka. Samtidigt väntas pensionsavgången vara liten, vilket gör att tillgången på dessa grupper totalt sett ökar. Efter 2030 räknar SCB dock med viss brist även på dessa grupper.

Bland arkitekter väntas pensionsavgången bli relativt stor, men antalet nyutexaminerade räcker mer än väl till för att ersätta de som går i pension.

Risk för överskott inom samhällsvetenskap, juridik, handel, administration

Det finns risk för överskott för eftergymnasialt utbildade inom det samhällsvetenskapliga området. Förvisso väntas efterfrågan på samtliga grupper öka kraftigt, men för de flesta grupper ökar tillgången än mer. Överskottet väntas bli som störst bland journalistutbildade, personal- och beteendevetare, samhällsvetare och förvaltningsutbildade. Även för juristutbildade, psykologutbildade och utbildade inom biblioteks- och informationsvetenskap väntas tillgången överstiga efterfrågan.

För ekonomutbildade beräknas däremot tillgång och efterfrågan utvecklas i samma takt, dvs. ett relativt balanserat läge väntas.

Överskott inom humaniora och konst

SCB visar på ett ökande överskott av personer med humanistisk eller konstnärlig utbildning. Antalet examinerade inom dessa områden beräknas att kraftigt överskrida de väntande pensionsavgångarna. För teologutbildade beräknas tillgången minska något samtidigt som efterfrågan ligger kvar på nuvarande nivå.

Balanserat läge inom lant- och skogsbruk, djursjukvård

Inom området *lant- och skogsbruk, djursjukvård* beräknas det på sikt vara ett relativt balanserat läge mellan tillgång och efterfrågan. Prognosen visar på balans mellan tillgång och efterfrågan för veterinärutbildade samt för agronom- och hortonomutbildade. För dem med skogsvetenskaplig utbildning finns det däremot risk för överskott då tillgången växer fortare än efterfrågan.

8.1.3 Regionala prognoser

Arbetsmarknaden kan dock se mycket olika ut i olika delar av landet. Förutom nationella prognoser görs därför även vissa prognoser på regional nivå. Arbetsförmedlingen utarbetar och publicerar regionala (länsvisa) sammanställningar av myndighetens kortsiktiga yrkesprognoser. Dessa bygger på arbetsförmedlingskontorens bedöm-

ningar kombinerade med makroekonomisk analys och branschbedömningar.

År 2009 gav regeringen i uppdrag till regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan eller länsstyrelser (där dessa organ inte finns) att etablera regionala kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering på kort och på lång sikt. Som en del i detta skulle de regionala organen ta fram kunskapsunderlag och behovsanalyser.

De tre storstadsregionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne gick samman i ett uppdrag till SCB att utveckla en modell för att göra regionala prognoser på tillgång och efterfrågan på utbildad arbetskraft. Modellen har i hög grad anpassats till SCB:s nationella prognos i *Trender och prognoser*.

De första regionala prognoserna för Stockholms, Västra Götalands och Skåne län presenterades 2011–2012 och avsåg tiden fram till 2020. Det finns stora likheter mellan de tre storstadsregionerna vad gäller inom vilka områden brist respektive överskott på utbildade riskerar att uppstå. Den totala efterfrågeökningen beräknas dock bli störst i Stockholms län, och det är där som framtida brister och obalanser riskerar att bli störst.

De områden där bristen på utbildade beräknas bli störst för alla de tre storstadsregionerna är *pedagogik och lärarutbildning* samt *hälso- och sjukvård samt social omsorg*. I Stockholm beräknas det även bli en betydande brist på utbildade inom *teknik och tillverkning*. I alla tre regionerna beräknas det bli överskott på utbildade inom *humaniora och konst*. Även inom *naturvetenskap, matematik och data* samt *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* beräknas överskott uppstå.²⁸

8.1.4 Utbildningsvolymens utveckling i förhållande till tidigare prognoser

Hur har då universitet och högskolor anpassat sin utbildning mot arbetsmarknadens behov? Ett svar får man genom att studera hur prognoserna av det beräknade rekryteringsbehovet för näst-

²⁸ Länsstyrelsen i Stockholm (2011), Västra Götalandsregionen (2011), Region Skåne/Näringsliv Skåne (2012).

kommande nybörjarkull har förändrats under den tid som Högskoleverket/UKÄ har publicerat dessa.

Om prognoserna har förändrats över åren kan detta bero på nya förutsättningar i beräkningen av efterfrågan, men på kort sikt är det mest troliga att det har skett en förändring i den beräknade tillgången på en viss yrkesgrupp. Förändringar i beräknad tillgång beror framför allt på förändringar i utflödet från utbildningarna – examinationen – vilket i sin tur bygger på hur antalet nybörjare (”utbildningsplatser”) ökar eller minskar.²⁹ Förändringar i prognosen för nästkommande nybörjarkull kan också bero på att tidigare kända långsiktiga förändringar har slagit igenom, exempelvis att pensionsavgångar inom yrkeskåren kraftigt ökar från och med ett visst år.

I det följande görs en jämförelse mellan de prognoser av rekryteringsbehovet som Högskoleverket/UKÄ har gjort 2006–2015. Detta sker genom att jämföra examinationens avvikelse från rekryteringsbehovet för den nybörjarkull som står i tur att antas. I figuren visas prognosen för hur arbetsmarknadens behov beräknades se ut för den nybörjarkull som var aktuell att börja i högskolan när respektive prognos publicerades. Den första kolumnen visar läget såsom det beskrevs i den prognos som publicerades 2006 och avsåg nybörjare läsåret 2006/07. Därefter följer de prognoser som har publicerats och läget för den aktuella nybörjarkullen i respektive prognos.³⁰

Om examination och rekryteringsbehov är exakt lika blir index 100. Om index är 50 indikerar detta att endast hälften av rekryteringsbehovet kan tillgodoses med gällande examination, och om index är 200 examineras dubbelt så många som behövs för att tillgodose rekryteringsbehovet. I figuren är index färgkodat enligt:

- Brist (blått): index = 75 och lägre
- Balans (grönt): index = 76–119
- Överskott (rött): index = 120 och högre

²⁹ Även andra delar kan förändras, t.ex. kvarvaro i utbildningen, men detta är normalt något som inte förändras påtagligt under kort tid.

³⁰ Förutom 2006 har Högskoleverket/UKÄ publicerat prognoser 2007 (avseende nybörjarkullen 2007/08), 2008 (avseende 2008/09), 2009 (avseende 2009/10), 2010 (avseende 2010/11), 2012 (avseende 2013/14) och 2015 (avseende 2015/16).

I anslutning till detta redovisas utvecklingen av helårsstudenter inom de olika SUN-områdena. En ökning eller minskning av antalet nybörjare på en viss utbildning avspeglar sig dock inte direkt i antalet helårsstudenter, då de tidigare nybörjarkullarna befinner sig i systemet under flera års tid och därmed under hela den tiden utgör en lika stor del av utbildningsvolymen som nybörjarstudenterna. Det tar alltså relativt lång tid för förändringar i nybörjartal att slå igenom på utbildningsvolymens storlek, vilket illustrerar långsiktigheten i utbildningsplaneringen vid universitet och högskolor.

Hälso- och sjukvård samt social omsorg

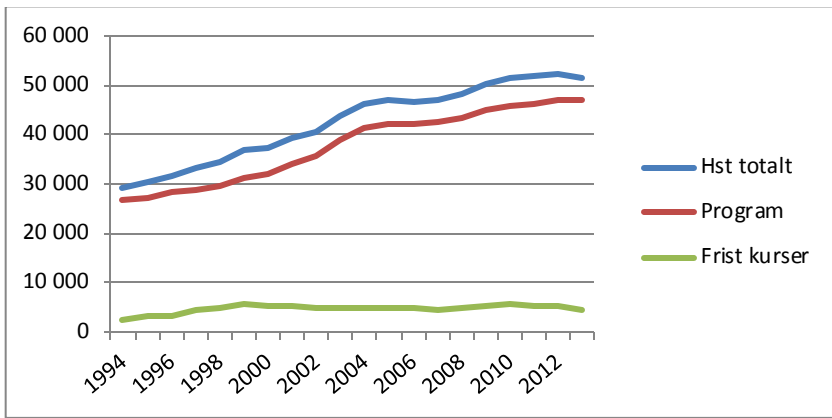
Inom området *hälso- och sjukvård samt social omsorg* har det under hela prognosperioden bedömts bli brist på biomedicinska analytiker och tandläkare. Arbetsterapeuter, läkare och receptarier har under perioden däremot gått från att vara yrken med prognosticerad brist till att vara yrken där antalet examinerade och rekryteringsbehovet är i balans. För sjuksköterskor och sjukgymnaster/fysioterapeuter har prognosen varierat något, men visat på i stort sett balans.

Socionomer har däremot gått från ett balanserat läge till ett prognosticerat överskott, medan det för apotekare under hela perioden beräknats bli överskott. Vad gäller apotekare har dock överskottet minskat de senaste prognosperioderna.

Utbildningsvolymen inom området *hälso- och sjukvård samt social omsorg* har totalt sett ökat, vilket har inneburit att några av de yrken som indikerade brist i början av perioden har gått mot ett mer balanserat läge. Antalet nybörjare på utbildningar mot arbetsterapeut, läkare och receptarie har ökat under perioden, och därmed gått från bristläge till balanserat läge. Även antalet nybörjare på utbildningar mot biomedicinsk analytiker och tandläkare har ökat. Dock kvarstår dessa yrken som bristyrken, och antalet nybörjare skulle behöva öka ytterligare. För utbildningen mot biomedicinsk analytiker består svårigheten i att öka antalet nybörjarplatser framför allt i att utbildningen har ett relativt lågt söktryck, medan antalet nybörjare på tandläkarutbildningen påverkas av centrala avtal mellan stat och landsting samt tillgång till praktikplatser.

Antalet nybörjare på apotekarutbildningen – som hela tiden har visat på överskott – har minskat under perioden. Att socionomutbildningen har gått från ett balanserat läge i början av perioden till ett prognosticerat överskott beror inte på att utbildningen har ökat – tvärtom har antalet nybörjarplatser minskat.

Figur 8.1 Antal helårsstudenter (hst) inom hälso- och sjukvård samt social omsorg 1994–2013 samt prognoser för nybörjarkullar 2006/07–2015/16



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2013/14	2015/16
Arbeterapeuter	75	70	65	95	100	100	85
Sjukgymnaster/ Fysioterapeuter	80	85	85	85	90	85	85
Sjuksköterskor	85	85	75	85	85	75	110
Specialistsjuksköt.							65
Barnmorskor							65
Biomed analytiker	50	60	45	40	40	50	65
Läkare	60	75	65	85	90	95	90
Tandläkare	50	60	55	65	70	75	65
Tandhygienister							85
Socionomer	100	105	95	125	130	135	120
Apotekare	120	130	135	170	180	125	125
Receptarier	75	50	40	45	45	70	90

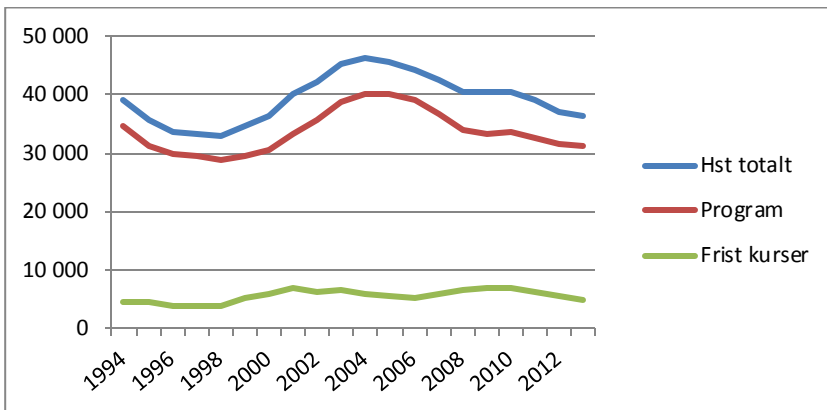
Källa: Egna bearbetningar av HSV/UKÄ:s planeringsunderlag för universitet och högskolor åren 2006–2015.

Pedagogik och lärarutbildning

Enligt den första prognos som dåvarande Högskoleverket gjorde beräknades det bli överskott på ämneslärare (motsvarande tidigare grundskollärare senare år och gymnasielärare). Denna lärarkategori har därefter gått mot balans för att i de senaste prognoserna vara ett bristyrke. Grundlärare (motsvarade tidigare grundskollärare tidigare år) har pendlat mellan att vara ett yrke i balans och ett bristyrke. Övriga lärarkategorier har alla under hela perioden varit bristyrken. Det gäller framför allt för yrkeslärare och fritidspedagoger, för vilka dock prognoserna pekar på en mindre brist nu än förr.

Eftersom lärarutbildningarna har förändrats och organiserats på olika sätt under de senaste åren är det svårt att följa utvecklingen av antalet nybörjare per program över lång tid. Sett i sin helhet har dock utbildningsvolymen inom *pedagogik och lärarutbildning* minskat sedan början av 2000-talet, vilket påverkat tillgången på utbildade negativt. De senaste tre åren, sedan en ny lärarutbildning infördes, har dock antalet nybörjare ökat för samtliga lärarkategorier. För att avhjälpa bristen skulle utbildningarna behöva öka ytterligare, men det försvåras i de flesta fall av ett lågt söktryck (med undantag av förskolläraryt utbildningen). Utbildningarna är också beroende av tillgång till verksamhetsförlagd utbildning.

Figur 8.2 Antal helårsstudenter (hst) inom *pedagogik och lärarutbildning* 1994–2013 samt prognoser för nybörjarkullar 2006/07–2015/16



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2013/14	2015/16
Yrkeslärare	25	65	30	30	40	55	50
Fritidspedagoger	25	25	25	30	45	45	55
Förskollärare	25	25	35	45	70	70	70
Grundlärare	110	110	85	75	75	85	70
Ämneslärare	260	215	135	85	95	75	60
Speciallärare o specialpedagoger	75	70	55	65	60	60	70

Anm: 2006/07–2013/14 är Grundlärare = Grundskollärare tidigare år, och Ämneslärare = Grundskollärare senare år och gymnasielärare.

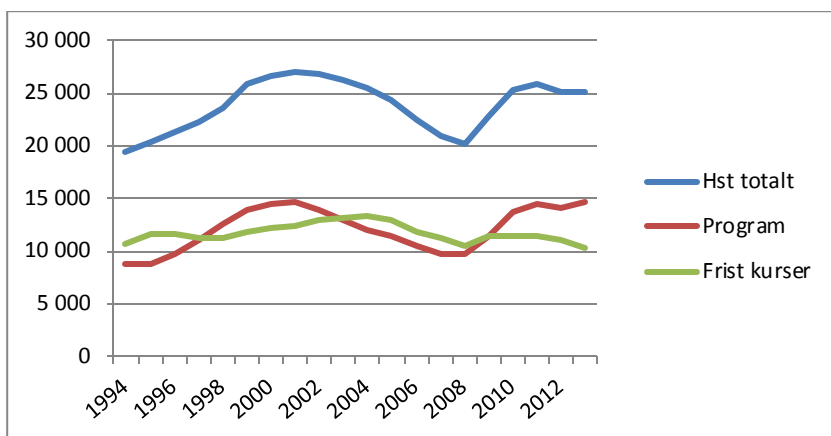
Källa: Egna bearbetningar av HSV/UKÄ:s planeringsunderlag för universitet och högskolor åren 2006–2015.

Naturvetenskap, matematik och data

I UKÄ:s prognoser är naturvetare en sammanslagen kategori, trots att den framtida arbetsmarknaden för olika sorters naturvetare ser olika ut enligt SCB:s *Trender och prognoser* (se avsnitt 8.1.2). I UKÄ:s prognoser har naturvetare under nästan hela perioden tillhört de yrken för vilka man har prognosticerat ett överskott på arbetsmarknaden. Prognoserna för datautbildade har gått från balans till överskott och därefter återigen i balans.

Utbildningsvolymen har ökat sedan den första prognosen publicerades 2006, från 22 400 till 25 000 helårsstudenter, men en stor del av volymen består av fristående kurser. Enligt UKÄ har antalet nybörjare i det underlag som ligger till grund för deras prognoser av tillgången på naturvetare minskat med närmare en femtedel de senaste fem åren. Också antalet nybörjare i den grupp av utbildningar som UKÄ räknar till datautbildade har minskat kraftigt.

Figur 8.3 Antal helårsstudenter (hst) inom *naturvetenskap, matematik och data* 1994–2013 samt prognoser för nybörjarkullar 2006/07–2015/16



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2013/14	2015/16
Naturvetare	140	150	130	120	120	110	135
Datautbildade	105	100	130	120	120	105	95

Anm: 2006/07–2013/14 är Datautbildade = Systemerare och programmerare.

Källa: Egna bearbetningar av HSV/UKÅ:s planeringsunderlag för universitet och högskolor åren 2006–2015.

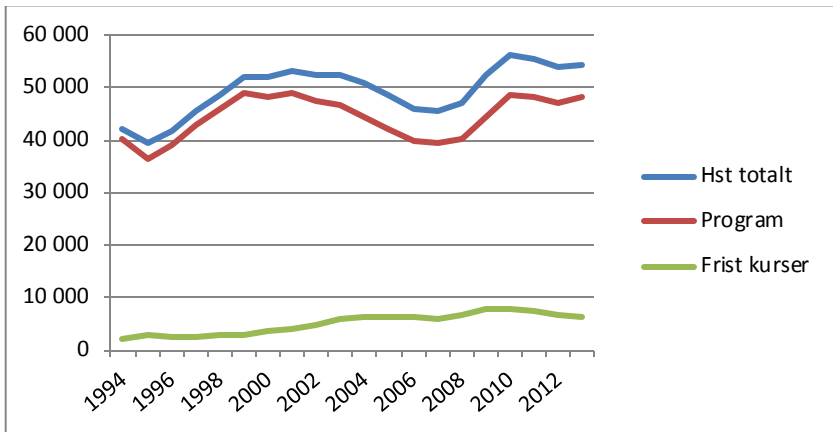
Teknik och tillverkning

Civilingenjörsutbildningen har under nästan alla år som Högskolverket/UKÅ publicerat sina prognoser visat på balans på arbetsmarknaden. I prognoserna har dock utbildningen hela tiden setts som en enhet, inga skillnader mellan inriktningar har beaktats. Inte heller för högskoleingenjörsutbildningen har prognoserna tagit hänsyn till olika inriktningar, utan prognoserna har gällt för totalen. Högskoleingenjör har varit ett bristyrke i samtliga prognoser utom den senast publicerade där man istället beräknar överskott.³¹ Arkitektutbildningen har under åren gått från beräknat överskott till balansläge.

³¹ I tidigare prognoser har dock s.k. gymnasieingenjörer ingått, vilket förklarar denna förändring.

Utbildningsvolymen inom *teknik och tillverkning* har ökat över tid. Antalet nybörjare har ökat på både civilingenjörs- och högskoleingenjörsutbildningarna. Civilingenjörsutbildningen, och än mer högskoleingenjörsutbildningen, har ett lågt söktryck, och det kan därför vara svårt att utöka dessa utbildningar. Det är också svårt att utifrån UKÄ:s prognoser avgöra vilka inriktningar av utbildningen som i så fall skulle behöva öka.

Figur 8.4 Antal helårsstudenter (hst) inom *teknik och tillverkning* 1994–2013 samt prognoser för nybörjarkullar 2006/07–2015/16



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2013/14	2015/16
Civilingenjörer	95	85	85	120	120	115	105
Högskoleingenjörer	75	75	65	40	50	65	120
Arkitekter	120	140	100	75	95	100	95

Anm: 2006/07–2013/14 ingår s.k. gymnasieingenjörer i högskoleingenjörer.

Källa: Egna bearbetningar av HSV/UKÄ:s planeringsunderlag för universitet och högskolor åren 2006–2015.

Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration

Inom området *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* finns inga utbildningar som leder till bristyrken enligt UKÄ:s senaste prognos. Grupperna samhällsvetare³² samt psykologer har tidigare ansetts vara bristyrken, men har därefter gått mot ett balanserat läge.

³² 2006/07–2010/11 redovisades samhällsvetare tillsammans med beteendevetare.

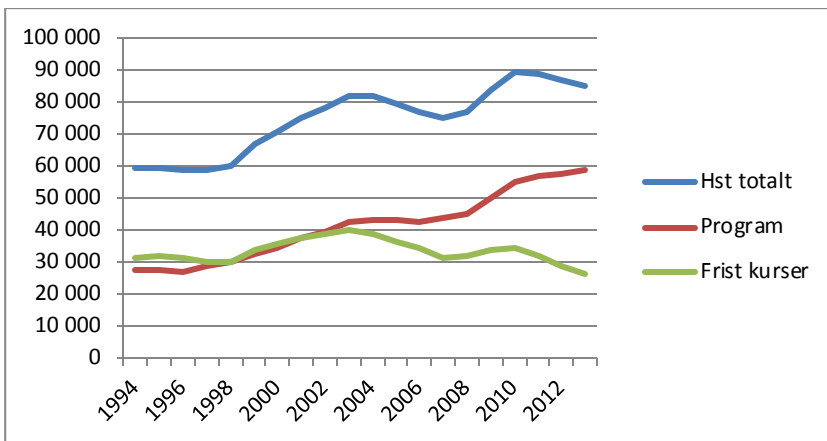
Biblioteks- och informationsvetare har gått från ett prognosticerat överskott, till bristyrke och därefter ett yrke i balans. För jurister har prognosen varierat mellan balans och överskott.

Ekonomyrket har varit ett yrke där antalet examinerade har beräknats överskrida rekryteringsbehovet under nästan hela perioden. Överskottet har dock blivit mindre i de två senaste prognoserna, och på längre sikt beräknas det bli ett balanserat läge med nuvarande examination. För journalister och medievetare har prognoserna hela tiden pekat på ett stort överskott.

Den totala utbildningsvolymen inom *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* har ökat kraftigt. I de utbildningsgrupper som ingår i UKÄ:s planeringsunderlag är det dock enbart jurister och psykologer som har ökat antalet nybörjare. För psykologutbildningen har ökningen inneburit en övergång från bristyrke till yrke i balans. Antalet nybörjare på biblioteks- och informationsvetarutbildningar har minskat, vilket har lett till att yrket gått från överskott till balans.

Såväl ekonomutbildningen som utbildningarna till journalist- och medievetare samt personal- och beteendevetare har minskat kraftigt de senaste åren, men för dessa yrken beräknas alltså fortfarande överskott.

Figur 8.5 Antal helårsstudenter (hst) inom *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* 1994–2013 samt prognoser för nybörjarkullar 2006/07–2015/16



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2013/14	2015/16
Samhälls- o beteendevetare	75	75	75	100	105		
Samhällsvetare						65	110
Personal- och beteendevetare						205	160
Psykologer	75	75	85	105	110	115	115
Ekonomer	110	120	120	165	175	125	120
Jurister	90	85	100	135	125	125	115
Journalister och medievietare	160	185	170	145	150	190	170
Biblioteks- och informationsvetare	130	140	130	75	75	105	100

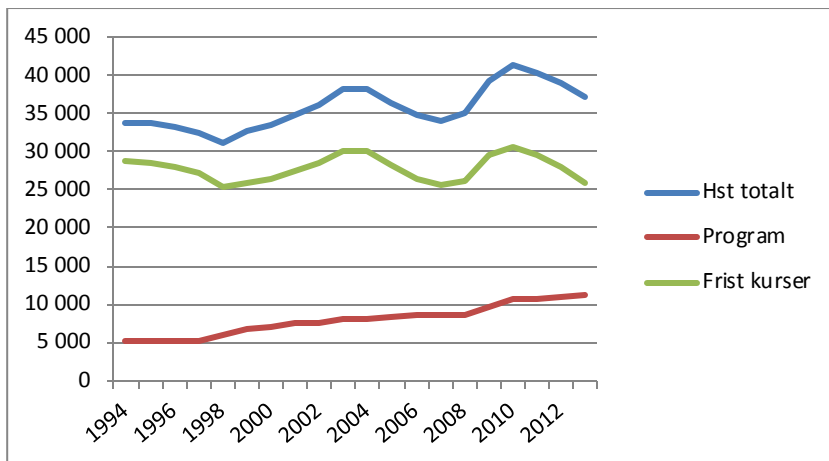
Källa: Egna bearbetningar av HSV/UKÅ:s planeringsunderlag för universitet och högskolor åren 2006–2015.

Humaniora och konst

Antalet personer med konstnärlig utbildning har i samtliga prognoser beräknats vara större än rekryteringsbehovet. Det prognosticerade överskottet har dock blivit något lägre med tiden. Gruppen humanister har gått från ett balanserat läge till ett beräknat överskott, medan antalet utbildade teologer under hela perioden har befunnits vara i balans med rekryteringsbehovet.

Utbildningsvolymen inom *humaniora och konst* har ökat måttligt, från 34 900 till 37 100 helårsstudenter, mellan 2006 och 2013. Enligt det underlag som UKÅ använder i sina prognoser har antalet nybörjare i humanistisk utbildning minskat med en fjärdedel de senaste fem läsåren, och även nybörjare i den teologiska utbildningen har minskat. Antalet nybörjare i konstnärlig utbildning har däremot ökat.

Figur 8.6 Antal helårsstudenter (hst) inom *humaniora och konst* 1994–2013 samt prognoser för nybörjarkullar 2006/07–2015/16



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2013/14	2015/16
Konstnärlig utb	180	195	150	200	160	130	165
Humanister	105	115	110	115	105	125	165
Teologer	85	90	100	105	105	90	95

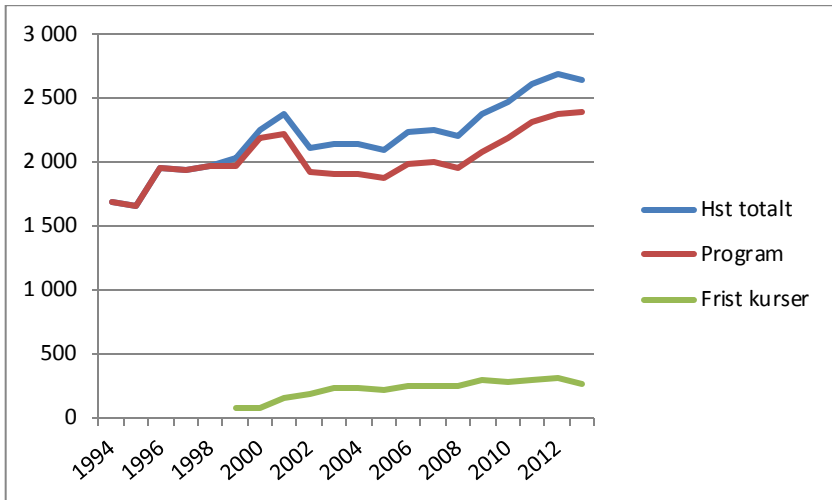
Källa: Egna bearbetningar av HSV/UKÄ:s planeringsunderlag för universitet och högskolor åren 2006–2015.

Lant- och skogsbruk, djursjukvård

Inom området *lant- och skogsbruk, djursjukvård* redovisar UKÄ prognoser för veterinärer samt för agronomer och hortonomer tillsammans. Antalet veterinärer har i samtliga prognoser, utom den senaste, visat på ett balanserat läge i förhållande till rekryteringsbehovet. Den senaste prognosen visar dock på viss brist. För agronomer och hortonomer har utbildningen i alla prognoser legat i balans med rekryteringsbehovet.

Utbildningsvolymen har ökat under perioden. Antalet nybörjare på både veterinär- och agronomutbildningen har ökat något.

Figur 8.7 Antal helårsstudenter (hst) inom *lant- och skogsbruk, djursjukvård* 1994–2013 samt prognoser för nybörjarkullar 2006/07–2015/16



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2013/14	2015/16
Veterinärer	90	105	115	100	110	105	80
Agronomer o hortonomer	100	115	85	85	95	85	100

Källa: Egna bearbetningar av HSV/UKÅ:s planeringsunderlag för universitet och högskolor åren 2006–2015.

8.2 Koppling mellan utbildning och yrke³³

Sverige har relativt få yrken där det i lag är definierat vad som krävs för att få arbeta i yrket. De flesta sådana yrken finns inom hälso- och sjukvården. I flera andra europeiska länder är regleringen av såväl yrke som yrkestitlar betydligt mer omfattande än i Sverige.³⁴

Kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad är olika tydlig för olika högskoleutbildningar. För utbildningar som leder till reglerade yrken är kopplingen ofta stark, medan andra utbildningar är vägar till många olika yrken. Detta kan beskrivas genom att mäta utbildningens yrkesspridning, dvs. inom vilka yrken de som har en

³³ Avsnittet bygger på SCB (2010b).

³⁴ Ds 2003:4, s. 53–55.

viss utbildning arbetar. En liten yrkesspridning är vanligtvis tecken på att det är en stark koppling mellan utbildning och yrke. En stor yrkesspridning kan bero på att utbildningen saknar ett tydligt målyrke, även om det också kan bero på att de med viss utbildning har svårt att få arbete i sitt målyrke och därför söker sig till andra yrken.

Statistiken har förvisso sina begränsningar eftersom spridningsmättet påverkas av hur olika yrkesgrupper definieras och avgränsas i yrkesregistret³⁵, men visar ändå att många utbildningar är vägar till flera olika yrken. Endast ett fåtal utbildningar leder entydigt till ett specifikt yrke.

I tabellen nedan redovisas anställda år 2008 utifrån deras utbildning. Därefter anges det yrke som var vanligast bland personer med denna utbildning, och hur stor andel (procent) av de utbildade som fanns i detta yrke. De utbildningar som har en stark koppling till ett specifikt yrke återfinns i början av tabellen, medan utbildningar som leder till många yrken – där andelen i det vanligaste yrket är låg – återfinns längre ner i tabellen. Denna relation beskrivs också genom ett spridningsindex.

³⁵ Yrkena i yrkesregistret är klassificerade enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK 96).

Tabell 8.1 Yrkesspridning bland anställda 2008 i åldern 25–45 år, utifrån deras utbildning.

Tabellen är sorterad enligt spridningsindex.

Utbildning	Störst yrkesgrupp ³⁶	Andel (%) i yrkesgrupp	Spridningsindex ³⁷
Läkarutbildning	Läkare	97	1,1
Tandläkarutbildning	Tandläkare	92	1,2
Receptarieutbildning	Receptarie	87	1,3
Psykologutbildning	Psykolog	85	1,4
Förskolläraryt bildning	Förskollärare och fritidspedagoger	85	1,4
Arbets terapeut utbildning	Arbets terapeut	81	1,5
Veterinär utbildning	Veterinär	81	1,5
Sjukgymnast utbildning	Sjukgymnast	75	1,5
Biblioteks- och informationsvetenskaplig utbildning	Bibliotekarier m.fl.	75	1,8
Fritidspedagog utbildning	Förskollärare och fritidspedagoger	74	1,8
Arkitekt utbildning	Arkitekter och stadsplanerare	70	2,0
Biomedicinsk analytiker utbildning	Biomedicinska analytiker	66	2,3
Grundskolläraryt bildning, tidigare år	Grundskollärare	62	2,3
Teologisk utbildning	Präster	59	2,8
Socionom- och social omsorgs utbildning	Socialsekreterare och kuratorer	49	3,6
Speciallärar- och specialpedagog utbildning	Skol- och utbildningskonsultanter m.fl.	43	3,9
Grundskollärare, senare år, gymnasieläraryt bildning	Grundskollärare	38	4,5
Yrkesläraryt bildning	Gymnasielärare i yrkesämnen	42	5,1
Journalist- och medie utbildning	Journalister, författare, informatörer m.fl.	42	5,2
Sjuksköterske utbildning ³⁸	Övriga sjuksköterskor	40	5,2
Programmerar- och systemer utbildning	Systemerare och programmerare	37	6,5
Apotekar utbildning	Apotekare	35	6,5

³⁶ SSYK4 enligt Standard för svensk yrkesklassificering 1996 (SSYK96).³⁷ Ju högre index desto större är yrkesspridningen. Om alla arbetar inom samma yrke är spridningsindex = 1.³⁸ Spridningen för sjuksköterskor beror på att sjuksköterskegruppen är indelad i flera yrken beroende på inriktning, t.ex. akutsjuksköterska och barnsjuksköterska. Omkring 90 procent av de anställda sjuksköterskeutbildade arbetade som sjuksköterskor, med eller utan särskild kompetens.

Matematiker-, statistiker-, datavetenskaplig utbildning	Systemerare och programmerare	35	6,8
Civilingenjörsutbildning; elektrotekn, tekn fysik, data	Systemerare och programmerare	27	7,0
Juridisk utbildning	Företags-, förvaltnings- och organisationsjurister	25	9,7
Kemistutbildning	Kemister	25	9,8
Skogsvetenskaplig utbildning	Skogsmästare m.fl.	20	13,0
Civilingenjörsutbildning; maskin, fordon, farkost	Civilingenjörer m.fl., maskin	20	13,8
Civilingenjörsutbildning; väg- och vatten, byggn, lantm	Civilingenjörer m.fl., bygg och anläggning	20	14,1
Fysikerutbildning	Systemerare och programmerare	13	15,3
Ingenjörsutbildning ^o ; väg- och vatten, byggn, lantm	Byggnadsingenjörer och byggnadstekniker	21	14,8
Ingenjörsutbildning [*] ; elektrotekn, tekn fysik, data	Systemerare och programmerare	18	17,0
Civilingenjörsutbildning; kemi- och bioteknik, material- och bergsteknik	Civilingenjörer m.fl., kemi	15	19,0
Agronom- och hortonomutbildning	Agronomer och hortonomer	14	19,4
Geovetenskaplig utbildning	Geologer, geofysiker m.fl.	13	20,4
Ingenjörsutbildning ^o ; maskin, fordon, farkost, ind ekonomi	Maskiningenjörer och maskintekniker	14	20,9
Ekonomutbildning	Revisorer m.fl.	13	21,2
Biologutbildning	Administratörer i offentlig förvaltning	12	21,9
Samhälls- och beteendevetenskaplig utbildning	Administratörer i offentlig förvaltning	14	22,1
Civilingenjörsutbildning; industriell ekonomi	Systemerare och programmerare	12	22,5
Ingenjörsutbildning ^o ; kemi- och bioteknik, material- och bergsteknik	Laboratorieingenjörer	15	23,8
Konstnärlig utbildning	Kompositörer, musiker och sångare inom klassisk musik	13	25,6
Humanistisk utbildning	Journalister, författare, informatörer m.m.	9	31,3

Anm: I gruppen ingenjörer ingår både högskoleingenjörer och gymnasieingenjörer.

Källa: SCB (2010) *Yrkesspridning och utbyttbarhet på arbetsmarknaden*. Temarapport 2010:4.

8.2.1 Yrkesspridningen är minst för legitimationsyrken

Tabell 8.1 visar att de utbildningsgrupper som har liten yrkesspridning framför allt är utbildningar som leder till ett legitimationsyrke. Lägst yrkesspridning fanns bland personer med läkarutbildning (97 procent arbetade som läkare) och personer med tandläkarutbildning (92 procent arbetade som tandläkare).

Flera andra utbildningar mot legitimationsyrken hade låg yrkesspridning. Det gäller receptarie-, psykolog-, arbetsterapeut-, veterinär- och sjukgymnastutbildning som alla hade 75 procent eller mer i sitt målyrke. Det gäller egentligen också för sjuksköterskeutbildning, som förvisso hade stor yrkesspridning, men enbart mellan olika sjuksköterskeinriktningar (akutsjuksköterska, barnsjuksköterska etc.).

Det finns dock några legitimationsutbildningar som hade relativt stor yrkesspridning. Det gäller apotekarutbildning och biomedicinsk analytikerutbildning. Bland personer med apotekarutbildning var yrket apotekare förvisso vanligast, men endast drygt en tredjedel arbetade inom det yrket. De apotekarutbildade som inte återfanns inom målyrket arbetade framför allt som *administratörer i offentlig förvaltning*, *receptarier* eller *kemister*. Bland de biomedicinskt analytikerutbildade arbetade två tredjedelar inom målyrket, dvs. som *biomedicinska analytiker*. Övriga återfanns framför allt inom yrkena *laboratorieingenjörer* och *företagssäljare*.

De olika lärarutbildningarna är svåra att följa eftersom utbildningen har förändrats mycket med avseende på inriktningar m.m. Dessutom har lärarlegitimation införts sedan SCB:s studie gjordes, vilket förändrar förutsättningarna för yrkesspridning inom undervisningsområdet bland lärarutbildade. I undersökningen hade personer med förskolläraryt utbildning lägst yrkesspridning; 85 procent arbetade inom yrket *förskollärare* och *fritidspedagoger*.

Det finns också utbildningar som inte är inriktade mot ett legitimationsyrke, men ändå har liten yrkesspridning. Det gäller för personer med biblioteks- och informationsvetenskaplig utbildning där 75 procent arbetade som *bibliotekarier*, för fritidspedagogutbildade där 74 procent fanns i yrkesgruppen *förskollärare* och *fritidspedagoger* samt för arkitektutbildade där 70 procent arbetade som *arkitekter* och *stadsplanerare*.

8.2.2 Vissa yrkesexamensprogram har stor yrkesspridning

Bland de yrkesexamensprogram som inte leder fram till ett legitimationsyrke har flera en stor yrkesspridning. Det gäller bland annat för socionomutbildade där bara 49 procent återfanns inom yrkesgruppen *socialsekreterare och kuratorer*. Även juristutbildade har stor yrkesspridning. Drygt hälften arbetade inom traditionella juristyrken såsom *företags-, förvaltnings- och organisationsjurister och advokater och åklagare*.

Civilingenjör- och högskoleingenjörutbildningar har stor yrkesspridning, men många är sysselsatta inom yrkesgrupper som knyter an till ingenjörsyrket. Drygt en tredjedel av civilingenjörutbildade (oavsett inriktning) arbetade som *civilingenjörer, arkitekter m.fl.* Lågst yrkesspridning av de civilingenjörutbildade hade de med inriktning mot elektroteknik, teknisk fysik och data, där 27 procent återfanns i yrkesgruppen *systemerare och programmerare* och 24 procent i *civilingenjörer m.fl., elektronik och teleteknik*. Andra undersökningar visar att kännetecknande för personer med civilingenjörutbildning är att en stor andel har någon typ av ledningsfunktion. Bland de civilingenjörutbildade männen år 2004 hade 18 procent en chefsbefattning, bland kvinnorna var det 10 procent.³⁹

8.2.3 Generella utbildningar har stor yrkesspridning

Många generella utbildningar är breda och utbildar till flera yrken. Detta är typiskt för utbildningar inom humaniora, samhälls- och beteendevetenskap, biologi och ekonomi.

Personer med humanistisk utbildning har mycket stor yrkesspridning. Den vanligaste yrkesgruppen var *journalister, författare, informatörer m.fl.* där 9 procent av de utbildade fanns. Personer med examen inom humaniora och teologi etablerar sig dessutom igenom snitt i lägre grad på arbetsmarknaden än övriga ämnesområden (konstnärligt område undantaget).⁴⁰

Bland de anställda med samhällsvetenskaplig- och beteendevetenskaplig utbildning var den vanligaste yrkesgruppen *administratörer i*

³⁹ SCB (2007), s. 21.

⁴⁰ UKÄ (2013c), s.20.

offentlig förvaltning, inom vilken 14 procent av de med samhällsvetenskaplig- och beteendevetenskaplig utbildning arbetade.

Det finns många inriktningar inom biologisk utbildning och arbetsuppgifterna för personer med biologiutbildning spänner över ett brett område. Den vanligaste yrkesgruppen för biologer var *administratörer i offentlig förvaltning* (12 procent).

Även för ekonomutbildade är yrkesspridningen stor. Den enskilt största yrkesgruppen bland ekonomer var *revisorer m.fl.*, där 13 procent av de ekonomutbildade återfanns. Många återfinns också inom olika chefsyrken, vilket visas av en annan undersökning från SCB. Detta gäller i synnerhet för män, bland vilka mer än var fjärde hade en chefsbefattning. Bland kvinnor var andelen med chefsbefattning 13 procent.⁴¹

8.2.4 Utbildningsspridning inom de flesta ej reglerade yrken

Ett annat sätt att se på kopplingen utbildning-yrke är att mäta vilka utbildningar de som arbetar i olika yrken har. Att det till samma yrke rekryteras personer med olika utbildningar kan vara ett tecken på att utbildningarna är lika väl avpassade för yrket i fråga – de är utbytbara. Det kan också bero på att yrket rymmer olika arbetsuppgifter och att olika kompetenser därför efterfrågas för samma yrke.

Utbildningsspridningen är naturligtvis liten inom de yrken som är reglerade enligt lag – där har alla har samma utbildning. I andra yrken varierar det däremot vilket utbildning de anställda har.

Inom de olika civilingenjörsyrkena finns framför allt civilingenjörsutbildade och högskole- och gymnasieingenjörsutbildade. Dessutom finns i dessa yrken en mängd personer med avklarade högskolepoäng inom teknik men som inte har avlagt examen. Flera olika inriktningar är ofta representerade inom en och samma yrkesgrupp, vilket tyder på viss utbytbarhet mellan ingenjörsutbildade. Inom t.ex. yrkesgruppen *civilingenjörer m.fl. maskin* finns civilingenjörs- och ingenjörsutbildade med såväl inriktning mot maskin, fordon, farkost som inriktning mot elektroteknik, teknisk fysik och data.

⁴¹ SCB (2007), s. 15.

Yrkesgruppen *systemerare och programmerare* tillhör de grupper som har stor utbildningsspridning. Bland de anställda i yrkesgruppen 2008 hade endast 13 procent en programmerar- och systemerarutbildning. Ungefär lika stor andel utgjordes av personer med ingenjörs- och civilingenjörsutbildning med inriktning mot elektroteknik, teknisk fysik och data. Dessutom hade 10 procent av de anställda avklarade högskolepoäng inom teknik utan att ha avlagt examen.

Såsom visades i avsnitt 8.2.2. arbetade ungefär hälften av de socionomutbildade i yrkesgruppen *socialsekreterare och kuratorer*. Den yrkesgruppen domineras dock av personer med socionomutbildning, 73 procent av de anställda hade sådan utbildning. Därtill hade 7 procent minst 180 hp inom området *hälso- och sjukvård, social omsorg*, men ingen examen. Personer med samhälls- och beteendevetenskaplig utbildning eller personer med minst 180 hp inom *samhällsvetenskap, ekonomi, juridik* utgjorde tillsammans 7 procent av de anställda.

Flera ekonomyrken har stor utbildningsspridning. I avsnittet om yrkesspridning framkom att den vanligaste yrkesgruppen bland ekonomutbildade var *revisorer m.fl.* Inom denna yrkesgrupp är dock utbildningsspridningen stor. Knappt hälften (47 procent) av de anställda i denna grupp var förvisso ekonomutbildade, men nästan en femtedel (18 procent) hade avklarade poäng inom *samhällsvetenskap, ekonomi, juridik* utan att ha avlagt examen. Därtill hade 8 procent enbart ekonomiutbildning på gymnasial nivå.

En annan grupp där ekonomiutbildade finns är *marknadsanalytiker och marknadsförare*. Inom denna grupp hade 21 procent ekonomutbildning. Också i denna yrkesgrupp återfinns personer med avklarade poäng inom *samhällsvetenskap, ekonomi, juridik* utan att ha avlagt examen. Dessutom hade en relativt stor andel av de anställda (14 procent) gymnasial utbildning med samhällsvetenskaplig eller ekonomisk inriktning.

9 Slutsatser, bedömningar och förslag

9.1 Sexton slutsatser

I utredningen har vi inventerat, beskrivit och analyserat utbudet av utbildningar vid svenska lärosäten över tjugo år. I den bild som framträder kan följande sexton punkter identifieras.

- **Högskolorna har haft den största tillväxten men traditionella universitet är ännu sammantaget störst.**

Under den första delen av perioden 1994–2013 har det varit statsmakternas intention att prioritera nya högskolor – ännu under uppväxt. Nya högskolor har tillkommit och befintliga högskolor har tilldelats ökade utbildningsresurser. Men i absoluta tal är traditionella universitet fortfarande störst och tillsammans med nya universitet och fackinriktade universitet utgör de tre fjärdedelar av högskolan – mätt i antal helårsstudenter. Forskningsresurserna har under perioden växt mycket mer vid traditionella universitet och fackinriktade universitet än vid högskolor varför forskningsgapet mellan högskolor och universitet har ökat.

- **Det har skett en programmifiering av svensk högskola: programutbildningens andel har ökat från 64 procent 1994 till 73 procent 2013.**

Programmifieringen innebär att både antalet och andelen program har ökat, och att antalet och andelen helårsstudenter på program har ökat. Det senare är delvis en följd av att några stora yrkesprogram förlängdes vid examensreformen 2007. En annan orsak till programmifieringen är 2007 års examensreform som introducerade en ny examenskategori på avancerad nivå och stimulerade till att skapa fler program. Studenter har också i högre utsträckning efterfrågat program.

- **Fristående kurser har minskat i antal framför allt vid universitetet.**

Om program ökar så minskar fristående kurser om resursramen är oförändrad. Men minskningen av fristående kurser har varit ojämn. Den har skett inom den del av högskolan som har haft den största andelen fristående kurser, nämligen traditionella universitet och i viss mån nya universitet. Att fristående kurser har minskat beror på att de fungerat som ekonomisk buffert vid ekonomiska neddragningar. Det är inte möjligt att nå omedelbara effekter av nedskärningar på fleråriga program varför fristående kurser blir det naturliga dragspelet.

- **De nya program som skapats leder till generella examina – ej yrkesexamina.**

Programmifieringen har koncentrerats till en kategori – generella program. Som ovan anfördes så medförde examensreformen 2007 nya examina på avancerad nivå. Införandet av framför allt masterexamen stimulerade till att skapa flera nya masterprogram, inte minst för inresande studenter. Yrkesexamina är hårdare styrda och har inte lämpat sig för nyskapande i samma grad. Även nästa punkt har påverkat tillkomsten av generella program.

- **Nya program har delvis bildats genom att terminslånga fristående kurser omvandlats till (generella) program inför examensreformen 2007.**

Det står klart att en stor del av programmifieringen består i att fristående kurser inordnats i programform. En bidragande orsak till detta är 2011–2014 års utvärderingssystem. Detta system utvärderade huruvida examensmålen uppnåts. Om en student självständigt bygger sin examen av fristående kurser är det svårt för lärosätet att garantera att den väg studenten valt leder till att samtliga examensmål uppnås. Detta kan bättre säkras i ett program. En annan orsak är att studenter, som ovan angetts, efterfrågat programutbildning i ökad grad.

- **Yrkesinriktade program har haft en måttlig tillväxt som följer den generella expansionen i högskolan.**

Den ökning i antal yrkesinriktade program som finns kan förklaras med att examenstillstånd för yrkesexamina medgetts fler lärosäten. Ökning av antal helårsstudenter förklaras av att några stora

yrkesprogram förlängdes med examensreformen 2007. Att ökningen inte blir större beror på att lärarutbildning är det största yrkesexamensområdet och detta område minskar under perioden. Minskat söktryck på lärarutbildningen är alltså en viktig förklaring till att yrkesinriktade program har en måttlig utveckling. Totalt sett är yrkesinriktade program mätt i antal helårsstudenter hela tiden den största kategorin, följt av generella program, fristående kurser och konstnärliga program.

- **Fristående kurser domineras av humaniora och samhällsvetenskap.**

Tillsammans är utbildningsområdena (SUN-kategorierna) *humaniora och konst* samt *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* helt dominerande inom fristående kurser. Dessa utbildningsområden domineras av ämnen som traditionellt organiseras i form av kurser där progressionen sker genom ämnesfördjupning. Yrkesinriktade program, inom t.ex. teknik och vård, organiseras traditionellt i program där progressionen är bredare definierad.

- **Mer än hälften av fristående kurser ges på deltid (campus 50 procent, distans 80 procent).**

Det är en hög andel av det fristående kursutbudet som erbjuds på deltid. Det är inte möjligt att avgöra i vilken utsträckning även fristående kurser är planerade att läsas parallellt och därmed avse heltidsstudier. Normalt föreligger sådan planering bara inom program varför detta sannolikt inte kan förklara den höga andelen deltidskurser.

- **Utbildningsutbudet för fortbildning och vidareutbildning har minskat under senare år.**

Det är svårt att avgränsa vad som utgör fortbildning och vidareutbildning eftersom syftet med en utbildning bestäms av varje enskild individ. Men – eftersom hela området fristående kurser minskar och fortbildning och vidareutbildning nästan enbart finns inom fristående kurser (det finns bara ett fåtal korta program som kan definieras som fortbildning och vidareutbildning) torde slutsatsen vara ovedersäglig.

- **Distansutbildning har – trots färre fristående kurser – ökat kraftigt under tjugoårsperioden.**

Vad som utgör distansutbildning är också svårt att avgränsa. All högre utbildning nyttjar i dag olika former av IT-plattformar varför

det kan bli oklara gränser. Lärosätena måste trots detta i utlysningen av en kurs klassificera denna som distansutbildning eller icke. Den statistiska bearbetningen blir därför, trots grundläggande osäkerhet av vad som utgör distansutbildning, i förhållande till annan kurskaraktäristik, ganska oproblematiskt att göra. Distansutbildning har ökat både mätt i antal och andel kurser, och mätt i antal och andel helårstudenter. Att distansutbildningen ökar följer en stark internationell trend.

- **Under hela perioden utgör samhällsvetenskap, juridik, handel, administration det största utbildningsområdet (teknik och tillverkning näst störst).**

Utbildningsområdet (SUN-kategorin) *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration* har under hela perioden varit störst och också ökat mycket. Området är av traditionell fristående kurskaraktär men har under de tjugo åren programmifierats tydligt. Det rymmer stora programutbildningar som ekonomutbildning, juristutbildning och kommunikationsutbildningar.

- **Utbildningsområdet hälso- och sjukvård samt social omsorg har haft den proportionellt kraftigaste tillväxten (+75 procent).**

Utbildningsområdet (SUN-kategorin) *hälso- och sjukvård samt social omsorg* tillhör dagens problemområden i diskussionen om var brister på arbetsmarknaden finns. Det är därför viktigt att notera att detta område trots allt har haft den kraftigaste utbyggnaden under de senaste tjugo åren.

- **Utbildningsområdet pedagogik och lärarutbildning utgör det enda området som minskat under de senaste tjugo åren.**

Utbildningsområdet (SUN-kategorin) *pedagogik och lärarutbildning* uppvisar den mest ryckiga utvecklingen under perioden och är svårast att följa i det statistiska underlaget. Detta sammanhänger med att lärarutbildning under perioden förändrats vid ett flertal tillfällen. Områdets minskning i absoluta tal är anmärkningsvärd mot bakgrund av att också detta är ett bristområde på arbetsmarknaden.

- **Det har skett en uttunning av undervisningen – antalet program och kurser har ökat mer än antalet studenter.**

Under hela perioden från 1993, när lärosätena gavs möjlighet att själva inrätta utbildningsprogram, utvecklades av konkurrensskäl program i olika varianter. I samband med examensreformen 2007 skedde en kraftig ökning av antalet program. Detta är en rimlig följd av att två nya examina inrättas på avancerad nivå. Det finns således krafter i systemet som gynnar utökning av antalet program. Denna utökning motsvaras inte av den ökning av antalet studenter som också skett. Dock måste viss försiktighet iakttas vid tolkningen av utökning av utbildningsutbudet. T.ex. kan en och samma kurs om 30 hp samtidigt erbjudas i form av två 15 hp-kurser, eller fyra 7,5 hp-kurser. Detta innebär att vad som i grunden är en utbildning om 30 hp kan presenteras som ett utbud om sammanlagt sju kurser. Samläsning mellan program och kurser förekommer också i betydande omfattning. Trots dessa reservationer är det sannolikt att den utbildning som i dag erbjuds har färre studenter per kurs. Detta innebär att undervisningstätheten minskat under perioden. Det ökade kursutbudet utan motsvarande ökning av studenter kan också ses som en fragmentisering.

- **Det råder i huvudsak en god balans mellan högre utbildning och arbetsmarknad – men det finns också några kända obalanser.**

Vi utgår från SCB:s analys och den bearbetning UKÄ gör av samma underlag avseende högskolesektorn varvid framgår att balansen på de flesta områden har varit god. Det finns dock välkända områden av obalans mellan högre utbildning och arbetsmarknad, framför allt inom vård- och lärarutbildningar. Dessa obalanser är inte tillfälliga utan har gällt under lång tid.

- **Sommarkurser är av liten omfattning och ingår oftast inte i den ordinarie utbildningen.**

Sommarkurser kan nästan alltid ingå i en generell examen men används sällan som en del av den examensinriktade utbildningen. Sommarkurser karakteriseras av att vara korta kurser som syftar till fortbildning, eller förberedelse för annan högskoleutbildning. De kan också vara projektarbeten eller säsongsbetonade kurser. Sommarkurser ges ofta på deltid och distans och har låg prestationsgrad.

I den fortsatta bedömningen kommer några av dessa punkter att vara relevanta och ytterligare kommenteras.

9.2 Uppdraget – parametrar och kriteria

Vi har nu en god bild av svensk högre utbildning under tjugo år. Vi har beskrivit denna massa efter bland annat de parametrar som angavs i direktiven och som kan förenklas till:

- Fristående kurs – program
- Magister – master
- Arbetsmarknadsanknytning – bildningssyfte
- Examensinriktad utbildning – fortbildning och vidareutbildning.

Utöver dessa parametrar har vi studerat högskolans utbildningsutbud per *lärosätesgrupp*, *examensinriktning* och *utbildningsområde* (SUN 1-nivå) och därtill enligt parametrarna *campuskurs*, *distanskurs*, *sommarkurs* och *heltid – deltid*. Vi har också redovisat spridningen av högskolans utbildning på *orter*. Slutligen har vi redovisat utbildningens relation till *arbetsmarknad*, *yrke* och *yrkesspridning*.

Uppdraget är att ”göra en bedömning av och föra ett resonemang om huruvida balansen i högskolans utbildningsutbud är väl avvägd med hänsyn till

1. studenternas efterfrågan,
2. arbetsmarknadens behov och
3. samhällets övriga behov och
4. målet att utbildning i högskolan ska ha hög kvalitet och att studenterna ska ha möjligheter till progression i utbildningen.”

Efter denna bedömning ska vi ”analysera om det finns behov för lärosätena att göra övergripande förändringar av utbildningsutbudet för att bättre möta framtida behov” och därtill se ”om det inom ramen för nuvarande resurstilldelningssystem behövs starkare incitament för lärosätena att dimensionera efter samhällets behov”.

Uppdraget kan tecknas så att vi ska bedöma högskolans utbud enligt fyra kriterier mot bakgrund av fyra parametrar till vilka vi lagt

ytterligare ett stort antal parametrar. När vi bedömer hur väl de fyra kriterier är uppfyllda kommer vi att kommentera balansen mellan olika parametrar som kurs-program, yrkesutbildning-bildning och examensutbildning-fortbildning och vidareutbildning, men det är inte balansen mellan dessa parametrar som utgör uppdraget. Det är självklart inte så enkelt att t.ex. balansen arbetsmarknadsanknytning-bildningssyfte eller program-fristående kurs kan identifieras med arbetsmarknadens behov-studenternas efterfrågan.

9.2.1 Studenternas efterfrågan

Studenternas efterfrågan ges ett tydligt uttryck genom ansökningstrycket. Varje år dokumenteras söktrycket i ansökningsstatistik av ansvarig myndighet Universitets- och högskolerådet (och tidigare Verket för högskoleservice). Det finns alltså god kunskap om studenternas efterfrågan. Det finns dock några faktorer som gör att vi inte helt kan identifiera studenters efterfrågan med ansökningstrycket.

Det hävdas ibland att ansökningstrycket bara mäter studenters efterfrågan inom *befintligt* utbildningsutbud. Det kan alltså finnas en icke-explicerad efterfrågan och dolda behov hos presumtiva studenter som inte hittar den utbildning de vill ha i högskolornas utbildningsutbud. Mot detta kan hävdas att det svenska utbildningssystemet är extremt känsligt för studenters önskemål eftersom resurstilldelningssystemet bygger på att studenter söker till, registrerar sig på och genomför utbildning. Lärosätena har starkt intresse av att lyhört fånga upp utbildningsbehov. Det framgick av kapitel 7 att det skapats många nya utbildningar under perioden.

Processen att rekrytera studenter till högskolan är lång. Inför varje läsår utgör 15 april den viktigaste ansökningsdagen. Därefter vidtar behörighetskontroll och ett första urval där studenter som erbjudits utbildningsplats måste reagera innan en andra urvalsomgång genomförs. Det är dock först vid läsårsstart som det är möjligt att se vilka studenter som faktiskt infinner sig till högskolan och efter ytterligare tid registreras på en kurs. Parallellt fortsätter ofta rekryteringsarbetet från högskolans sida och byte av utbildning från studenters sida. Under hela denna utdragna process förändras utbildningsutbudet. Det utbildningsutbud som annonseras vid tiden för sista ansökningsdag är inte identiskt med den utbildning som faktiskt

genomförs vid tiden för registrering på kurs. Den sista tidpunkten – när studenten registreras på en kurs – svarar bättre mot studenters efterfrågan än vad ansökan vid ansökningsdatum gör.

Det finns också tillgänglighetshinder i att presumtiva studenter, som i princip efterfrågar utbildning, hindras av brist på studiemedel, tid, tjänstledighet för studier, lämplig utbildning på orten, etc.

Alla de tre anförda faktorerna inskränker värdet av ansökningsstrycket som mätare av studenternas efterfrågan, men endast i mindre omfattning. I allt väsentligt kan studenternas efterfrågan observeras genom ansökningstrycket.

9.2.2 Arbetsmarknadens behov

I kapitel 8, *Högskoleutbildning och arbetsmarknad*, har vi beskrivit hur arbetsmarknadens kvantitativa behov identifieras. Det finns många agenter som uttrycker arbetsmarknadens behov och vi har stannat vid att nyttja det etablerade underlag som utvecklats särskilt för högskolan, dvs. UKÄ:s planeringsunderlag *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden*¹ som utgör en bearbetning av högskolerelevanta områden ur SCB:s *Trender och prognoser*. När vi utnyttjar SCB:s och UKÄ:s prognoser är vi medvetna om att det kan finnas regionala avvikelser från den nationella prognosen och att lärosätena i sina överväganden måste ta hänsyn också till regionala prognoser.

Vad gäller arbetsmarknadens kvalitativa behov kan konstateras att arbetslivets organisationer alltmer uttrycker detta i sådana generiska kunskaper och färdigheter som högskolelagen anger (se kapitel 3). Det är viktigt att erinra sig att de mål med högskolans utbildning som formulerades i H 93 implicerade att dessa generellt uttryckta mål utgör den bästa yrkesförberedelsen. Högskolelagens generella mål kan betecknas som generiska, personlighetsutvecklande bildningsmål som samtidigt är bästa möjliga förberedelse för ett yrkesliv med höga kunskapskrav och höga krav på att kunna tillägna sig nya kunskaper och färdigheter under hela yrkeslivet. Kraven på mer specifika yrkeskunskaper anges i högskoleförordningens examensbeskrivningar och utgör en precisering av högskolelagens mål. Dessa

¹ Senaste rapport publicerad mars 2015, UKÄ (2015c).

mer specifika yrkesmål ingår i vad högskolan ska uppnå inom yrkes-examina.

I en intervjustudie, genomförd av TCO, SFS och Lärarförbundet från 2007 framgår vilka faktorer arbetsgivare främst värderar vid anställning. Dessa redovisas vara samarbetsförmåga, referenser, initiativförmåga och förmåga att uttrycka sig i tal och skrift. Högt på önskelistan kommer också analytisk förmåga.² I en undersökning av Svenskt näringsliv 2013 angående arbetsgivares syn på högskolan anges att högskolans främsta uppgift bör vara att den förbereder för arbetsmarknaden, men att ge bildning, ”alltså insikter som inte är direkt kopplade till arbetslivet” och att stärka grunden för demokratin anges också som viktiga mål. Vid större företag anges t.o.m. bildningsmålet vara viktigare än att bidra till företagets kompetensförsörjning.³ I en ESO-rapport från 2012 hävdar Per Sonnerby att ”arbetsgivare uppskattar traditionellt akademiska färdigheter, oavsett ämne. Mycket tyder på att motsättningen mellan akademisk utveckling och arbetslivsförberedelse är liten”.⁴ Detta utgör exempel på hur högskolelagens breda generiska mål och traditionellt akademiska mål samtidigt utgör sådana mål som krävs i arbetslivet i dag och långsiktigt.

9.2.3 Samhällets övriga behov

Samhällets övriga behov är ett vagt uttryck. Formuleringen anger att arbetsmarknadens behov utgör en delmängd av samhällets behov men att det därutöver finns ytterligare behov. Vi kan urskilja fyra aspekter av detta krav.

1. Högskolan har som uppdrag att utbilda till goda samhällsmedborgare. Samhället har behov av kunniga, välinformerade, kritiska och autonomt kunskapssökande medborgare. Detta utgör en, av flera, förutsättningar för det demokratiska samhället.
2. Det finns ett viktigt samhällsområde inom frivilligarbete, ideell verksamhet och aktiviteter inom NGO:s (non-governmental organisations). Detta område växer både nationellt och inter-

² TCO, SFS och Lärarförbundet (2007).

³ Svenskt näringsliv (2013a).

⁴ ESO (2012), s.16.

nationellt och förutsätter alltmer professionskunskap, till den grad att det ibland borde klassificeras som yrkesarbete. Emellertid, eftersom denna typ av frivilligarbete oftast inte är lönearbete bör utbildning för den ideella sektorn särskiljas från traditionell yrkesförberedelse.

3. De flesta svenska högskolorna är statliga och har därmed ett nationellt ansvar och verksamheten ingår i en internationell kontext. Också de icke-statliga högskolor som finansieras med offentliga medel fungerar som högskolor med nationellt ansvar i en internationell kontext. Det nationella uppdraget är primärt och självklart. Men alla högskolor verkar också i en regional kontext och utgör viktiga kraftcentra i sina regioner. Det finns skillnader i det regionala beroendet mellan, å ena sidan, fackinriktade universitet och konstnärliga högskolor och, å andra sidan, universitet och högskolor. Men det föreligger ingen större skillnad mellan universitet och högskolor. Nästan alla lärosäten rekryterar merdelen av sina studenter regionalt och de stora utbildningsområdena för vård, skola och teknik utbildar till stor del för en regional arbetsmarknad. Det regionala ansvaret kan alltså delvis klassificeras under kriteriet arbetsmarknadens behov. Men utöver regionens behov av kompetensförsörjning finns behovet av högskolan som utvecklingskraft i regionens näringsliv, samhällsliv och kulturliv. För unga högskolor är tillerkännandet som regionens kraftcentrum inte enbart av godo – förväntningarna och kraven kan bli övermäktiga – varför en realistisk bild av högskolans uppdrag, resurser och förmåga är viktig. Högskolans regionala ansvar utesluter inte, och konkurrerar inte med, det nationella och det internationella uppdraget.
4. Högskolan ska utgöra en kritisk kraft i samhället. Som myndighet är högskolan unik i sitt uppdrag att vara en nagel i ögat på sin uppdragsgivare. Högskolelagen anger forskningens frihet⁵, även nedlagd i grundlagen⁶, och utbildningens mål om kritisk träning. Högskolan ska vara öppen för, uppmuntra och skapa förutsättningar för tillstånd och utveckling som inte kan

⁵ SFS 1992:1434, 1 kap. 6 §.

⁶ SFS 1974:152, 2 kap. 18 §.

förutses eller planeras. Konstnärlig utbildning har en särskild roll i detta uppdrag. Till samhällets övriga behov hör att det i högskolan ska finnas ett "friutrymme" för utbildning som man vid planering och genomförande inte kan förutse ska tillgodose arbetslivets eller någon annans behov. Det finns ett flertal exempel på hur nya arbetsmarknadsnischer utvecklats utan att det förelegat ett arbetsmarknadsbehov, t.ex. IT-utvecklingen på 1990-talet, den moderna mediautvecklingen, olika typer av managementutbildningar, t.ex. sports management och service management, utvecklingen inom spelbranschen och den starka expansionen inom folkhälsovetenskaper. Detta har på sikt utvecklats till arbetslivsbehov men under initiering och uppbyggnadsfasen kan det karakteriseras som samhällets behov av att vara öppen för det oväntade. Inom området nyskapade utbildningar finns också exempel på misslyckanden – svåra att identifiera i efterhand. Högskolan ska vara en arena för sådan icke förutsägbar utveckling. Detta mål med högre utbildning bör inbegripas i samhällets övriga behov. Det är vitalt för samhället och bidrar till svårigheten att bedöma om en utbildning är omotiverad eller grundlägger en framtida arbetsmarknadsnisch.

9.2.4 Kvalitet och progression

Kriteriet att utbildningen ska hålla hög kvalitet och ge möjlighet till progression skiljer sig från övriga kriterier genom att det utgör ett absolut krav som inte kan kompenseras eller balanseras mot andra behov eller krav. Lärosätena har till uppgift att genomföra utbildning av hög kvalitet och UKÄ har till uppdrag att utöva tillsyn över att lärosätena tillfredsställer kravet. Om en utbildning inte tillfredsställer detta krav så ska den överhuvud inte finnas som utbildning i högskolan.

9.3 Balans

Hur ska man bedöma om balansen i högskolans utbildningsutbud är väl avvägd? Olika intressenter i högskolan gör bedömningar om högskolans utbildningsutbud utifrån sina respektive intressen. Att bedöma den optimala balansen kan ses som en omöjlig uppgift av

skälet att det är svårt se vad som kan utgöra oomtvistad bas för en sådan bedömning. Emellertid – att enbart stanna vid att beskriva högskolans utbud av utbildningar utan kommentarer förefaller heller inte rimligt. Någon typ av bedömning – om än på vaga grunder – måste vara möjlig att göra. Det bör åtminstone vara möjligt att reagera på uppenbara obalanser. Därtill kan vi – som uppdraget lyder ”föra ett resonemang om” balansen i högskolan.

9.3.1 Mismatch

En obalans i samband med utbildning kallas ibland *mismatch*. *Mismatch* avser en obalans mellan utbildning och arbetsmarknad. Denna obalans kan antingen bestå i att högskolan utbildar färre studenter inom en arbetsmarknadssektor än vad denna har behov av, eller tvärtom att högskolan utbildar fler studenter inom en arbetsmarknadssektor än vad denna har behov av. När högskolans utbildningsutbud ska bedömas är emellertid inte *mismatch* det som definierar obalans. Obalans ska här bedömas inte bara i förhållande till arbetsmarknadens behov utan även i förhållande till studenternas efterfrågan och samhällets övriga behov. (Som ovan angetts ser vi kravet på kvalitet som ett nödvändigt villkor och inte som ett balanskrav.) Således vill vi använda termen *mismatch* enbart i balansen mellan högskola och arbetsmarknad medan obalans kan gälla högskolans relation till såväl studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov som samhällets övriga behov. Detta illustrerar att högskolan har flera mål, som vi tidigare tecknat: förberedelse för yrkesutövning, förberedelse för forskarutbildning, fortbildning och vidareutbildning och individuell utveckling/bildning.

Högskolan utgör den nod som i sitt utbildningsutbud ska balansera studenters önskemål mot arbetsmarknad och samhällets övriga behov. Det senare innehåller definitoriskt en osäkerhetsfaktor. Denna risktagningsdel av högskolan är inte omfattande – men den ska finnas. Dess befintlighet bidrar till att det är svårt att uttala sig säkert om balans eller obalans råder i utbildningsutbudet.

9.3.2 Vad kan utgöra bas för bedömning?

Att bedöma om högskolans utbildningsutbud är väl balanserat är svårt också av skälet att det är oklart hur man ska identifiera basen för en sådan bedömning. Man kan överväga tre alternativa underlag.

1. Internationell jämförelse.
2. Jämförelse i tiden.
3. Måldokumentens krav.

Internationell jämförelse

En utgångspunkt kan vara att jämföra det svenska utbildningsutbudet med andra länders utbildningsutbud. Självklart bör jämförelselandet i väsentliga avseenden likna Sverige varför de nordiska länderna ligger närmast till hands. Att nordiska länder uppvisar stora likheter med varandra följer självklart av vår geografiska närhet, gemensamma historia och liknande samhällssystem. Det visas också i OECD:s jämförande analyser av högre utbildning där våra länder ofta ligger nära varandra. Trots grundläggande likheter är det ändå inte möjligt att nyttja den nordiska gemenskapen som bas för att bedöma huruvida svensk högskoleutbildning är väl avvägd eller ej. Detta är inte platsen för en genomgång av de nordiska utbildningssystemen men redan vid en ytlig jämförelse kan vi konstatera att dessa uppvisar betydande olikheter. Mest avgörande är att vi bestämmer "universitet och högskola" på olika sätt.

Som nämnts har Sverige alltsedan 1977 års högskolereform ett unikt brett högskolebegrepp – i tydlig kontrast mot den danska sektorn för högre utbildning som inte inbegriper de stora lärarutbildningarna och sjuksköterskeutbildningarna. Norge är det land som uppvisar flest likheter med Sverige men det norska högskolebegreppet är mer tudelat genom att man skiljer tydligare på högskola och universitet. Finlands högskolebegrepp är binärt då det omfattar både en yrkeshögskola och ett universitetsväsen. Därtill kommer att vi i Norden utnyttjar olika styrsystem och olika resurstilldelningssystem.

Dessa, och andra avgörande skillnader, gör att det är svårt att nyttja nordisk jämförelse som bas för att bedöma vad som är en

rimlig balans mellan olika behov av och krav på högre utbildning. Att nyttja jämförelseländer ännu längre bort ökar svårigheterna.

Jämförelse i tiden

En andra jämförelsepunkt kan vara att utgå från en tidpunkt i den svenska högskolans egen utveckling – en idealtid för svensk högskola! Men också svensk högskola uppvisar dramatiska skillnader över tiden. För att det alls ska vara meningsfullt att jämföra bakåt så måste den moderna högskolans karaktär av massutbildning ingå, vilket begränsar oss till de senaste femtio åren. Av dessa har vi alltså undersökt de senaste tjugo åren. Under femtio år har högskolan genomfört flera stora reformer, framför allt 1969, 1977, 1993 och 2007. Vid varje tillfälle har reformerna tagit avstamp i att det krävs radikala förändringar av svensk högskola vilket antyder att det knappast är bakåt vi ska se för att identifiera det ideala utbildningsutbudet. Det är naturligtvis en orimlig tanke att det skulle ha funnits ett idealtillstånd i svensk högskola som gäller för alltid, eller åtminstone för då och just nu. Varje tid kräver sin högskola och sin balans av utbildningar.

Måldokumentens krav

En tredje punkt att utgå ifrån för att bedöma om den svenska högskolans utbildningsutbud är väl avvägt kan bestå i vad högskolans styrdokument uttalar. Man kan rentav hävda att styrdokumentet borde ge riktvärden för hur utbildningsutbudet ska gestaltas.

I kapitel 3 framgick att de övergripande målen med högskolans utbildning har varit stabila – trots skiftande ideologier. Dessa beskrevs i att högskolan ska förbereda studenten för yrkeslivet och för forskarutbildning, att högskolan ska svara för fortbildning och vidareutbildning och att högskolan ska främja individens utveckling och bildning. Vi fann också att dessa mål haft olika emfas under olika perioder men att alla ligger fast under hela den moderna högskolans tid. I de övergripande målen kan de kriterier vi ska bedöma utbildningens balans mot identifieras – studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhällets övriga behov.

Vi kan se att alla dessa kriterier bör tillfredsställas, men det är inte möjligt att med högskolelag och högskoleförordning eller dess förarbeten som bas avgöra hur balansen av utbildningsutbudet bör se ut.

9.4 Är de tre kriterier tillfredsställda?

I utredningen har vi inventerat, beskrivit och analyserat utbudet av utbildningar vid svenska lärosäten över tjugo år. Vi har en både bred och djup bild av utbildningsutbudet under denna tid, såväl nationellt som vid varje enskilt lärosäte. Denna beskrivning och analys ligger till grund för följande:

Vi bedömer

- att utbildningsutbudet i huvudsak är väl balanserat och
- att dimensioneringssystemet i huvudsak fungerar väl.

Detta är det generella svaret på frågan huruvida balansen i högskolans utbildningsutbud är väl avvägd. Till denna generella bild måste viktiga avvikelser anmälas och kommentarer göras.

9.4.1 Studenternas efterfrågan

Dimensioneringssystemet är byggt på att studenter efterfrågar utbildning. Genom att resurstilldelningssystemet är direkt kopplat till att studenter söker och genomför utbildning menar lärosätena att de i sin planering av utbildning är helt styrda av att tillgodose studenternas efterfrågan. Lärosätena menar att resurstilldelningssystemet riskerar att hämma utvecklingen av ny utbildning då lärosätet med nya okända utbildningsalternativ aldrig kan vara säker på studentunderlag. Studenter, å andra sidan, upplever att de inte påverkar utbildningsutbudet alls. Studenter tenderar att se på utbildningsutbudet som något orörligt och opåverkligt. Företrädare för arbetsmarknaden ser också på utbildningsutbudet som trögörligt och svårt att påverka.

Det är problematiskt att de centrala intressenterna har så olika bilder av högskolans utbildningsutbud och dimensioneringssystem. Studenternas upplevelse av att inte alls påverka utbildningsutbudet kan förklaras av att den enskilde studentens möjlighet att påverka är svagt. Det är istället kollektivet av studenter som framför allt på lång sikt påverkar utbildningsutbudet. Dock ska understrykas att när det gäller mindre kurser med få studenter, ofta på avancerad nivå, som balanserar nära gränsen för att vara ekonomiskt bärkraftiga, så kan en enskild students deltagande i kursen avgöra om en kurs överhuvud ska komma till stånd.

Även om systemet i grunden är efterfrågestyrt så finns det återkommande fall då studenters efterfrågan inte tillfredsställs. Detta är fallet i ett flertal utbildningar som är starkt eftersökta. Således ges inte alla som efterfrågar läkarutbildning, psykologutbildning, veterinärutbildning, skådespelarutbildning etc, plats på dessa utbildningar. Det är till stor del samma utbildningar som är översökta varje år och de karakteriseras av att vara dyrbara att genomföra – ofta så dyrbara att statsmakterna lagt begränsningar i hur många utbildningsplatser som tilldelade medel får nyttjas för dessa ändamål. Begränsningar kan också finnas på andra sätt, t.ex. i form av begränsad tillgång till verksamhetsförlagd utbildning (VFU). Det tycks vara accepterat av alla intressenter att statsmakterna genom ekonomisk styrning begränsar tillgången till utbildning som är kostsam att genomföra.

Ett annat scenario föreligger när lärosätena hämmar studenters efterfrågan. Detta sker i flera fall av översökta utbildningar som t.ex. journalistutbildning och andra mediautbildningar. Avgörande är, naturligtvis, att lärosätet måste prioritera inom ramen för tilldelade medel och att lärosätet då tar hänsyn till arbetsmarknadsprognoser från UKÄ, SCB och regionala organisationer. I fall av svag efterfrågan på arbetsmarknaden väger lärosätet in detta och anslår mindre medel till sådana utbildningar. Även detta sätt att hämma efterfrågan torde vara accepterat, även om det vid varje prioriterings-tillfälle kan orsaka debatt.

Vi har tidigare noterat att det kan finnas ett memento i att identifiera studenternas efterfrågan med ansökningstrycket. Det kan inte uteslutas att det finns dolda behov som ej kommer till uttryck i utbildningsutbudet då lärosätena ej noterat behoven. Det är svårt att bedöma om sådana dolda behov finns. Det förefaller

dock osannolikt att det skulle finnas ett omfattande dolt utbildningsbehov.

Vi bedömer:

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

9.4.2 Arbetsmarknadens behov

Generellt och möjligheten att påverka utbildningsutbudet

Det ligger utanför denna utrednings ramar att genomföra en egen analys av arbetsmarknadsbehov på lång sikt varför vi utgår ifrån den analys som SCB tillhandahåller och UKÄ bearbetar. Med denna bas har det framgått av kapitel 8 att högskolan i huvudsak tillfredsställer arbetsmarknadens behov av högskoleutbildade. Denna generella bild kan ha starka regionala avvikelser vilket uppmärksammas i de regionala prognoser som blir allt vanligare och som lärosäten i allt högre utsträckning beaktar.

Trots att arbetsmarknadens behov, med kända undantag, tillfredsställs så uttrycker representanter för arbetsmarknaden missnöje med hur de kan påverka högskolans utbildningsutbud. Detta gäller både dimensionering och utbildningens innehåll. Arbetsmarknadens representanter saknar också diskussion mellan lärosäten i syfte att skapa gemensamma lösningar inom framför allt bristyrkesutbildningar. Också från lärosätenas sida uttrycks viss brist på diskussion med avnämare i dimensioneringsfrågor och brist på samverkan om utbildningar kring vilka det kan finnas gemensamma lösningar över lärosätesgränser. Hur samverkan mellan högskola och regionens arbetsliv, och samverkan mellan högskolor, är organiserad, varierar mycket mellan olika lärosäten och regioner. Frågan om dimensionering är också av olika karaktär beroende på lärosätenas bredd och olika betoning på regionala, nationella och internationella uppdrag. Härvidlag intar de fackinriktade universiteten en särställning. Även de konstnärliga högskolornas samverkan torde avvika från den gängse inom högskolan.

Arbetslivets möjligheter att påverka utbildningens dimensionering (och innehåll, vilket dock inte är föremål för denna utrednings uppmärksamhet) har varierat i modern tid. Som ovan visats var det en huvudidé med 1977 års högskolereform att anpassa utbildningen mycket tydligt till arbetsmarknadens behov och arbetslivet gavs ett långtgående inflytande genom representation i linjenämnder och styrelser inom högskolan. Med det nya ideal som högskolereformen 1993 bar fram så tonades den rena arbetslivsriktningen ned och arbetslivets representation i högskolans utbildningsorganisation inskränktes till styrelsenivån. Med den s.k. autonomireformen 2011 blev det upp till varje lärosäte att besluta om sin egen organisation. Enbart högskolestyrelsenivån bestämdes i högskolelagen. Vi har i kapitel 5 beskrivit hur styrelsernas sammansättning vid flera tillfällen förändrats med varierande möjligheter för samhällsintressen att påverka utbildningsutbudet. Det finns i dag inga formkrav på lärosätena att engagera arbetslivsrepresentanter i sina utbildningsorgan men autonomireformen öppnade dörren för lärosätena att åter inkludera arbetslivet i sina ledningsorgan. Vid några lärosäten och några utbildningar har sådant samarbete under hela perioden varit naturligt och väl integrerat, framför allt inom lärosäten och utbildningar med fokus på yrkesutbildningar.

Beslut om utbildningsutbud i en långt decentraliserad högskolesektor, där varje lärosäte självständigt beslutar om sitt utbildningsutbud, bör förutsätta dels dialog med företrädare för den arbetsmarknad man utbildar för, dels samverkan med andra lärosäten vars utbildningsutbud påverkar det egna lärosätet. I en decentraliserad sektor med autonoma lärosäten finns det få naturliga, systematiska och återkommande arenor för dialog kring utbildningens dimensionering.

Det är angeläget att arenor för återkommande och systematisk dialog mellan lärosäten och berörda arbetslivsorganisationer finns både regionalt och nationellt. I den mån det saknas i dag bör de skapas och i den mån de finns bör de stärkas. Formerna för samverkan och vilka intressenter som bör delta i sådan samverkan kan inte standardiseras – det är beroende av lärosäte, utbildning, arbetslivsbranscher med flera faktorer.

Samverkan mellan lärosäten kring utbildning är inom några områden sedan länge omfattande. Det finns en mångfald exempel på hur utbildningar under lång tid drivits gemensamt mellan

lärosäten – ibland i gemensam organisation. De legala svårigheterna för myndigheter att samarbeta i gemensamma beslut är välkända, men tycks nästan alltid kunna hanteras av lärosätena i praktiken. Den samverkan som saknas enligt företrädare för arbetslivsorganisationerna rör ofta smala inriktningar av utbildningar som är vitala för arbetsmarknaden, t.ex. specialistsjuksköterskeutbildning, och lärarutbildningar i specifika ämnen. I sådana fall efterfrågas särskilt samarbete mellan lärosäten så att utbildningarna kan genomföras trots svag ekonomisk bärkraft. Även här är det angeläget att arenor etableras eller förstärks för utveckla dialogen i dimensioneringsfrågor mellan lärosäten och mellan lärosäten och berörda arbetslivsorganisationer. Formerna för samverkan måste kunna variera.

Ett viktigt underlag i lärosätenas beslut om utbildningsutbud består i UKÄ:s regelmässigt publicerade rapport *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden*. UKÄ är en central myndighet med unik och hög kunskap om högskolans utbildningar. Denna kunskap kan ges en effektivare spridning och verkan genom att det skapas en nationell arena för diskussion om utbildningsutbud. Det vore naturligt om UKÄ vid varje publicering av rapporten *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden* också samlade högskolorna till diskussion och därmed gav en möjlighet för direkt dialog mellan lärosäten om dimensioneringsfrågor. Vid sådana seminarier bör även företrädare för arbetslivet inbjudas. Liknande initiativ kan tas av Universitets- och högskolerådet som har kunskap om och ansvar för information till antagning och urval av studenter.

Vissa examensutbildningar

Utredningen har utgått från samma undersökningar som de etablerade prognosinstituten och identifierat samma bristområden inom vårdutbildningar och lärarutbildningar som är kända sedan tidigare. Detta framgår av kapitel 8, *Högskoleutbildning och arbetsmarknad*. Vårt uppdrag är att utreda om det ”behövs starkare incitament för lärosätena att dimensionera efter samhällets behov”. Inom vårdutbildningar och lärarutbildningar är det klart att samhällets behov av utbildade för vård och skola inte tillfredsställs varför det är viktigt undersöka vilka incitament som krävs för att fler utbildas inom dessa

sektorer. Men, för att sätta in adekvata åtgärder är det nödvändigt att identifiera var hindren för balans finns. Dessa hinder är av olika karaktär och kan grupperas i faktorer som högskolan kan påverka respektive faktorer som högskolan har svårt att påverka och där åtgärddpotentialen istället ligger på andra agenter, oftast arbetsmarknaden.

Högskolan kan påverka	Högskolan kan inte påverka
<p>Högskolerationella skäl att inte åtgärda obalans</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medelsbrist – medför att andra strategiska mål/utbildningar ges prioritet framför bristutbildningar • Lärarbrist/kapacitetsbrist 	<p>Verksamhetsförlagd utbildning (VFU)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brist på VFU-platser • Brist på utbildade handledare • Olämpliga tider för VFU
<p>Irrationella skäl att inte åtgärda obalans</p> <ul style="list-style-type: none"> • Svag ledning • Konsensuskultur • Alltför decentraliserad organisation • Skydda befintlig lärarstab 	<p>Svag rekrytering av studenter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brist på behöriga sökande • Utbildningen är ej attraktiv - status, lön, arbetsmiljö, etc. • Antagna studenter medges ej tjänstledighet för studier

Vad gäller utbildning till vårdyrken är rekryteringsläget gott men det finns en flaskhals i tillgången till platser inom verksamhetsförlagd utbildning (VFU). VFU förutsätter kvalificerad handledning under utbildningstiden och ibland består bristen i tillgången till utbildade handledare. Kring bristen inom specialistsjuksköterskeutbildningen brukar anföras att sökande och antagna studenter till utbildningen inte kan frigöras av arbetsgivaren från ordinarie arbete för utbildning.

Vad gäller utbildning till läraryrken ska först noteras att det finns många varianter och att det finns omfattande brister men också några inriktningar med god rekrytering. Det generella problemet i lärarutbildningen är emellertid det låga söktrycket som i sin tur beror på att yrket som lärare inte är attraktivt. Lågt söktryck gäller också bristutbildningen till biomedicinsk analytiker.

I båda dessa fall finns utrymmet för åtgärder framför allt inom respektive arbetsmarknadssektorer. Högskolans förmåga till åtgärder är begränsad men åtgärder från högskolans sida är också av stor vikt.

Lärosätena kan besluta om att inte utvidga utbildningar inom bristområden av för högskolan rationella skäl som att inom en begränsad resursram kan en utbildning, trots att den utgör en bristvara, prioriteras bort då den inte ligger inom lärosätets strategiska profil. Lärosäten kan alltid vilja prioritera andra utbildningar av skäl som följer av lärosätets interna strategiska planering (uppbyggnad av ny nisch, viktigt komplement till annan utbildning, etc.). Detta speglar kärnfrågan i problemet med *nationellt* ansvar *delegerat* till ett stort antal lärosäten som självständigt beslutar om utbildningsutbud.

Men det finns också irrationella, icke acceptabla skäl. Högskolesektorn misstänks stundtals för konservatism och oförmåga att reagera på samhällets behov – ibland förklarat med konsensuskulturen som kan hämma förändring och värna befintlig lärarstab, eller att den reella beslutsmakten över dimensionering är så långt decentraliserat att det är svårt att fatta obekväma beslut. Det är, självfallet, inte rimligt att sådana faktorer får hindra att resurser flyttas till utbildningar som svarar mot bristområden där resurserna behövs bättre.

Vad gäller de två stora bristområdena vårdutbildning och lärarutbildning är det klart att flaskhalsarna inte i första hand kan vidgas av lärosätena. Däremot bör lärosätena fortsätta att tillsammans med arbetsgivarorganisationer och professionsorganisationer inom vård och skola verka för bättre lösningar av VFU-frågor och medverka i arbetet att öka bristyrkens attraktivitet.

Vi bedömer:

- Att arbetslivets behov är tillgodosett med viktiga undantag inom vård- och lärarutbildning.
- Att arbetslivet har små möjligheter att påverka utbildningsutbudet.
- Att det är angeläget att den systematiska dialogen och samverkan mellan högskoleutbildningens alla intressenter förstärks och att dialogen också omfattar fortbildning och vidareutbildning.

Program – kurs, examensinriktad utbildning – fortbildning och vidareutbildning

Vi har konstaterat att det skett en programmifiering av det svenska högskoleutbudet under tjugo år. 1994 bestod utbildningsutbudet till två tredjedelar av program. Tjugo år senare har andelen program ökat till tre fjärdedelar. Detta innebär att utrymmet för fristående kurser minskat i motsvarande mån. Detta är i enlighet med statsmakternas intentioner under senare år – och således något lärosätena hörsammat. Det är också en reaktion på studenternas önskemål. Detta innebär också att den svenska högskolan normaliserats i förhållande till omvärlden.

Målet att fler studenter läser program har således uppnåtts. Frågan är vad som uppnåtts med programmifieringen. Vi har visat att den till del består i att fristående kurser ompaketerats till generella program – men detta har inte ändrat något vitalt i högskolans utbildningsutbud. Det är sannolikt att statsmakterna med ukasen om ett större programutbud haft intentionen att också öka förberedelsen för arbetslivet. (Även andra skäl kan föreligga som att öka genomströmningen som är högre för programstudier än för fristående kursstudier.) Emellertid – ökningen av program består i generella program och relationen till arbetsmarknaden kan inte visas ha förstärkts med fler generella program. Yrkesprogrammen har en något tydligare relation till arbetsmarknaden men ökningen av dessa är svag. Det är därför svårt att dra någon tydlig slutsats av programmifieringen.

Vi har konstaterat att högskolan har flera uppdrag varav det kvantitativt största uppdraget är att utbilda unga människor i en flerårig sammanhållen utbildning som förbereder för arbets- och samhällsliv, och som samtidigt innebär att studenten bibringas bildning och utvecklas som individ. Detta återspeglas i att merdelen av studenterna återfinns på program som heltids- och ungdomsstudenter. Det har också varit statsmakternas intention att studenter ska påbörja högskolestudier vid yngre år och läsa vad vi här kallat en examensinriktad utbildning – något som lärosätena åter hörsammat. Att den absolut största delen av utbildningsutbudet består av examensinriktade program är en rimlig avvägning.

Det är ändå svårt att bedöma vad som utgör den ideala balansen mellan fristående kurser och program. Antalet fristående kurser

påverkar utrymmet för fortbildning och vidareutbildning. Vi har i kapitel 3 utrett att uppdraget att svara för fortbildning och vidareutbildning är ett av högskolans uppdrag, trots att det inte längre är uttalat i lagtexten. Vår bestämning av vad som är en fortbildnings- och vidareutbildningskurs är behäftad med svårigheter då det är varje enskild students syfte som bestämmer kursens karaktär av fortbildnings- och vidareutbildningskurs eller annan kurs, men det är trots detta ställt utom tvivel att antalet fortbildnings- och vidareutbildningskurser har minskat under de senaste åren. Att distansutbildningen samtidigt ökat kan inte kompensera för att utrymmet för fortbildnings- och vidareutbildningskurser minskat. Vi har under utredningens gång inhämtat synpunkter från alla intressenter om vilken vikt fortbildning och vidareutbildning inom högskolan bör ha. Samtliga intressenter är eniga om att balansförskjutningen inte bör fortsätta, utan snarast något återställas mot fler fristående kurser.

Från högskolans sida är argumentet mot fortsatt programifiering och intresset för fristående kurser att dessa är värdefulla som uttryck för det svenska flexibla utbildningssystemet. Det är också ett kostnadseffektivt system då det kan nyttja samma kurser för flera olika utbildningar. Från studenter framhålles värdet av det egna valet i utbildningen som bättre tillfredsställes av fristående kurser än av programutbildning. Från arbetslivets sida betonas – med stor emfas – vikten av fortbildning och vidareutbildning. På framtidens arbetsmarknad räknar man med att en yrkesarbetande byter jobb flera gånger under sitt yrkesliv och under hela sin yrkeskarriär måste genomgå kontinuerlig kompetensutveckling. Arbetslivsrepresentanter framhäver att fortbildning och vidareutbildning måste vara betydligt mer systematisk och tätare förekommande i framtiden. Denna syn framkommer också i OECD:s rapporter om framtidens arbetsmarknad.

Lärosätena framhåller också vikten av fortbildning och vidareutbildning och ser detta som en uppgift för högskolan. Skälet till minskningen ser lärosätena i begränsningar av det ekonomiska utrymmet. Vid ekonomisk åtstramning är det enklast att minska i utbudet av fristående kurser eftersom detta ger snabbare effekt än minskning på ett flerårigt program. Åtstramning i budget drabbar alltid i första hand utbudet av fristående kurser och därmed

fortbildning och vidareutbildning. Processen som innebär minskat utrymme för fortbildning och vidareutbildning bör stoppas.

Vi bedömer:

- Att det är en rimlig avvägning att den största delen av utbildningsutbudet består av examensinriktade program.
- Att lärosätena ej ytterligare bör minska utbudet av fristående kurser.
- Att distansutbildning används i stor utsträckning för fortbildning och vidareutbildning.
- Att fortbildning och vidareutbildning som ett av högskolans uppdrag tydligt bör ingå i den strategiska utbildningsplaneringen.

9.4.3 Högskolans ansvar för fortbildning och vidareutbildning

Examensinriktad programutbildning utgör stommen i högskola och universitet över hela världen – så även den svenska högskolan. Detta gäller trots att den svenska högskolan skiljer sig från omvärlden genom att i grunden vara kursbaserad. Det kursbaserade systemet har en betydande styrka i den flexibilitet det skapar för studenten och för lärosätena.

Svensk utbildning utmärks av ett folkbildningsideal där högskolans bidrag består i att kurssystemet möjliggör för individen att nyttja högskolans utbildningsutbud. Genom att en så stor andel av det totala utbildningsutbudet är tillgängligt i form av fristående kurser – 27 500 kurser 2013 – skapas en mycket stor potential för individer att ta del av högskolans hela utbildningsutbud när de vill utöka sin kunskap – dvs. fortbilda eller fortsatt bilda sig. Denna möjlighet har ytterligare utökats med det ökade utbudet av fristående kurser som ges på deltid och på distans.

Denna styrka med det svenska systemet bör betonas. Internationellt är den vanligaste formen att organisera högre utbildning i program. Denna organisationsform försvårar för individer att ansluta sig till delar av programmet för fortbildning eller av andra skäl. Program kan bara studeras som en obruten helhet. Detta

medför att fortbildning och vidareutbildning i andra länder ofta organiseras i ett helt eget spår utanför högskolan eller som en verksamhet som inte är knutet till kärnverksamheten vid högskolan.

Men, den öppenhet och den flexibilitet som präglar den svenska högskolan och som möjliggör fortbildning och vidareutbildning är tillgänglig främst för *individ*en. Detta framstår också som statsmakternas intention med fortbildning och vidareutbildning när statsrådet i propositionen *Ny värld – ny högskola* säger att ”universitet och högskolor har ett stort ansvar när det gäller att *erbjuda* utbildning som motsvarar efterfrågan från *personer* som önskar fortbilda sig eller vidareutbilda sig”.⁷ (Vår kursivering.)

När företag, myndigheter och andra arbetsorganisationer har behov av fortbildning och vidareutbildning för att systematiskt kompetensutveckla sin personal så är högskolans organisation mindre väl anpassad. Som angetts är merdelen av högskolan organiserad för examensinriktad programutbildning och cyklerna i sådan utbildning är i det närmaste tioåriga och utgör därmed symptom på högskolans behov av lång sikt i all planering. För att tillgodose arbetsmarknadsorganisationernas behov av systematisk fortbildning och vidareutbildning av stora kohorter av anställda finns ett fåtal korta program på avancerad nivå (se avsnitt 7.6) men till största delen är uppdragsutbildning den etablerade formen. Det finns otillräcklig kunskap om uppdragsutbildningens omfattning i högskolan. Den del som kan tillgodoräknas som poänggivande utbildning har växt något under senare år och motsvarade 2013 cirka 7 000 helårsstudenter, men detta torde utgöra den mindre delen av högskolans samlade uppdragsutbildning.⁸ Uppdragsutbildning har betydligt kortare planeringshorisont än examensinriktad programutbildning men längre än den som erbjuds genom att enbart ta del av befintligt kursutbud. Kostnaderna för uppdragsutbildning bärs av beställaren – arbetslivet. Med de stora behov av systematisk kompetensutveckling som arbetslivets parter annonserat för framtiden så kommer det inte att vara möjligt för högskolan att bära kostnaderna inom ramen för det statliga anslagssystemet varför

⁷ Prop. 2004/05:162, s.88.

⁸ UKÄ har 2015 fått i uppdrag att följa upp uppdragsutbildningens omfattning, intäkter, typ och förändring. Uppdraget ska redovisas 2016-02-01. Regeringsbeslut 2015-03-26. U2015/1879/UH.

upptragsutbildning bör utgöra formen för sådan kompetensutveckling.⁹

Det är viktigt att ha kunskap om det faktiska utgångsläget – merdelen av all kompetensutveckling och personalutbildning äger rum utanför högskolan. Detta illustreras av en undersökning om vuxnas lärande från SCB 2014 där det visas att merdelen av all kompetensutveckling och fortbildning och vidareutbildning sker i form av internutbildning inom företag, myndigheter och andra arbetsorganisationer. Ibland är högskolan enrollerad för att genomföra sådan utbildning men det vanligaste är att internutbildning ej engagerar högskolan. (Se faktaruta.)

Faktaruta: Vuxnas deltagande i utbildning 2011/12.

SCB delar in vuxnas utbildning i

1. Formell utbildning: grundskola, gymnasieskola, högskola, kommunal vuxenutbildning, kvalificerad yrkesutbildning, yrkeshögskola, folkhögskolans långa kurser, arbetsmarknadsutbildning, svenska för invandrare (SFI), personalutbildning inom reguljärutbildning.

2. Ikke-formell utbildning: personalutbildning utanför reguljär utbildning, studieförbund, folkhögskolans korta kurser, konferenser, seminarier, studiedagar, privatlektioner.

Därtill kommer ikke-formellt lärande som är självstudier och aktiviteter i vardagen med avsikt att lära sig något.

SCB:s rapport avser personer i åldern 25–64 år. Datainsamlingen har gjorts genom besöks- och telefonintervjuer (62 procents svarsfrekvens) inom ramen för EU-undersökningen AES.

Enligt undersökningen deltog 72 procent av Sveriges befolkning i formell eller ikke-formell utbildning under de senaste 12 månaderna. Högre deltagande bland kvinnor (74 procent) än bland män (69 procent), och högre deltagande bland högskoleutbildade. Antalet personer som deltagit i någon formell eller ikke-formell utbildning var 3,5 miljoner.

Andelen som deltog i *formell utbildning* var 13 procent (Kvinnor: 16 procent, män: 11 procent). Yngre deltar i större utsträckning än äldre (25–34 år: 28 procent, 35–49 år: 13 procent, 50–64 år: 4 procent). Ungefär 650 000 personer hade deltagit i minst en formell utbildnings-

⁹ Frågan kan komma att påverkas av tillkomsten av de individuella kompetensutvecklingskonton som arbetsmarknadens parter länge diskuterat – och som kan bli verklighet de närmaste åren.

aktivitet. De som deltagit i formell utbildning hade oftast deltagit i en utbildningsaktivitet, men denna var ofta omfattande. Genomsnittligt antal kurser per person som deltagit i formell utbildning var 1,4 kurser. De allra flesta som gick en formell utbildning hade mer än 200 undervisningstimmar.¹⁰

Andelen som deltog i minst en *icke-formell utbildning* var 67 procent (Kvinnor: 69 procent, män: 65 procent). Antalet personer som deltagit i någon icke-formell utbildning var 3,3 miljoner. De flesta har deltagit i mer än en utbildningsaktivitet under året. I genomsnitt har personer som deltagit i icke-formell utbildning gått 3,1 kurser. Kurserna omfattar dock oftast få timmar – ungefär 65 procent av de som deltagit i icke-formell utbildning hade högst 50 undervisningstimmar.

Den vanligaste utbildningsformen var *personalutbildning*, dvs. utbildning som helt eller delvis bekostas av arbetsgivaren. Totalt sett deltog 59 procent i personalutbildning (Kvinnor: 60 procent, män: 58 procent). Personalutbildning kan vara formell utbildning, men är framför allt icke-formell utbildning. Den icke-formella utbildningen bestod framför allt av personalutbildning: Bland deltagarna i icke-formell utbildning hade 87 procent deltagit i icke-formell personalutbildning.

I den icke-formella personalutbildningen har *formella utbildningsinstitutioner* lagts samman till en kategori. Denna kategori – som alltså innehåller universitet och högskolor samt kommunal vuxenutbildning och folkhögskola – stod tillsammans för 7 procent av de icke-formella personalutbildningsaktiviteterna.¹¹ Arbetsgivaren stod för 38 procent av den icke-formella personalutbildningen, och 26 procent anordnades av ett annat företag.

Källa: SCB (2014d) Vuxnas deltagande i utbildning 2011/12. Temarapport 2014:3.

¹⁰ Här ingår högskolans reguljära utbildning.

¹¹ Den högskoleutbildning som ingår här är sannolikt uppdragsutbildning.

Vi bedömer:

- Att högskolan är väl anpassad för *individens* behov av fortbildning och vidareutbildning och kompetensutveckling, och sådan utbildning som initieras av *individen*.
- Att högskolan i sin strategiska planering också bör ta hänsyn till återkommande kompetensutvecklingsbehov med hög efterfrågan och i sådana fall erbjuda kurser för *grupper*.
- Att högskolan bör tillgängliggöra spetskunskap och annan kunskap som enbart högskolan kan tillhandahålla i form av fortbildning och vidareutbildning när sådan efterfrågas.
- Att distributionsformen av utbildning anpassas till individer som studerar en kurs i fortbildnings- och vidareutbildnings-syfte.
- Att arbetsmarknadsorganisationers systematiska behov av kompetensutveckling samt fortbildning och vidareutbildning bör ske i form av uppdragsutbildning.

9.4.4 Samhällets övriga behov

Behovet av dugliga samhällsmedborgare är ett vitalt krav för ett fungerande samhälle. Vi menar att detta behov tillfredsställs i högskolans bildningsuppdrag och att bildning ska ses som en dimension i all högskoleutbildning – inte som särskilda kurser. Det finns en ständig diskussion om bildning och bildningens förfall alltsedan Sokrates klagomål på de yngre generationerna. Det har inte varit möjligt att inom denna utredning särskilt utröna i vilken mån samhällets övriga behov i form av dugliga samhällsmedborgare tillfredsställs. Dock bör kopplingen till kvalitetskravet påpekas. I examensmålen ingår, som visats i kapitel 3, att dessa sammantaget och tillsammans med högskolelagens mål, utgör vad som kallas bildning. Därför – om examensmålen uppnås så kan man hävda att studenten är bildad och har förutsättningar för ett klokt medborgarskap. UKÄ:s utvärdering av alla examensutbildningar 2011–2014 visade att ett flertal mål som var särskilt riktade mot bildning brast. Efter förbättringsarbete har emellertid utbildningar som uppvisade brister

senare uppnått målen (eller så har utbildningen tagits bort ur utbildningsutbudet). I denna mening kan alltså samhällets övriga behov i form av dugliga samhällsmedborgare sägas vara tillfredsställt.

Utbildning som krävs för att verka i ideell verksamhet är svår att bedöma både till omfattning och slag. Ideella organisationer utgör heller inte en stark påtryckningsgrupp på högskolan vilket bidrar till svårigheten bedöma om kriteriet uppfylls.

Det regionala uppdraget kan, enligt ovan, delvis klassificeras under kriteriet arbetsmarknadens behov. Vi har i kapitel 7 redogjort för att högskoleutbildning (utöver distansutbildning) är relativt väl spridd på cirka 120 kommuner i Sverige men också att detta antal har minskat under senare år. Utöver utbildning finns ett uppdrag att fungera som motor i regionens näringsliv, samhällsliv och kulturliv. Högskolans roll som kraft i regionens utveckling har belysts i flera studier under de senaste decennierna.¹² Forskningen på området drar slutsatsen att under högskolornas tidiga utveckling – 1970- och 1980-talen – var betydelsen av högskoleetablering i en region utan tradition av högre utbildning mycket stor, men att denna effekt efterhand klingat av. Regionernas engagemang i unga högskolor är dock fortsatt högt. Att i mer strikt mening bedöma huruvida högskolor i dag tillfredsställer kravet att fungera som regional motor ligger utanför denna utrednings ramar.

Slutligen – högskolan har en vital funktion i att utgöra ”friutrymme” för utbildning som skapats oberoende av kända behov. Denna funktion är vital för samhället och bidrar till svårigheten att bedöma om en utbildning är omotiverad eller grundlägger en framtida arbetsmarknadsnisch. Det ligger i sakens karaktär att det är mycket svårt att bedöma om detta kriterium är tillfredsställt. Det finns en inbyggd osäkerhet i vad som på lång sikt är samhällets behov och högskolans speciella uppdrag att vara spanare mot en okänd framtid – öppen för genombrott som kan påverka samhällets utveckling.

¹² Se t.ex. Sörlin & Törnfeldt (2000) för en kritisk diskussion om nya högskolors roll som regional kraft.

Vi bedömer:

- Att det inte är möjligt att bedöma om kriteriet samhällets övriga behov är tillgodosett, men att det heller inte föreligger uppenbara indicier som talar emot detta.

9.5 Konklusion och förslag

Vi har ovan presenterat vår bedömning av högskolans utbildningsutbud under tjugo år och angett att studenternas efterfrågan är väl tillgodosedd, arbetsmarknadens behov är tillgodosett men med tydliga undantag och uppfyllnaden av samhällets övriga behov är svårbedömt. Vi drar slutsatsen att de styrningsmekanismer som infördes med H 93 fungerar och att dimensioneringssystemet i huvudsak är välfungerande. Detta innebär fortsatt tilltro till att studenters efterfrågan i grunden utgör det bästa sättet att planera utbildningsutbud och att studenter är med och skapar framtidens arbetsmarknad. Det innebär också att vi även fortsatt lägger ansvaret på den enskilde studenten för att planera sin egen framtid. I system där staten, lärosätet eller annan part, genomför en långtgående styrning av utbildning så antar denne också ett slags ansvar för studentens framtid.

Emellertid – det är uppenbart att dagens dimensioneringssystem inte tillfredsställer alla behov på arbetsmarknaden och att det därmed inte är ett perfekt dimensioneringssystem. Ett bättre sätt att uttrycka vår bedömning är därför att det system som bygger på studenters efterfrågan är *det minst dåliga systemet*. Åtgärder av justerande karaktär bör vidtas för att bättre tillfredsställa arbetsmarknadens behov.

Det har provats alternativ – tydligast med 1977 års högskole-reform. Under denna period fastställdes all dimensionering centralt vid en statlig myndighet vilket befanns dysfunktionellt. Det har också under perioden funnits tillfällen då högskolan i dimensioneringen förlitat sig på prognoser och krav från en bransch och på denna grund utökad en utbildning varefter branschen kollapsat. Vid sådana händelser, t.ex. IT-krisen vid millennieskiftet, är det högskolan som tar den ekonomiska risken och studenten som lider den personliga skadan.

Alternativen är alltså svåridentifierade. Vi har i kapitel 8, *Högskoleutbildning och arbetsmarknad*, redovisat att det finns utbildningar som under lång tid haft för stor omfattning i förhållande till en specifik arbetsmarknads beräknade behov. Lärosätena sätter dock gränser och låter inte efterfrågan fullt ut styra dimensioneringen. Med ett i grunden efterfrågestyrt system faller emellertid huvudansvaret på den enskilda individen och dennes välinformerade val. Vid de tillfällen då brist på utbildad arbetskraft uppstår är det i alla intressenters intresse att vidta åtgärder.

Eftersom den vitala faktorn är studenterna och deras val så är de verksamma instrumenten från centralt statligt håll få. Systemet förutsätter att studenter är väl informerade om utbildning och framtida arbetsmarknad och på denna grund gör rationella val. Studenter väger emellertid in även andra faktorer i vad som räknas som en rationell faktor, inte minst tillgång till studentbostäder. Dessutom är studenter som alla andra människor bundna av uppfostran, konventioner och traditioner. Det traditionella verktyget är information och studie- och yrkesvägledning. Detta verktyg är viktigt men det har, erfarenhetsmässigt, begränsad effekt. Dock visar senare års undersökningar att studenter lägger allt större vikt vid utbildningens kvalitet som utgör en vital del i studie- och yrkesvägledningen. Självklart måste informationen om högskolans utbildningar och arbetsmarknadens utsikter även fortsatt vara ett verktyg för att förbättra dimensioneringen av högskolan. Karriärplanering har också introducerats som verksamt instrument vid flera lärosäten. Bättre arbetsmarknadsprognoser är också ett etablerat verktyg som måste utnyttjas fortsatt.

Ibland diskuteras ekonomiska verktyg som riktar sig direkt till studenter, såsom utbildningspremier, högre studiemedel eller avskrivning av studieskulder för studenter på bristutbildningar. Denna typ av åtgärder är främmande i svensk högskola och riskerar att ge motsatt effekt genom att ytterligare stigmatisera ett utbildnings- och arbetsmarknadsområde. Vi föreslår inga nya åtgärder som riktar sig direkt till studenter men understryker att dimensioneringssystemet bygger på att studenter gör välinformerade val varför studie- och yrkesvägledningen är vital för att systemet ska fungera.

Det är lärosätena som har ansvar för dimensioneringsbesluten och som är direkt beroende av studenters val. Vi har sett att arbetslivets representanter har små möjligheter att påverka utbild-

ningsutbudet. Även om det i grunden är studenters efterfrågan som styr och bör styra utbildningsutbudet så är arbetslivet mycket viktiga intressenter i högskolans utbildningsutbud för vilka det inte finns tillräckligt utrymme att påverka i dag. Beträffande de kända bristområdena på arbetsmarknaden – vård- och lärarutbildningarna – vill vi att regeringen samlar berörda parter i syfte att reducera hindren som finns utanför högskolan. Hinder som finns inom högskolan utgör högskolans ansvar att lösa. Vi menar också att fortbildning och vidareutbildning fått stå tillbaka i tider av budgetträngsel och hävdar att fortbildning och vidareutbildning kommer att få ökad vikt och bör lyftas fram i lärosätenas strategiska utbildningsplanering.

Vi föreslår:

- Att lärosätena ska – i de fall detta inte redan finns – skapa arenor för regelbunden och systematisk samverkan med arbetslivets representanter om dimensionering av högskolans utbildning.
- Att lärosätena ska – i de fall det föreligger behov och detta inte redan finns – skapa arenor för regelbunden och systematisk samverkan med andra lärosäten om dimensionering av högskolans utbildning.
- Att utformningen av dessa arenor ska anpassas till respektive lärosätes profil, behov och arbetslivsintressenter inklusive hänsynstagande till lärosätets regionala, nationella och internationella uppdrag.
- Att lärosätena i årsredovisningen till regeringen ska redovisa hur den systematiska samverkan med arbetslivets intressenter genomförs.
- Att UKÄ ges i uppdrag att utvärdera hur samverkansarenor fungerar ur lärosätets och ur arbetslivets perspektiv efter tre år.
- Att regeringen samlar högskolans och arbetslivets representanter för att skapa gemensamma upplösningar av de hinder som identifierats beträffande vårdutbildningar och lärarutbildningar.

- Att UKÄ i samband med publiceringen av rapporten *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden* samlar högskolorna och andra relevanta myndigheter till diskussion i dimensioneringsfrågor.
- Att lärosätena inte ytterligare minskar utbudet av fristående kurser.
- Att fortbildning och vidareutbildning tydliggörs i den strategiska utbildningsplaneringen.
- Att lärosätena i årsredovisningen till regeringen redovisar hur fortbildnings- och vidareutbildningsuppdraget tydliggjorts i planeringen av utbildningsutbudet.

9.6 Sommarkurser – i syfte att förkorta studietiden

Vi har i avsnitt 7.7 beskrivit hur sommarkurser utvecklats under perioden. De senaste åren har antalet sommarkurser minskat, vilket är i likhet med utvecklingen för fristående kurser totalt sett. Utbudet av sommarkurser är olika stort vid olika lärosäten, och några lärosäten har inget sådant utbud alls. Vi har inte kartlagt hur många av sommarkurserna som också ges under det normala akademiska året, men enligt en utredning från UKÄ var många sommarkurser fortbildningskurser och förberedande kurser – även om det också fanns kurser som kunde tas under andra delar av året.

Genom Bolognaprocessen har de deltagande länderna förbundit sig till ett akademiskt år som omfattar 36–40 arbetsveckor. I Sverige omfattar det akademiska året 40 arbetsveckor. Därmed finns alltså ingen möjlighet att förlänga det akademiska året genom att systematiskt använda sommaren som utbildningstid i olika utbildningar. För enskilda studenter finns dock alltid möjligheten att förkorta sin studietid genom att öka sin studieinsats, genom att läsa sommarkurser eller genom att läsa extra kurser under terminen.

Sommarkurser skulle alltså kunna användas för att förkorta studietiden för de studenter som är beredda att utöka sin studietid under året. Det krävs dock att utbudet av sommarkurser ökar, och att det i större utsträckning än i dag består av kurser som normalt sett ingår i en examensinriktad utbildning.

Eftersom det akademiska året i Sverige inte kan förlängas kan sommarkurser inte användas för att systematiskt förkorta en utbildning för alla studenter. Det innebär att om ett lärosäte ger en sommarkurs som kan användas av studenter som vill förkorta sin utbildning, måste denna kurs också ges under det normala läsåret för att alla andra studenter ska kunna läsa den inom sin utbildning. Med andra ord måste kursen ges dubbelt, vilket innebär en ökad kostnad för lärosätet. Lärosätet riskerar också att få mindre betalt för en sommarkurs än för andra kurser då många sommarkurser har låg prestationsgrad.

För lärosätena finns det även andra problem involverade med en utökning av sommarkursutbudet, framför allt vad gäller lärarnas arbetstid och arbetsuppgifter. Förutom att lärarna använder sommaren för forskning och fortbildning, är merparten av deras semester enligt lag, avtal och hävd förlagd till sommarmånaderna.

Det finns undersökningar¹³ som visar att många utbildningar inte fyller studenternas arbetsveckor, dvs. att utbildningarna inte i realiteten motsvarar heltidsstudier. Att ge samtliga studenter som på papperet studerar på heltid också i realiteten heltidsstudier bedömer vi vara en samhällsekonomiskt mer angelägen insats än att ge möjlighet för vissa studenter att förkorta sin utbildning genom studier under sommaren. I ett internationellt perspektiv är det också bekymmersamt om högskolestudier i Sverige anses vara mindre omfattande än vad antalet högskolepoäng ger sken av.

¹³ Högskoleverket (2007b), s. 23, Högskoleverket (2010b), s. 16, TCO (2013), s. 28–30.

Vi bedömer:

- Att Sverige på grund av överenskommelser inom Bologna-processen inte ensidigt kan förlänga det akademiska året genom att använda sommaren som utbildningstid.
- Att sommarkurser däremot kan användas av enskilda studenter för att förkorta sin utbildningstid.
- Att ett ökat utbud av sommarkurser i syfte att förkorta enskilda studenters studietid kräver en större andel av sommarkurser som normalt ingår i en examensinriktad utbildning.
- Att det är av större vikt att prioritera åtgärder för att alla heltidsstudier faktiskt bedrivs på heltid.

Vi föreslår:

- Att om regeringen vill öka utnyttjandet av sommarkurser för att förkorta studietider så bör regeringen ge lärosätena uppdrag inom ramen för särskilda åtgärder.

10 Examensfrågor

10.1 Studenter som inte avlägger examen

10.1.1 Examensfrekvens är inte alltid ett mått på fullföljd utbildning

I återrapporeringen av ett regeringsuppdrag om att ta fram mått för genomströmning i högskoleutbildning påpekade Högskoleverket att examensfrekvens – dvs. andelen av nybörjarna som avlägger examen – framför allt är relevant som mått på genomströmning för de utbildningar som leder till ett legitimationsyrke. För övriga yrkesexamensprogram innebär låga examensfrekvenser inte per automatik att studenterna inte har fullföljt utbildningen.¹

Under lång tid har dock måttet examensfrekvens för alla högskolenybörjare använts som ett totalmått på genomströmning i högskolan. Det mäter hur stor del av samtliga nybörjare som avlagt examen inom en viss tidsrymd. Enligt Högskoleverket är detta inte ett lämpligt mått för genomströmning eftersom nybörjare med helt olika avsikter med studierna mäts med samma måttstock. I gruppen nybörjare finns nämligen många studenter på fristående kurser, vilka inte alltid studerar med avsikt att avlägga examen.² Högskoleverket slutade därför att använda detta samlingsmått 2009. Fortfarande är dock detta genomsnitt det mått som redovisas i den internationella statistiken.

¹ Högskoleverket (2009c), s. 5.

² Av de drygt 66 300 svenska nybörjarna läsåret 2013/14 var 34 procent enbart registrerade på fristående kurs. Andelen är större (44 procent) om inresande studenter räknas med, eftersom de i stor utsträckning läser på fristående kurser. Se UKÄ & SCB (2015), s. 11.

10.1.2 Sverige i jämförelse med OECD³

Inom OECD har indikatorn *completion rate* använts för att mäta genomströmning i utbildning. Indikatorn avser andelen av nya studenter på en viss nivå i utbildningssystemet som har avlagt en examen på denna nivå. *Completion rate* översätts nedan med examensfrekvens.

Enligt OECD kan examensfrekvensen indikera effektivitet i utbildningssystemet, men samtidigt innebär en låg examensfrekvens inte per automatik ett ineffektivt utbildningssystem. Detta eftersom studenterna kan ha flera, högst godtagbara, skäl till att lämna utbildningen utan att avlägga examen. Dock kan låg examensfrekvens vara ett tecken på att utbildningssystemet inte uppfyller studenternas behov. OECD för samtidigt ett resonemang om att i utbildningssystem där utrymme även ges till äldre studenter – såsom i Sverige – kan högskoleutbildning syfta till livslångt lärande eller vidareutbildning snarare än till en examen.

Den genomsnittliga examensfrekvensen för OECD inom ISCED 5A⁴ är 70 procent. Högst examensfrekvens har Japan, Turkiet, Australien och Danmark, där 80 procent eller mer av nybörjarna avlägger en examen. Sverige och Ungern är de enda länder där examensfrekvensen är lägre än 50 procent. Det bör noteras att ett flertal länder inte lämnar någon uppgift för denna indikator.⁵ Bland de länder som lämnar uppgift om examensfrekvens är dessutom metoden för att ta fram uppgiften olika, vilket minskar jämförbarheten.

Den uppgift som anges för Sverige i OECD:s statistik är andelen av samtliga högskolenybörjare som avlagt en examen efter sju år. Detta är det samlingsmått som Högskoleverket kraftfullt avrådde från att använda som genomströmningsmått. (Se avsnitt 10.1.1.) I OECD:s statistik är uppgiften om Sverige kommenterad med en fotnot om att statistiken även inkluderar studenter på fristående kurser som inte alltid studerar för att avlägga examen.

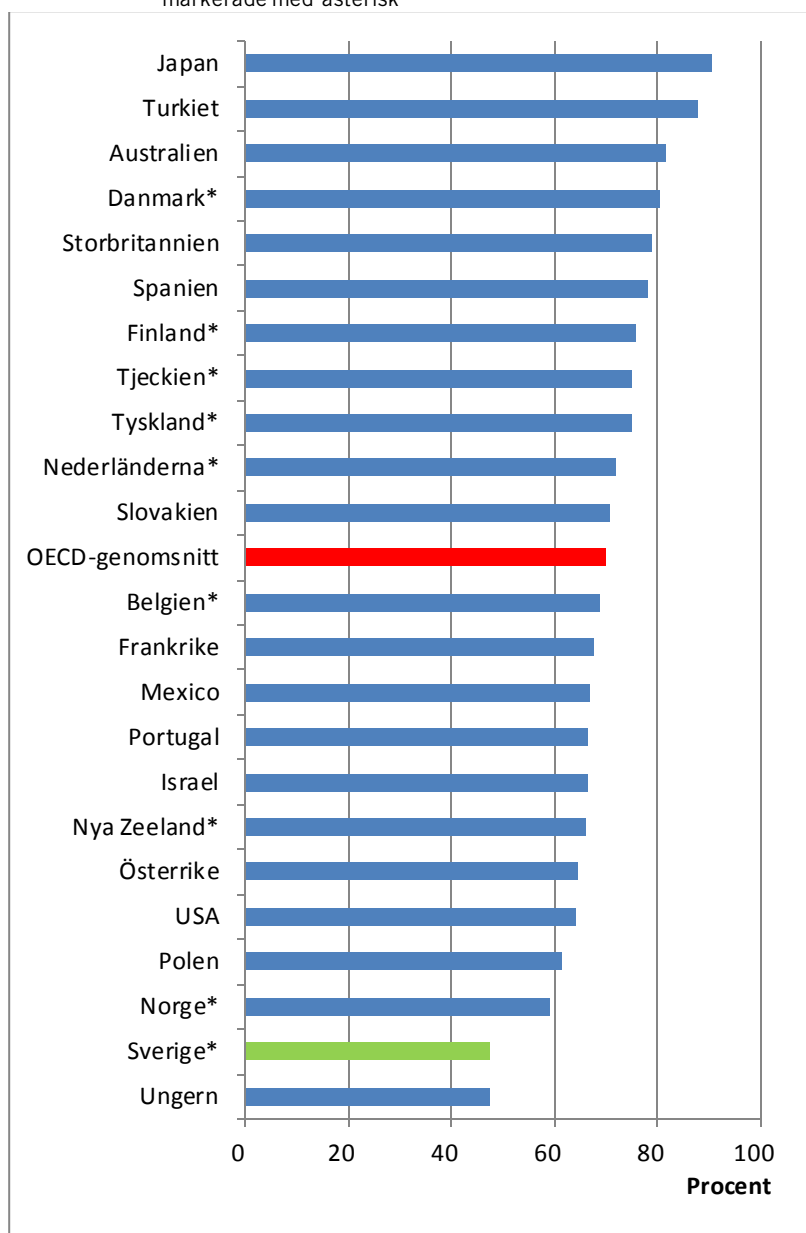
³ OECD (2013) s. 66 ff. och tabell A4.1.

⁴ Se kapitel 4 samt bilaga 6 för förklaring av ISCED-nivåer.

⁵ Det gäller Chile, Tjeckien, Estland, Grekland, Island, Irland, Italien, Sydkorea, Luxemburg, Slovenien, Schweiz.

Figur 10.1 Examensfrekvens för ISCED-nivå 5A inom OECD 2011

Länder som använt samma metod i undersökningen som Sverige är markerade med asterisk



Källa: OECD, *Education at a Glance 2013*, tabell A4.1.

10.1.3 Stora variationer i examensfrekvens mellan olika program⁶

I den officiella statistiken mäts genomströmning inom olika utbildningsprogram som andelen av nybörjarna på det programmet som avlagt examen inom programmets nominella studietid (enligt 2007 års examensordning) plus tre år.

Det är stora variationer i examensfrekvens mellan olika yrkesexamensprogram. Generellt sett gäller att examensfrekvensen är högre i utbildningar som leder till legitimationsyrken.

⁶ Avsnittet bygger på uppgifter från UKÄ & SCB (2013).

Tabell 10.1 Andel (%) av nybörjare på yrkesexamensprogram som avlagt yrkesexamen enligt programmet respektive annan examen, uppföljningsår 2011/12

Tabellen är sorterad enligt högst examensfrekvens totalt.
Program med fler än 200 nybörjare redovisas

Yrkesexamensprogram	Yrkesexamen enligt programmet	Annan examen	Examensfrekvens totalt
Barnmorska	91	2	93
Läkare	88	2	90
Tandläkare	84	5	89
Psykolog	81	3	84
Psykoterapeut	84	0	84
Tandhygienist	81	2	83
Sjukgymnast	75	6	81
Sjuksköterska	79	2	81
Arbetssterapeut	75	5	80
Specialistsjuksköterska	79	1	80
Specialpedagog	78	2	80
Apotekare	66	12	78
Socionom	73	4	77
Biomedicinsk analytiker	68	7	75
Arkitekt	59	15	74
Jurist	65	9	74
Studie- och yrkesvägledare	68	3	71
Lärare	64	6	70
Receptarie	61	6	67
Civilingenjör	49	11	60
Högskoleingenjör	41	7	48

Källa: SCB (2013) *Genomströmning och resultat i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2011/12*. Statistiskt meddelande UF20SM1303, tabell 5.

I den officiella statistik som Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och SCB redovisar finns uppgifter om examensfrekvens för nybörjare på högskoleexamensprogram, magisterprogram och masterprogram. På grund av att begreppet nybörjare på generella program inte infördes i

statistiken förrän 2007, finns ännu inga uppgifter om kandidatprogram.⁷

Andelen av nybörjarna som har avlagt examen är betydligt lägre för generella program än för de flesta yrkesexamensprogram. Bland de generella programmen är examensfrekvensen lägst på högskoleexamensprogram, där 34 procent av nybörjarna 2007/08 hade avlagt examen vid uppföljningstillfället. Uppdelat på utbildningsområden (enligt Svensk utbildningsnomenklatur, SUN⁸) var examensfrekvensen högst på högskoleexamensprogram inom *hälso- och sjukvård samt social omsorg* (52 procent). Det utbildningsområde som har flest nybörjare bland högskoleexamensprogram är *teknik och tillverkning*. Inom detta område hade 27 procent avlagt examen.

Bland nybörjare på magisterprogram hade 58 procent av nybörjarna avlagt en examen, och bland nybörjare på masterprogram hade 68 procent avlagt en examen. Det var ingen skillnad mellan kvinnor och män.

Mer än hälften av alla nybörjare på magisterprogram finns på program inom SUN-kategorin *samhällsvetenskap, juridik, handel, administration*. Av nybörjarna på magisterprogram inom denna inriktning hade 59 procent avlagt examen. Magisterprogram inom *teknik och tillverkning* hade högst examensfrekvensen: 70 procent.

För masterprogram gäller att nästan hälften av nybörjarna finns på program inom *teknik och tillverkning*. Vid masterprogram inom denna inriktning hade 71 procent avlagt examen.

10.1.4 Kvinnor har genomgående högre examensfrekvens än män⁹

Det är stora skillnader mellan män och kvinnor med avseende på hur stor andel som avlägger examen. Kvinnor har högre examensfrekvens än män på nästan alla yrkesexamensprogram. Det gäller såväl program med en majoritet av kvinnor som program med en majoritet av män. Bland de yrkesexamensprogram som hade fler än 200 nybörjare var könsskillnaderna störst bland nybörjarna på

⁷ För examensfrekvens har UKÄ och SCB kommit fram till att uppföljning ska göras efter programmets nominella studietid plus tre år, vilket för kandidatexamen alltså innebär att uppföljning görs efter sex år.

⁸ Se bilaga 6 för beskrivning av SUN-kategorier.

⁹ Avsnittet bygger på uppgifter från UKÄ & SCB (2013).

program mot socionom och biomedicinsk analytiker, där det skilde mer än 20 procentenheter mellan kvinnor och män. (Se tabell 10.2.)

Tabell 10.2 Andel (%) av kvinnor respektive män som börjat på yrkesexamensprogram och som avlagt en examen¹⁰, uppföljningsår 2011/12

Program med fler än 200 nybörjare redovisas. Tabellen är sorterad enligt störst skillnad i examensfrekvens.

	Kvinnor	Män	Skillnad kvinnor- män (procentenheter)
Socionom	81	57	24
Biomedicinsk analytiker	79	58	21
Lärare	74	56	18
Jurist	81	64	17
Röntgensjuksköterska	76	59	17
Arbetsterapeut	82	67	15
Apotekare	82	67	15
Studie- och yrkesvägledare	73	58	15
Civilingenjör	71	57	14
Receptarie	69	56	13
Tandhygienist	86	74	12
Högskoleingenjör	56	44	12
Specialistsjuksköterska	82	71	11
Sjuksköterska	83	73	10
Sjukgymnast/Fysioterapeut	83	74	9
Psykoterapeut	86	78	8
Psykolog	86	81	5
Läkare	92	88	4
Arkitekt	75	73	2
Tandläkare	89	89	0

Källa: SCB (2013) *Genomströmning och resultat i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2011/12*. Statistiskt meddelande UF20SM1303, tabell 5.

Även bland nybörjare på högskoleexamensprogram var andelen som hade avlagt examen betydligt större bland kvinnorna än bland männen. Till viss del hänger detta dock samman med inom vilket

¹⁰ Yrkesexamen på programmet eller annan examen.

ämnesområde programmet finns. Däremot fanns ingen skillnad mellan kvinnor och män på magister- och masterprogram.

Det är inte bara så att kvinnor tar ut examen i större utsträckning än män – de har också en högre prestationsgrad (andel avklarade poäng av registrerade poäng) än män. I genomsnitt uppgick skillnaden i prestationsgrad 2011/12 till 6 procentenheter: 83 procent för kvinnor, 77 procent för män. Kvinnor har högre prestationsgrad än män oavsett studieform (program/fristående kurs) och distributionsform (campus/distans).¹¹

Det är svårt att hitta förklaringar till varför kvinnor generellt presterar bättre än män. Det kan dock konstateras att detta också gäller inom gymnasieskolan.¹² Även internationellt är det skillnad i examensfrekvens mellan kvinnor och män.¹³

10.1.5 Orsaker till att studenter inte tar ut examen

Vilka är då orsakerna till att svenska studenter inte avlägger examen? Detta har undersökts av både Högskoleverket och SCB med hjälp av uppgifter i register samt genom enkätundersökningar. Enligt dessa undersökningar kan frågan om orsaker till att studenter inte tar examen besvaras med att antingen har de avbrutit studierna och därefter helt lämnat högskolan, eller bytt studieinriktning (och då kan de mycket väl avlägga examen längre fram). Eller så har de helt eller nästan helt fullgjort sin utbildning, men en examen – eller ens en helt färdig utbildning – har inte varit nödvändig för att få ett arbete inom sin utbildningsinriktning.

Studenter som avbryter studierna

Enligt den officiella statistiken var 23 procent av nybörjarna¹⁴ höstterminen 2011 inte längre kvar i högskolan terminen därpå. Bland dem som enbart läste på program var den 10 procent som hade lämnat

¹¹ UKÄ (2014d).

¹² SCB (2014a), s. 33.

¹³ OECD (2013), tabell A4.1.

¹⁴ Inresande studenter exkluderade då en stor andel enbart är i den svenska högskolan under enstaka termin.

högskolan efter en termin. Mönstret var likartat för kvinnor och män.¹⁵

De flesta som lämnar ett yrkesexamensprogram gör det relativt tidigt i utbildningen, vanligtvis efter en eller två terminer. Detta gäller både de som lämnar programmet för andra högskolestudier och de som helt lämnar högskolan. Studenterna är alltså relativt snabba med att åtgärda felval.

Avbrutna studier är en viktig orsak till att framför allt studenter på legitimationsutbildningar inte avlägger examen. Bland män på dessa utbildningar är det vanligaste att helt lämna högskolan – de finns inte fortsatt registrerade i högskoleutbildning – medan det bland kvinnorna är vanligast att byta till en annan högskoleutbildning. På utbildningarna till röntgensjuksköterska, studie- och yrkesvägledare, psykolog och socionom har en högre andel av dem som avbrutit studierna lämnat högskolan, jämfört med andra yrkesexamensprogram.¹⁶

Tidiga avbrott är särskilt vanligt bland studenter som inte valt den aktuella utbildningen i första hand. Detta gäller både för kvinnor och för män. De som inte hade valt utbildningen i första hand avbröt ofta studierna för att börja på en annan utbildning. En rimlig tolkning är att på vissa utbildningar börjar många studenter i avvaktan på att de ska komma in på sitt förstahandsval, och när de lyckas med detta avbryter de följaktligen den aktuella utbildningen.¹⁷

I en rapport från ESO diskuteras hur genomströmningen kan öka genom att minska andelen studenter som avbryter studierna och helt lämnar högskolan. Rapporten refererar bland annat till forskning som visar på att antagningssystemet i högskolan fungerar dåligt, och att högskoleprovet som urvalsinstrument minskar examensfrekvensen i högskolan. Detta genom att högskoleprovet inte sorterar fram de mest lämpade studenterna, dvs. studenter som med högre sannolikhet fullföljer sina studier.

Andra frågor som lyfts fram i ESO-rapporten handlar om att förbättra kunskapsresultaten i gymnasieskolan, att utöka stödet till studenter inom humaniora och samhällsvetenskap (genom att ge

¹⁵ UKÄ & SCB (2013), s. 7.

¹⁶ Högskoleverket (2009c), s. 45 ff.

¹⁷ Högskoleverket (2010c), s. 18–19.

dem ökad stimulans i form av undervisning och examination) samt att öka studenternas motivation – vilken har ett samband med kurskamrater, fysisk närvaro och tydlig studiegång.¹⁸

Utbildade – men utan examen

Att slutföra sin utbildning är inte alltid detsamma som att avlägga examen. I statistik från UKÄ och SCB redovisas för några av de större yrkesexamensprogrammen hur stor andel i gruppen utan examen som har klarat så många poäng på programmet som examen kräver. Dessa studenter kan med största sannolikhet egentligen avlägga en examen. Det mest iögonfallande i den statistiken finns på utbildningarna mot socionom och specialpedagog.

Av nybörjarna på socionomprogrammet hade 17 procent av de oexaminerade klarat 210 hp inom programmet, dvs. socionom-examens nominella poäng, och ytterligare 16 procent hade mindre än 30 hp kvar. Det innebär att 33 procent av de oexaminerade antagligen har fullföljt hela eller nästan hela utbildningen. På specialpedagogprogrammet hade 15 procent i gruppen oexaminerade klarat 90 hp inom programmet, vilket motsvarar nominella poäng för examen.¹⁹

På högskoleingenjörsprogrammet hade 8 procent av de oexaminerade klarat 120 hp inom programmet, vilket motsvarar nominella poäng för högskoleingenjörsexamen. Därutöver hade 20 procent klarat så många poäng inom programmet att mindre än 30 hp fattades.²⁰

Bland de nybörjare på högskoleexamensprogram som inte har avlagt examen var det 13 procent som klarat poäng motsvarande en högskoleexamen inom samma SUN-inriktning. För magisterprogram var uppgiften 17 procent, och för masterexamen 7 procent.²¹ Det kan tolkas som att examensbevisets värde är större för nybörjare på masterprogram än för nybörjare på högskoleexamens- och magisterprogram.

Både SCB och Högskoleverket har gjort enkätundersökningar till studenter som inte avlagt examen. Enligt dessa hade ungefär en tiondel av de som inte avlagt examen från ett yrkesexamens-

¹⁸ ESO. (2012), s. 97 ff.

¹⁹ UKÄ & SCB (2013), s. 37 och 39.

²⁰ UKÄ & SCB (2013), s. 29.

²¹ UKÄ & SCB (2013), s. 40 ff.

program fullföljt utbildningen men inte tagit ut examensbevis. Den vanligaste anledningen till att studenterna inte tagit ut examensbevis var att det inte efterfrågades något sådant när personen sökte arbete.²²

Enligt SCB:s enkätundersökning verkar ändå många anse att en examen (och ett examensbevis) är betydelsefullt, dock i större utsträckning i kontakter med arbetslivet utomlands än i Sverige. Det är dock stora skillnader mellan dem som har studerat på generella program och fristående kurser jämfört med dem som har studerat på yrkesexamensprogram. De som har studerat på yrkesprogram tror i större utsträckning att examen har betydelse i kontakter med arbetslivet.²³

10.1.6 Slutsatser, bedömningar och förslag

Problemet med att svenska studenter tar ut examen i betydligt lägre grad än studenter i omvärlden är av gammalt datum. Problemet stannar inte vid att det försvårar statistik och internationell jämförelse och försämrar bilden av svensk högre utbildning internationellt, utan är också att det försämrar svenska studenters rörlighet på en internationell arbetsmarknad och att det på sikt riskerar att undergräva förtroendet för högre utbildning i Sverige. Att problemet är unikt svenskt kan ha två sannolika förklaringar. För det första har Sverige en – i förhållande till omvärlden – avreglerad arbetsmarknad med få reglerade yrken, vilket medför att arbetsgivare efterfrågar examensbevis i låg utsträckning. För det andra utgår processen att utfärda examensbevis från *studenten*, till skillnad mot det gängse i omvärlden, *lärosätet*.

Att den svenska arbetsmarknaden har så få regleringar av yrken påverkar utbildningssamhället i betydande grad. Vi har redovisat en effekt i avsnitt 8.2, där det framgår att många utbildningar har stor yrkesspridning. Tveklöst har avregleringen goda sidor men det är en svaghet om det leder till att arbetsgivare inte efterfrågar det formella examensbeviset. Detta kan ge studenten intryck av att examen inte är viktig för att erhålla anställning eller inträde på

²² Högskoleverket (2010c), s. 5 och SCB (2013), webbtabel 4.

²³ SCB (2013), webbtabel 6.

arbetsmarknaden. Inte bara Högskoleverket, som ovan angavs, har visat att arbetsgivare ofta avstår från att efterfråga examensbevis utan även undersökningar från arbetslivet visar detta. Svenskt näringsliv har i en undersökning redovisat att 60 procent av tillfrågade arbetsgivare menar att det är oviktigt att blivande medarbetare har ”slutfört högre studier” eller ”tagit ut examensbevis”.²⁴ Men även arbetslivets organisationer ser det som en svaghet att examensfrekvensen är låg i den svenska högskolan och uppmanar ofta företag och arbetsgivare att kräva examensbevis vid anställning. Vid några högskolor förekommer överenskommelser mellan högskolan och regionens större arbetsplatser med innebörd om krav på examensbevis vid anställning och om examen inte är helt klar uppmantra till fullständig examen genom lönesättningen.

Även om den svenska arbetsmarknaden är avreglerad och sällan ställer formella krav på examensbevis så medför en alltmer internationaliserad arbetsmarknad att en utbildning fullföljs med ett formellt examensbevis. Statsrådet anförde i propositionen inför H 93:

... att vad som skiljer många europeiska länder från Sverige är att betydligt fler yrken är reglerade i den meningen att det krävs ett examensbevis för [att] tillträde till yrket. Detta innebär att för dem som vill söka sig ut på en europeisk arbetsmarknad är det avgörande att ha fullföljt en utbildning och att ha erhållit ett examensbevis.²⁵

Det står klart att arbetsgivare och arbetslivets organisationer bör förändra sin syn på fullföljd utbildning och som norm kräva att examensbevis föreligger vid anställning i de fall examen från högskolan är relevant.

Den andra orsaken till den låga svenska examensfrekvensen är att examensbevis initieras av studenten – inte som i många andra länder, av lärosätet. Högskoleförordningen stadgar:

En student som uppfyller fordringarna för en examen skall på begäran få examensbevis av högskolan.²⁶

Det är således enbart den enskilda studenten som kan initiera att examensbevis utfärdas. Lärosätet får, strikt tolkat, inte initiera

²⁴ Svenskt näringsliv (2013a).

²⁵ Prop. 1992/93:1, s. 36.

²⁶ SFS 1993:100 6 kap 9 §.

processen att utfärda examensbevis. Om detta examensbevis inte är efterfrågat kommer examensfrekvensen att bli låg. Bakgrunden till det svenska systemet med att studenten initierar processen att ta ut examensbevis är, naturligtvis, det flexibla och kursbaserade system som svensk högskoleutbildning nyttjar. Detta system medför att examina kan omfatta många varianter av kurskombinationer som försvårar en enkel administrativ hantering av examensbevisens utfärdande.

Trots att det svenska utbildningssystemet är kursbaserat är det möjligt att lägga större ansvar på lärosätena för att utfärda examensbevis. Om lärosätet i normalfallet tar initiativ till att utfärda examensbevis bör detta leda till att examensfrekvensen ökar. Vad gäller yrkesexamensprogram är problemet litet. Yrkesprogram har få varianter och är, trots viss valfrihet för studenten, lätta att överblicka för lärosätet. Detsamma gäller konstnärliga examina. Ett automatiskt utfärdande av lärosätet vad gäller yrkesexamina och konstnärliga examina medför inget stort extra arbete för lärosätet. (På några lärosäten torde det redan i dag fungera så.) Detta förslag påverkar något mindre än hälften av alla examina.

Vi har visat att det skett en programmifiering av högskoleutbildningen, dvs. att en allt större andel av utbildningen sker inom ramen för program. Detta innebär att det också inom generella program skapas en plan för hur studenten avser att genomföra sin utbildning, även om denna plan kan vara tämligen öppen och ändras under utbildningens gång. Efterhand som lärosätena får erfarenhet av att initiera utfärdandet av utbildningsbevis (för yrkesexamina och konstnärliga examina) så bör lärosätena utveckla system för att på sikt ta samma ansvar avseende generella examina. På medellång sikt bör ansvaret för att utfärda examina läggas på lärosätet och inte på den enskilda studenten. I båda fallen ska självklart lärosätet utfärda examensbevis efter hörande av studenten.

Vi bedömer:

- Att den låga examensfrekvensen i Sverige i huvudsak beror på att arbetslivet inte efterfrågar examensbevis och att högskoleförordningen stadgar att examensbevis måste initieras av studenten.
- Att – trots att den svenska högskolan har ett kursbaserat system, som leder till mångfald av varianter i en examen – kan lärosätena praktiskt hantera denna mångfald avseende yrkesexamina och konstnärliga examina, och på sikt även avseende generella examina.

Vi föreslår:

- Att arbetslivets organisationer verkar för att som norm kräva att examensbevis föreligger vid anställning i de fall examen från högskolan är relevant.
- Att regeringen utreder hur en ändring av högskoleförordningen i enlighet med följande kan ske: Högskolan ska utfärda examensbevis för yrkesexamen och konstnärlig examen när studenten har fullgjort fordringarna för examen.
- Att högskolorna utvecklar system för att på sikt ta samma ansvar för generella examina.
- Att regeringen fastställer målet att högskolan ska ha det fulla ansvaret för att utfärda examina efter fullgjorda fordringar för examen och att målet bör uppnås senast 2020.

10.2 Dubbla examina

Antalet examina har ökat under perioden 1994–2013 och var rekordmånga läsåret 2012/13 då det utfärdades 74 400 examina till 62 900 personer. Examina fördelades så att 42 900 utgjorde generella examina, 30 500 yrkesexamina och drygt 900 konstnärliga examina. Antalet examina överstiger antalet examinerade individer eftersom många studenter avlägger mer än en examen samma läsår. Detta kan bero på att studenten har genomfört två utbildningar mot två olika

examina och begär två examensbevis samma år av en tillfällighet. Det förekommer t.ex. att studenten genomför en utbildning på grundnivå och fortsätter direkt till avancerad nivå utan att begära examensbevis på grundnivå mellan stegen. Denna student begär därefter examensbevis vid samma tillfälle för både examen på grundnivå och examen på avancerad nivå. Emellertid förekommer också att studenten begärt dubblaamina. Med dubblaamina menas att tvåamina baseras på (exakt) samma utbildning.

Universitetskanslersämbetet beräknar att cirka 11 000amina utgörs av dubblaamina. UKÄ beräknar också att av de 62 900aminerade individerna fördelade sig dessa så att:

- 52 500 av deaminerade erhöill enexamen
- 9 400 av deaminerade erhöill tvåamina
- 1 000 av deaminerade erhöill treamina eller fler.²⁷

Dubblaamina uppkommer oftast genom att enyrkesexamen kombineras med en generell examen. De examenskombinationer som har högst andel dubblaamina (2012/13) framgår av tabell 10.3.

²⁷ UKÄ (2014a).

Tabell 10.3 Examenskombinationer med högst andel dubbla examina 2012/13

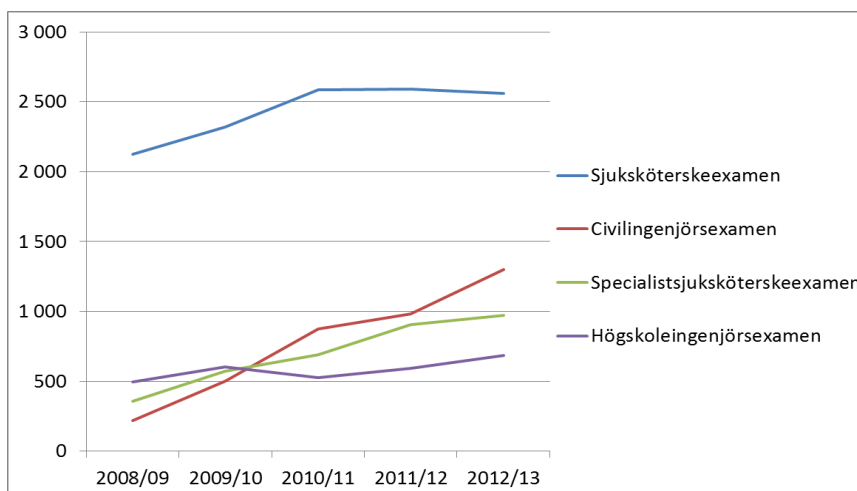
Yrkesexamen	Generell examen	Totalt antal examinerade	Antal dubbla examina	Andel (%) dubbla examina
Sjuksköterska	Kandidatexamen: hälso- o sjukvård samt social omsorg	3 828	2 559	67
Arbetsterapeut	Kandidatexamen: hälso- o sjukvård samt social omsorg	358	220	61
Biomed. analytiker	Kandidatexamen: hälso- o sjukvård samt social omsorg	310	179	58
Barnmorska	Magisterexamen: hälso- o sjukvård samt social omsorg	260	147	57
Spec.sjuksköterska	Magisterexamen: hälso- o sjukvård samt social omsorg	1 935	972	50
Sjukgymnast	Kandidatexamen: hälso- o sjukvård samt social omsorg	562	254	45
Civilingenjör	Masterexamen: teknik o tillverkning	3 342	1 300	39
Högskoleingenjör	Kandidatexamen: teknik o tillverkning	2 170	686	32
Socionom	Kandidatexamen: hälso- o sjukvård samt social omsorg	2 368	564	24
Totalt		15 133	6 881	45

Källa: UKÄ & SCB (2014d), Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2012/13, Statistiska meddelanden UF 20 SM 1401, s. 42

Det framgår att det framför allt är inom vissa vårdutbildningar och teknikutbildningar som dubbla examina är vanligt förekommande. För fem examina inom vårdutbildningar gäller att 50 procent eller mer utgörs av dubbla examina.

Utfärdandet av dubbla examina har ökat sedan examensreformen 2007 vilket framgår av figur 10.2 som visar de vanligaste kombinationerna av dubbla examina.

Figur 10.2 Antal dubbla examina 2008/09–2012/13, vissa yrkesexamina



Källa: UKÄ & SCB, Statistiska meddelanden i serien *Studenter och examina* UF 20 SM 2010–2014.

10.2.1 Bakgrund

Med 1977 års högskolereform (H 77) införlivades ett stort antal professionsutbildningar i den samlade högskolan. Sverige fick därmed en i internationell jämförelse ovanligt bred högskola. H 77 innebar samtidigt en betoning på yrkesutbildning. Med 1993 års högskolereform upplöstes yrkesutbildningslinjerna och ersattes av kurser som kunde sammanföras till program. Detta uppfattades som en ombalansering mot traditionell akademisk utbildning och nedtoning av yrkesinriktningen. Med 2007 års examensreform förtydligas uppdelningen mellan yrkesexamina och generella examina (och konstnärliga examina). Samtidigt ges alla inriktningarna gemensamma mål i högskolelagen och likartad struktur med bland annat krav på examensarbete för alla i högskoleförordningen. Begreppet *huvudämne* ersätts av *huvudområde* för att markera att de olika examina kan ha olika former av progression. Sammantaget öppnas för att inom den breda svenska högskolan inte behöva välja mellan, å ena sidan, bygga traditionell akademisk utbildning baserad i ämnesfördjupning, och å andra sidan, bygga en yrkesinriktad utbildning med den bredd som detta kräver. Det blev tydligt att högskolan kunde genomföra båda formerna av utbildning samtidigt.

10.2.2 Argument för dubbla examina

När dubbla examina utdelas så anförs vanligen två argument som ska belysa värdet av dubbla examina. För det första – en yrkesexamen måste ha en tydlig akademisk status i internationell jämförelse, vilket tolkats så att även en generell examen måste föreligga. För det andra – fortsättningsstudier på avancerad nivå eller forskarnivå förutsätter en generell examen. Båda argumenten torde ha sin grund i det upplevda behovet av "akademisering" av yrkesutbildningar som tidigare ej ingått i högskolan men integrerats i högskolan från 1977. Vid analys av examensmålen för generella examina respektive yrkesexamina framgår att generella examina styrs av mål som tydligare leder till fortsatta akademiska studier medan yrkesexamina styrs av mål mer definierade av arbetslivets krav. För att öka yrkesutbildningarnas akademiska status har generella examina och deras mål framstått som ett användbart verktyg.

Utmaningarna i att möta behovet av alltmer avancerad utbildning för en alltmer avancerad arbetsmarknad har varit liknande över hela världen, men besvarats med olika organisatoriska lösningar. Den svenska lösningen, att tidigt – 1977 – integrera "icke-akademiska" utbildningar i en bred högskola, har i allt väsentligt varit framgångsrik. Under fyrtio år har betydande kraft lagts i forskningsanknytning av utbildningar som saknat sådan eller bara haft en svag forskningsbas samtidigt som andelen forskarutbildade lärare har ökat kraftigt inom dessa områden. Det är därför svårförståeligt att det med examensreformen 2007 uppstår ett så tydligt stigande behov av ökad akademisk status.

Internationell anpassning

Argumentet att det internationella högre utbildningssamhället kräver en tydlig akademisk examen i form av en generell examen är gåtfullt då yrkesexamina alltid översätts till engelska med "bachelor of ..." respektive "master of ...". Det är för en internationell målgrupp svårt, att utan insikt i den svenska originalversionen, förstå att ett "bachelor"- eller "master"- examensbevis avser en yrkesexamen överhuvud. För samma målgrupp ökar förståelseproblemet när de två examina läggs bredvid varandra på engelska. I exemplet

nedan framstår skillnaden i examensnamn på engelska som små. De hopparade examensbenämningarna härrör från samma lärosäte.

1 Degree of Master of Science in Engineering, Industrial Engineering and Management.

2 Degree of Master of Science (120 credits) in Industrial Engineering and Management.

1 Degree of Bachelor of Science in Engineering, Civil Engineering

2 Degree of Bachelor of Science, Civil Engineering

1 Master of Science in Medicine

2 Master of Medical Science (120 credits)

1 Degree of Bachelor of Science in Nursing – 180 credits

2 Degree of Bachelor of Medical Science with a major in Nursing – 180 credits.

Sverige framstår som unikt i Europa med möjligheten att ge två examina för en utbildning. Det bottnar i att Sverige formellt skiljer på generella examina och yrkesexamina. Som anförts utmärker sig Sverige alltsedan 1977 genom sitt sammanhållna, icke-binära högre utbildningssystem. Det framstår som paradoxalt att Sverige däremot tillämpar ett slags binärt examenssystem. Vid samtal med nordiska utbildningsdepartement och andra nordiska utbildningsorganisationer har vi haft svårt att förklara både vad dubbla examina innebär och hur det är möjligt att ge två examina på samma meriter.

Ett av Bolognareformens viktigaste syften var att skapa en gemensam struktur för examina i Europa. Examensreformen 2007 var ett led i denna strävan. Systemet med dubbla examina motverkar syftet att skapa internationell jämförelse mellan utbildningar.

Påbyggnadsstudier

Också det andra argumentet – att generell examen utgör en förutsättning för fördjupade studier – är gåtfullt. Högskoleförordningen anger som grundläggande behörighet för utbildning på avancerad nivå examen på grundnivå om minst 180 hp och till forskarnivå examen på avancerad nivå eller minst 240 hp varav minst 60 hp på

avancerad nivå. Särskilda behörighetskrav får ställas upp när krav är "helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen".²⁸ Vad som utgör sådana nödvändiga krav regleras av lärosätet. Om det uppställs krav på generell examen för tillträde till avancerad nivå eller forskarnivå så är det alltså lärosätets eget uppställda krav och lärosätet som anger att det inte är tillräckligt med en yrkesexamen. I praktiken har de fakultetsledningar som anför att en generell examen är nödvändig för tillträde till forskarutbildning också starkt inflytande över hur förkunskapskraven för forskarstudier utformas. Vid dubbla examina är emellertid yrkesexamen och den generella examen identiska varför det är svårförståeligt varför den generella examen ska krävas utöver yrkesexamen.

10.2.3 Argument mot dubbla examina

I samband med UKÄ:s kvalitetsutvärderingar 2011–2014 framkom att bedömarna fann det problematiskt att samma utbildning kunde leda till två olika uppsättningar av examensmål. Bedömarna menade att en yrkesexamen är styrd av andra examensmål än en generell examen och att det uppstod oklarheter när två examina utdelades för samma utbildning. Ett exempel bland flera är bedömargruppens yttrande över utbildningar inom jord, skog och trädgård som säger:

SLU:s examenssystem är inte lätt att förstå. Man anger t.ex. dubbla examina för mycket likartade eller identiska utbildningar. Bedömargruppen, såväl som SLU:s studenter, har svårt att fullt ut reda ut systemet, och det varierar dessutom mellan olika utbildningar. Så finner bedömargruppen det anmärkningsvärt att SLU t.ex. kan dela ut en jägmästarexamen och en masterexamen i skogshushållning för en identisk kursgång, trots att dessa examina har tydligt olika examensmål. Gruppen anser att detta kan innebära att utbildningen inte optimeras för någon examen varför den riskerar att aldrig bli mer än godkänd. Detta bekräftades av bedömningsutfallet av examensarbeten. Somliga är väl anpassade till målen för en masterexamen och andra till en jägmästarexamen.²⁹

²⁸ SFS 1993:100, 7 kap 31§.

²⁹ UKÄ (2013e).

Förutom de oklarheter som uppstår när samma utbildningsgång används för att nå två olika uppsättningar av examensmål är det värt att notera bedömargruppens synpunkt att systemet med dubbla examina riskerar att leda till att ingen av de två examina blir optimalt planerad och genomförd.

Vid Högskoleverkets/UKÄ:s utvärderingar framkom, följdriktigt, att flera utvärderingar av framför allt vårdutbildningar och tekniska utbildningar resulterade i olika omdömen för den yrkesinriktade respektive den generella examen, trots att det var identiska utbildningar.³⁰

10.2.4 Politisk svängning – från ”självklart” till ”olämpligt”

Regeringen har gett motstridiga signaler om värdet av dubbla examina. I förarbeten till 1993 års reform sägs inget om dubbla examina men vid genomförandet tycks dubbla examina ha varit en självklarhet. Detta framgår av att en motion i riksdagen med förslag om förtydligande om på vilka grunder dubbla examina kan utdelas besvaras av utbildningsutskottet med:

Utskottet anser det självklart att den som uppfyller kraven för både en yrkesexamen och en generell examen skall kunna få bevis om detta. Den närmare utformningen av dokumentationen bör dock inte riksdagen bestämma om.³¹

Denna inställning kom också fram i en promemoria som regeringen remitterade våren 2006 där man anförde:

Det är en väsentlig princip i det svenska universitets- och högskole-systemet att studenter inte behandlas olika vid olika lärosäten när det gäller en sådan grundläggande rättighet som att få ett examensbevis. Bestämmelsen i /.../ högskoleförordningen om att en student som uppfyller fordringarna för examen på begäran skall få examensbevis av högskolan är inte begränsad till att avse endast rätt till en examen. Det betyder att den student som på samma meriter begär såväl en yrkesexamen som en generell examen och uppfyller kraven för båda dessa, bör ha rätt att få två examensbevis. Det ankommer emellertid på hög-

³⁰ Örebro universitet har i en utmärkt rapport analyserat dubbla examina och beskrivit hur synen på dubbla examina förändrats. Se Örebro universitet (2014).

³¹ Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU3.

skolan att avgöra om en student uppfyller fordringarna för varje examen.³²

Helt motsatt syn framkom i proposition om ny lärarutbildning 2009/10. Utredaren hade föreslagit att de nya lärarutbildningarna (yrkesexamina) också skulle leda till generella examina för att öka attraktiviteten i lärarutbildningen och öka möjligheterna till påbyggnadsutbildning.³³ Regeringen tyckte tvärtom och anförde tre argument emot dubbla examina.

1./.../ en uppenbar risk för missförstånd hos t.ex. arbetsgivare och utländska aktörer så länge examensbevisen och ingående kurser inte granskas och jämförs.

2./.../ utfärdande av en generell examen tillsammans med yrkesexamen [kan] ses som ett uttryck för att yrkesexamen i sig inte skulle ha samma status som den generella examen, eller att tydligheten i nivåplacering inte skulle vara densamma för yrkesexamen.

3./.../ tydligheten i den svenska examensstrukturen undergrävs om lärosäten regelmässigt utfärdar både en yrkesexamen och en generell examen på grundval av samma utbildningsprogram.³⁴

Förutom riskerna för missförstånd och otydlighet anför alltså regeringen att en generell examen samtidigt med yrkesexamen riskerar att signalera att yrkesexamen inte är tillräckligt bra. Det bör observeras att regeringens uttalande inte enbart gällde lärarutbildning utan all högre utbildning där dubbla examina förekommer.

10.2.5 Den juridiska aspekten

Mot bakgrund av den politiska svängningen är det viktigt att understryka att det inte föreligger något juridiskt fel hos någon part i förekomsten av dubbla examina. Högskoleförordningen anger att ”En student som uppfyller fordringarna för en examen skall på begäran få examensbevis av högskolan”.³⁵ Regelverket bygger på att studenten har *rätt* till en examen om fordringarna är tillfredsställda och lärosätet är *skyldigt* att pröva om fordringarna är tillfredsställda

³² Utbildnings- och kulturdepartementet (2006) s. 11.

³³ SOU 2008:109.

³⁴ Prop. 2009/10:89, s. 13f.

³⁵ SFS 1993:100 6 kap. 9 §.

och utfärda en examen när så är fallet. Om examenskraven för mer än en examen är uppfyllda så ska således mer än ett examensbevis utfärdas om studenten begär detta.

När möjligheten till dubbla examina infördes 1993 angavs i högskoleförordningen:

I den mån kurser som ingår i en yrkesexamen sammantaget uppfyller de krav som ställs för magister- eller kandidatexamen, såväl med avseende på längd som på fördjupning, skall detta om studenten så begär, framgå av examensbeviset...³⁶

Denna skrivning är borttagen ur högskoleförordningen från och med examensreformen 2007.

10.2.6 Slutsatser, bedömningar och förslag

Det är svårt att identifiera giltiga argument för att dubbla examina ska tillämpas. Det är ett utpräglat svenskt fenomen som växt i omfattning med 2007 års examensreform. De två vanligast förekommande argumenten för möjligheten att ge en generell examen utöver yrkesexamen synes bottna i missförstånd: att detta skulle vara nödvändigt för internationell anpassning och att tillträde till utbildning på avancerad nivå och forskarnivå kräver generell examen och vem som reglerar de särskilda behörighetskraven.

Företrädare för lärosäten har anfört att om yrkesexamen blir det enda alternativet så riskerar man att de mer forskarförberedande målen, som eftersträvas i den generella examen, försvagas och att det mångåriga arbete som genomförts med forskningsanknytning och integration i det akademiska samhället hotas. Om detta är fallet så kan det övervägas om examensmålen i högskoleförordningen bör ges en översyn för att motverka en tillbakagång.

Den kraft som drivit utvecklingen i Sverige är sannolikt det upplevda behovet av ”akademisering” av vissa yrkesutbildningar.³⁷ Som regeringen anfört i sitt senaste ställningstagande är detta ett argument som på sikt riskerar att urholka tilltron till yrkesexamina överhuvud. Det går heller inte att bortse från att dubbla examina

³⁶ SFS 1993:100, dåvarande bilaga 3, SFS 2006:1053.

³⁷ Detta gäller, åtminstone, ej civilingenjörsexamen som är vanlig dubbelexamen till masterexamen i tekniskt ämne. Skälet här är sannolikt ett slags internationell anpassning.

blivit ett väl enkelt sätt att erbjuda två varor till priset av en. Som angivits är dubbla examina inte en fråga om rätt eller fel utan en fråga om lämplighet. Det måste betraktas som olämpligt i de fall lärosäten planerar och marknadsför utbildning med argumentet att med utbildningen X ges studenten *två* examina. I viss mån upplever lärosätena att konkurrensskäl tvingar fram en sådan planering och marknadsföring.

Om fördelarna med dubbla examina är oklara så är nackdelarna uppenbara – inte minst att både yrkesinriktningen och den generella inriktningen riskerar att suboptimeras om man planerar att genomföra båda samtidigt.

Högskoleförordningen anger tre typer av examina – generella examina, konstnärliga examina och yrkesexamina. Genom att skilja dessa typer av examina åt har statsmakterna angett att de tjänar olika syften. Grundfrågan är om det är möjligt att planera och genomföra ett utbildningsprogram så att det faktiskt är möjligt att samtidigt uppnå examensmålen för en generell examen och för en yrkesexamen. Resultaten från utvärderingssystemet 2011–2014 visar att detta kan ifrågasättas. När bedömaregrupper utvärderat huruvida examensmålen för en yrkesutbildning har uppnåtts och med samma underlag bedömt om examensmålen för ”samma” generella utbildning uppnåtts så har man ofta kommit till olika resultat. Att detta kan inträffa illustrerar att det verkligen är fråga om olika uppsättningar av examensmål och att det inte är säkert att en och samma utbildning kan leda till båda måluppsättningarna – tvärtom – detta borde vara osannolikt.

Emellertid – det kan också visa sig möjligt att faktiskt nå två olika uppsättningar examensmål med ett och samma utbildningsprogram. Men om detta är fallet måste det ifrågasättas varför högskoleförordningen ska upprätthålla någon skillnad mellan yrkesexamen och generell examen. Vilken slutsats man än drar föreligger det således ett systemfel.

Vi bedömer:

- Att det är olämpligt att flera examina utfärdas på samma studiemeriter.

Vi föreslår:

- Att regeringen utreder hur en ändring av högskoleförordningen i enlighet med följande kan ske: Lärosätet får ej utfärda två examina som grundar sig på samma studiemeriter.

10.3 Förlängning av utbildningar

I propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* klargjorde föredragande statsråd att den politiska ambitionen var att öka andelen studenter på långa utbildningar eftersom Sverige jämfört med sina konkurrentländer hade en hög andel studenter på korta utbildningar.³⁸ Sedan dess har också utvecklingen gått mot allt längre utbildningstider i avlagda examina.³⁹

I den examensordning som gällde fram till 2007 fanns sex yrkesexamina⁴⁰ och tre generella examina⁴¹ för vilka antalet poäng i examen inte var exakt. Det som reglerades för dessa examina var ett minsta antal poäng, vilket innebar att de uttagna examina i många fall innehöll fler poäng än vad som egentligen behövdes. Inom införandet av ny utbildnings- och examensstruktur 2007 gjordes inom Utbildningsdepartementet en undersökning av poängomfattningen inom de generella examina. Där framgick att 45 procent av de uttagna högskole- och kandidatexamina och 54 procent av de uttagna magisterexamina bestod av fler poäng vad ”minst-kravet” i examensordningen angav.⁴² I och med att en ny examensordning infördes 2007 finns inte längre examina med krav på minsta antal poäng. Nu gäller för samtliga examina ett exakt antal högskole-

³⁸ Prop. 1992/93:169, s. 38.

³⁹ UKÄ (2014a), s. 35.

⁴⁰ Barnmorskeexamen, folkhögskolelärarexamen, högskoleingenjörsexamen, sjöingenjörsexamen och maskinteknikerexamen, sjökaptens- och styrmansexamen samt social omsorgsexamen. Det fanns ytterligare yrkesexamina med ”minst-krav”, men dessa togs bort som yrkesexamen i 2007 års examensordning.

⁴¹ Högskoleexamen, kandidatexamen och magisterexamen.

⁴² Ds 2003:4, s. 44.

poäng. Fortfarande står det givetvis individen fritt att fortsätta utbilda sig efter examen, men sådan utbildning kan numera inte räknas i examen.

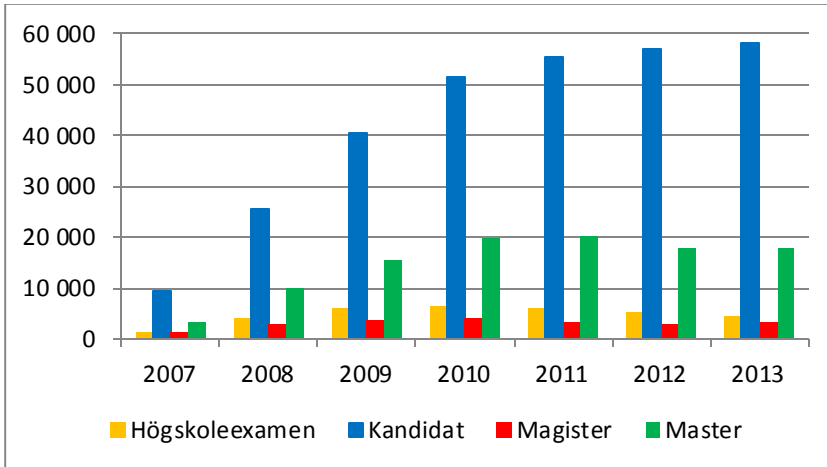
Man kan säga att examensordningen från 2007 därmed innebar en förkortning av dåvarande generell utbildning. Dock tillkom samtidigt en ny generell examen; masterexamen. I och med att masterexamen är en tvåårig examen som kräver minst en tidigare treårig utbildning, innebar införandet av denna en förlängning av generella utbildningar. I propositionen som låg till grund för införandet av ny utbildnings- och examensstruktur bedömde dock regeringen att masterexamen inte skulle medföra förlängda studietider, då en så stor del av magister-examina innehöll mer än nominella poäng.⁴³

Utvecklingen sedan 2007 visar att generella program framför allt består av kandidatprogram. Införandet av masterexamen tycks därmed inte ha inneburit att generella utbildningar förlängts i någon större utsträckning.

Eftersom en student i normalfallet studerar tre år på kandidatprogram får vi se perioden mellan 2007 till 2010 som en uppbyggnadsperiod för kandidatprogram efter Bolognareformen. Sedan 2011 har den årliga utbildningsvolymen på kandidatprogram legat ganska stabilt mellan 55 400 till 58 300. De tvååriga masterprogrammen byggdes upp under 2007 och 2008. Utbildningsvolymen var som störst 2010 med nästan 20 000 helårsstudenter. Därefter har antalet helårsstudenter på masterprogram minskat till 18 000 år 2013. Magisterprogram har hela perioden haft en relativt liten utbildningsvolym, mellan 3 000 och 4 000 helårsstudenter. Högskoleexamensprogram har minskat från som mest 6 700 år 2010 till 4 400 år 2013. Även bland de konstnärliga programmen är kandidatprogram störst.

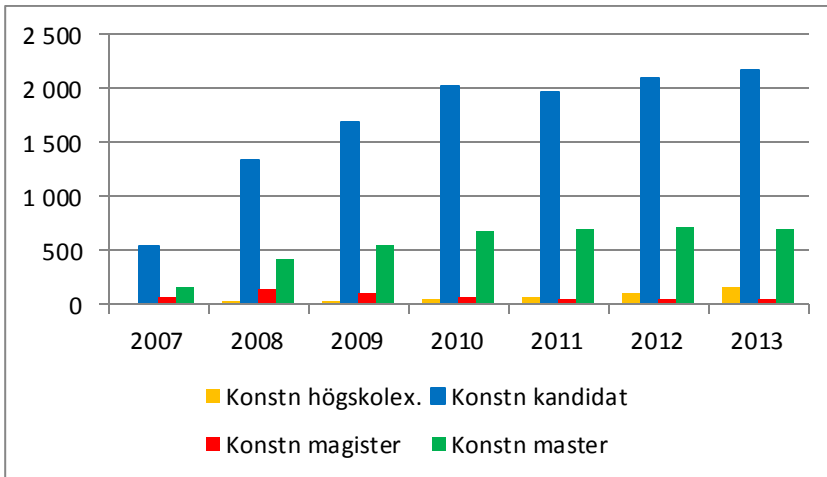
⁴³ Prop. 2004/05:162, s. 119.

Figur 10.3 Antal helårsstudenter på generella program 2007–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Figur 10.4 Antal helårsstudenter på konstnärliga program 2007–2013



Källa: SCB:s universitets- och högskoleregister.

Det är regeringen som fattar beslut om förändringar i examensordningen och därmed förlängningar eller förkortningar av examina. Vi har kartlagt vilka förändringar som har skett i examensordningen med avseende på antalet högskolepoäng i yrkesexamina

mellan åren 1993–2014. I tabell 10.4 redovisas vilka yrkesexamina som under perioden har fått ändrad poängomfattning. Det är nio examina som har förlängts genom att antalet poäng i examen har ökat, och en examen som har förkortats genom att antalet poäng har minskat.

Två av de examina som fått förändrad poängomfattning är lärarexamina: förskollärarexamen och grundlärarexamen – inriktning mot arbete i fritidshem. Samtliga lärarexamina har under perioden genomgått flera stora förändringar, där examina i olika omgångar har ersatts av andra examina, och det är därför inte självklart att de ska ingå i sammanställningen. Vår bedömning är dock att grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem kan jämföras med den tidigare lärarexamen med inriktning mot fritidshem (m.m.) och att förskollärarexamen kan jämföras med den tidigare lärarexamen med inriktning mot förskola och förskoleklass (m.m.) samt den tidigare barn- och ungdomspedagogisk examen.

Tabell 10.4 Yrkesexamina som fått ändrat antal högskolepoäng (motsv.) i examen 1993/94–2013/14

Examen	Tidigare högskolepoäng	Nuvarande högskolepoäng
Arkitektexamen	270	300
Civilingenjörsexamen	270	300
Förskollärarexamen*	180	210
Grundlärarexamen, inriktning mot arbete i fritidshem**	210	180
Hortonomexamen	270	300
Högskoleingenjörsexamen	120	180
Landskapsingenjörsexamen	120	180
Receptarieexamen	120	180
Sjukhusfysikerexamen	270	300
Skogsmästarexamen	60	180

*Jämförs med tidigare barn- och ungdomspedagogisk examen som 2001 ersattes av lärarexamen (inriktning förskola m.m.). Lärarexamen ersattes i sin tur av bl.a. förskollärarexamen 2011/12.

**Jämförs med tidigare Lärarexamen (inriktning fritidshem m.m.). Lärarexamen hade tidigare ersatt bl.a. barn- och ungdomspedagogisk examen som omfattade (motsvarande) 180 högskolepoäng. Denna inriktning har alltså först förlängts, och därefter förkortats till tidigare poängomfattning.

Källa: SFS 1993:100 samt 1993:221.

Vi har identifierat ett yrkesexamensprogram där utbildningens längd i praktiken är längre än vad som anges i examensordningen. Det handlar om tandhygienistexamen som är tvåårig i examensordningen. Tandhygienistprogram ges vid sju lärosäten, varav fem marknadsför och organiserar utbildningen som en treårig utbildning. UKÄ har nyligen utrett och föreslagit en förlängning av tandhygienistexamen. Enligt UKÄ anser de flesta företrädare för både studenter och arbetsgivare att en längre utbildning är motiverad då kraven på yrkesgruppens kompetens kommer att öka.⁴⁴

I sammanhanget bör också nämnas djursjukvårdarexamen, som är tvåårig enligt examensordningen. Det lärosäte som har detta examenstillstånd, Sveriges lantbruksuniversitet, har övergått till att ge en treårig djursjukskötarutbildning istället. Anledningen till detta är att djursjukskötare är ett legitimationsyrke som kräver en treårig utbildning.⁴⁵ I detta fall stämmer alltså inte legitimationens krav och examensordningen överens. Lösningen med en generell examen stämmer heller inte överens med den princip som gäller för övrig högskoleutbildning, nämligen att en utbildning som leder till ett yrke som är reglerat i svensk lagstiftning, vad avser krav på examen, avslutas med en *yrkesexamen*. Att legitimationskravet för djursjukskötare inte motsvaras av en yrkesexamen är ett förhållande som utredningen finner märkligt, och som bör åtgärdas genom att examensordningen anpassas till legitimationskravet.

10.3.1 Slutsatser, bedömningar och förslag

I och med att alla examina fr.o.m. 2007 innehåller ett exakt antal högskolepoäng finns inte längre några möjligheter att förlänga utbildningar. Tidigare fanns – framför allt för de generella programmen – endast krav på minst antal poäng i examen, vilket innebar att många examina innehöll fler poäng än de nominella. De generella programmen består framför allt av kandidatprogram. Övergången till den nya utbildnings- och examensstrukturen har alltså inte medfört någon kraftig ökning av utbildningar på

⁴⁴ UKÄ (2015a).

⁴⁵ Statens jordbruksverks författningssamling 2009:83 2 kap 1 §.

avancerad nivå, och därmed kan vi heller inte se något som tyder på att generella program har förlängts.

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

Vi har kunnat identifiera ett yrkesexamensprogram där utbildningen i flera fall är längre än poängomfattningen i examensordningen, men denna examen är under utredning för förlängning. I ett annat fall stämmer examinas poängomfattning inte överens med legitimationskraven för den utbildningens målyrke. Det har gjort att utbildningen ges som ett generellt program, och därmed har utbildningen i praktiken förlängts. Detta bör åtgärdas genom att examensordningen anpassas till legitimationskravet.

Sammantaget har vi inte kunnat finna att utbildningar omotiverat har förlängts. Den enskilde studenten har dock givetvis alltid möjlighet att välja att förlänga sin utbildning genom att fortsätta att studera efter examen. Vi har dock inte inom ramen för vårt uppdrag utrett individens studietider, då uppdragets fokus har varit högskolans utbildningsutbud.

Vi bedömer:

- Att det inte förekommer att utbildningar omotiverat har förlängts.
- Att förhållandet att legitimationskravet för djursjukskötare inte motsvaras av en yrkesexamen inte följer den princip som gäller för övrig högskoleutbildning, nämligen att utbildningen till yrken som är reglerade enligt svensk lag avslutas med en yrkesexamen.

Vi föreslår:

- Att förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet (SFS 1993:221) ändras så att poängomfattningen för djursjukvårdarexamen stämmer överens med legitimationskraven för djursjukskötare, alternativt att det införs en djursjukskötarexamen med poängomfattning som motsvarar legitimationskravet.

11 Högskolans gränser

I vårt uppdrag ingår att bedöma om det förekommer utbildningar inom högskolan som bör ges inom andra utbildningsformer. Det uppmärksammas i uppdraget att högskolans utbildningar ibland överlappar med eller ligger nära utbildning som ges i andra former, t.ex. yrkeshögskolan. Också ”kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen” uppmärksammas eftersom det kan ifrågasättas om sådana kurser alls hör hemma i högskolan. Det nämns att basårsutbildning ges i högskolan efter särskilt beslut av regeringen. Detta antyder att det finns en tredje kategori av gränfall som består av olika typer av högskoleförberedande utbildningar. Denna kategori undersöker vi ej här men det kan observeras att inom kategorin ”kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen” förekommer högskoleförberedande utbildningar utöver basårsutbildning.

Uppdragets utgångspunkt är effektivitet. Högskolans resurser ska inte nyttjas för utbildning som inte är *högskolemässig*. Kring detta begrepp fanns en het diskussion under 1990-talet men den är nu avsväljad. Däremot diskuteras i dag fenomenet *Academic drift* vilket betyder att alltmer utbildning ”akademiseras”, genom att utbildningen integreras i högskolan, genom att utbildningstiden förlängs och genom att utbildningen görs mer teoretisk.¹ Kraften i denna ”drift” uppkommer i behovet av alltmer välutbildad arbetskraft och det kritiska inslaget i ”drift” anger att denna utveckling gått för långt. Frågan kan formuleras – är det lämpligt att all den utbildning som i dag bedrivs som högre utbildning verkligen ska bedrivas som högskoleutbildning? Eller finns det utbildning som lika bra eller bättre kan förläggas till annan utbildningsorganisation? Eller inte ges alls? Den starka tillväxten av högskolan –

¹ En känd kritisk röst är Alvefors (2006). Se även Arum & Roksa (2011) och Wolf (2002).

massutbildningen – gör det naturligt att klargöra gränserna för den högre utbildningen.

Vi ska se på ”kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen” och använda samma benämning på dessa kurser som Universitetskanslersämbetet (UKÄ), nämligen *enstaka kurser*. Därefter ska vi undersöka högskoleutbildningens relation till *yrkeshögskolans utbildningar*.

11.1 Enstaka kurser

11.1.1 Definition, mål och kriteria

Högskoleverket/UKÄ har på regeringens uppdrag granskat ett urval av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen. Fyra granskningar har genomförts med anledning av uppdraget 2011, 2012, 2013 och 2014.² Den eftersökta gruppen av utbildningar har bestämts enligt följande:

Kurser som inte specifikt omfattas av de nationella eller lokala kursfordringarna för någon examen. Det handlar närmare bestämt om kurser som inte ingår i ett utbildningsprogram som leder till en yrkesexamen, inte ingår i den normala progressionen (successiva fördjupningen) inom ett huvudområde för examen och inte på annat sätt uppfyller specifika fordringar som svarar mot en viss inriktning för examen.³

Kurser av det här slaget ingår inte i ett utbildningsprogram och de fångas därför inte upp i UKÄ:s ordinarie kvalitetsutvärderingssystem. Detta har tvingat fram en annorlunda utvärderingsmetod men kriteria och krav utgår liksom övrig utvärdering från högskolelagen. 1 kap. 2 § högskolelagen, lyder:

2 § Staten ska som huvudman anordna högskolor för

1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och

2. forskning och konstnärligt utvecklingsarbete samt annat utvecklingsarbete.

² Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen Högskoleverket (2011), Högskoleverket (2012d), UKÄ (2013d) och UKÄ (2014b).

³ Högskoleverket (2011).

I högskolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.⁴

Högskolelagens 8 och 9 paragrafer har tidigare citerats:

8 § /.../ Utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas

- förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,
- förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, samt
- beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

Inom det område som utbildningen avser skall studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att

- söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå,
- följa kunskapsutvecklingen,

och

- utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området.⁵

§ 9 Utbildning på avancerad nivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå eller motsvarande kunskaper.

- Utbildning på avancerad nivå skall innebära fördjupning av kunskaper, färdigheter och förmågor i förhållande till utbildning på grundnivå och skall, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå,
- ytterligare utveckla studenternas förmåga att självständigt integrera och använda kunskaper
- utveckla studenternas förmåga att hantera komplexa företeelser, frågeställningar och situationer, och
- utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet som ställer stora krav på självständighet eller för forsknings- och utvecklingsarbete.⁶

UKÄ bedömer att de krav som lagen ställer upp i paragraferna 8 och 9 är för stränga för att tillämpas på en enstaka kurs. UKÄ menar att högskolelagens mål måste ses som krav på den samlade utbildning som kan leda fram till en examen på grundnivå. Varje

⁴ SFS 1992:1434, 1 kap 2 §.

⁵ SFS 1992:1434, 1 kap 8 §.

⁶ SFS 1992:1434, 1 kap 9 §.

enskild kurs måste alltså inte ha mål och innehåll som specifikt svarar mot samtliga krav på vad en utbildning på grundnivå ska utveckla hos studenterna. Varje kurs bör däremot svara mot åtminstone något eller några av kraven och bör på ett konstruktivt sätt låta sig infogas i ett övergripande sammanhang som svarar mot kraven för utbildning på grundnivå.

Vi delar bedömningen att högskolelagens krav inte kan tillämpas fullt ut på varje enskild kurs.

UKÅ operationaliserar kraven på enstaka kurser enligt följande:

Innehåll

- Innehållet ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt beprövad erfarenhet.
- Förkunskapskraven ska motsvara kraven för utbildning på grundnivå.
- Kursmålen ska motsvara kraven för utbildning på grundnivå.
- Undervisningsformer, undervisningsmaterial, faciliteter och examinationsformer ska vara adekvata i relation till kursmålen.

Lärreresurs

- Det ska finnas en tillräckligt omfattande lärarresurs, med erforderlig vetenskaplig och konstnärlig kompetens samt professionserfarenhet.

Säkring av resultat

- Utbildningen ska sammantaget anordnas på ett sätt som ger studenterna goda förutsättningar att nå kursmålen.⁷

Med denna definition, mot dessa mål och kriteria redovisar Högskoleverket/UKÅ följande resultat under fyra år.

⁷ Högskoleverket (2012d), s. 19–20.

11.1.2 Resultat av UKÄ:s granskningar

Lärosätena har anmält vilka kurser de menar faller inom definitionen för enstaka kurs. Högskoleverket/UKÄ har därefter gjort ett urval av kurser för granskning. Urvalet har aldrig varit slumpmässigt men principerna för urval har varierat över åren. Under de två första åren fokuserade urvalet på kurser i gränlandet mellan konstnärlig och vetenskaplig grund, men ämnesområdena varierade. Utgångspunkten för granskningarna 2011 och 2012 var att de gjordes på en generell nivå som inte kräver specifik ämneskunskap avseende kursernas innehåll. Åren 2013 och 2014 hade urvalet en tematisk inriktning. År 2013 granskades kurser inom området ledarskap, coachning, management, mentorskap och praktik eller verksamhetsförlagd utbildning samt pedagogik. 2014 fokuserades kurser inom miljövetenskap, företags ekonomi, innovation och entreprenörskap samt projektledning.

Resultatet över fyra år framgår i tabell 11.1.

Tabell 11.1 Resultat av UKÄ:s granskning av enstaka kurs 2011–2014

År	Undersökta kurser	Uppfyller kraven i HL	Uppfyller ej kraven i HL	Uppföljning nedlagda	Uppföljning godkända
2011	22	12	10	7	3
2012	56	35	21	10	11
2013	27	23	4	1	3
2014	28	23	5		

Källa: Högskoleverket/UKÄ:s rapporter respektive år.

Det kan konstateras, dels att andelen kurser som inte uppfyller högskolelagens krav minskat, vilket kan bero på att lärosätena vidtagit kvalitetshöjande åtgärder efterhand som denna utvärderingsform blivit känd, dels att ungefär hälften av de kurser som inte uppfyller kraven lagts ned.

Omfattning och karakteristik

2014 rapporterade 43 lärosäten sammanlagt 2 632 kurser som föll inom definitionen för enstaka kurs. År 2013 rapporterades 2 897 kurser in från 42 lärosäten, vilket innebär att antalet kurser minskade med drygt 9 procent. Mellan åren 2013 och 2012 minskade antalet

rapporterade enstaka kurser med 8 procent. Den kontinuerliga minskningen av enstaka kurser utgör en del av den minskning av fristående kurser som karakteriserar hela vår undersökningsperiod. Sammantaget utgör enstaka kurser cirka 10 procent av det totala fristående kursutbudet. Det bör observeras att nästan alla kurser i svensk högskola kan ingå i en examen varför antalet enstaka kurser kan förväntas vara litet. Eftersom enstaka kurser genomgående är korta kurser är omfattningen uttryckt i helårsstudenter mycket låg.

För att karakterisera utbudet använder vi 2014 års översikt.⁸ Kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringar för någon examen finns på de flesta lärosäten i Sverige. Det finns ett visst samband mellan lärosätenas storlek mätt i antal registrerade studenter och antalet enstaka kurser. Fackinriktade universitet har få enstaka kurser.

De flesta, drygt 60 procent, av de redovisade kurserna omfattar 7,5 hp eller mindre. Allra vanligast är kurser som har en omfattning om 7,5 hp (drygt 55 procent av kurserna). Näst vanligast är kurser om 15 hp som utgör nästan 22 procent och därefter kommer kurser om 30 hp som utgör nästan 10 procent. Kurser över 30 hp och upp emot 60 hp förekommer, men de är få och utgör endast 1,5 procent av alla inrapporterade kurser, det vill säga 41 av totalt 2 632 kurser.

Majoriteten, 86 procent, av de enstaka kurserna ges på grundnivå, och endast 13 procent ges på avancerad nivå. Ett icke obetydligt antal kurser utgörs av olika typer av förberedande kurser, mest i språk. I denna grupp finns t.ex. 25 introduktionskurser i svenska för utländska studenter och doktorander. 1 430 (54 procent) enstaka kurser uppges ha särskilda behörighetskrav. Totalt 762 kurser (29 procent) ges helt eller delvis som distansundervisning. Den vanligaste klassificeringen med avseende på utbildningsområde är humaniora och samhällsvetenskap. Kurser inom områdena teknik, musik, utbildningsvetenskap, naturvetenskap, professionsvetenskap, konst eller estetiska ämnen är också relativt vanliga.

Enstaka kurser karakteriseras till del av att omfatta en hög andel med praktisk inriktning. 2014 uppgavs 508 kurser ha en praktisk inriktning och bland dessa har flest *antal* kurser områdesklassificeringen humaniora tätt följt av teknik och utbildningsvetenskap. I förhållande till antalet kurser som klassificerats inom respektive område hade ämnesområdet medier högst *andel* kurser

⁸ UKÄ (2014b)

med praktisk inriktning följt av design, professionsutbildning och konst. Klart lägst *andel* kurser med praktisk inriktning hade ämnesområdet matematik följt av teologi och vård. Kurser med praktiska inslag finns dock inom samtliga områden. Av de totalt 2 632 redovisade kurserna innehåller 62 kurser till största delen någon form av praktik eller verksamhetsförlagd utbildning (VFU). Störst i denna kategori är teknik.

De enstaka kurserna spänner naturligtvis över vida områden och är av olika karaktär. Bland enstaka kurser ingår olika slags språkurser, stödkurser, t.ex. i studieteknik, kurser med praktiska inslag, kurser inom konstnärliga området, smala specialkurser inom ett etablerat ämne eller utbildningsområde, introduktions/preparandkurser och kurser som visar att ett ämne är under uppbyggnad. Det finns också en kategori av fortbildnings- och vidareutbildningskurser och kurser som primärt är bildningskurser. Det har förekommit att kurserna har iögonfallande kursnamn som "Happiness", "Orkidéer i teori och praktik", "Skapande arbete med ull" och "Livets mening". Ett tydligt resultat av granskningarna är att kursens namn inte sammanhänger med dess kvalitet.

11.1.3 Brister

De brister som Högskoleverket/UKÄ identifierat i kurser som inte bedömts tillfredsställa högskolelagens krav har under de fyra åren varit liknande trots att urvalsgrunderna för de undersökta enstaka kurserna varierat. De kan sammanfattas i:

- Brister i vetenskaplig-teoretisk grund i kurser med huvudsakligen praktisk inriktning och brister i konstnärlig grund i kurser med huvudsakligen konstnärlig inriktning. Alltför elementär kunskap, bristande djup ur vetenskaplig eller konstnärlig aspekt.
- Lärarresursen är kritisk – både för kursen och för miljön som helhet. Högt meriterade lärare kan finnas men inte inom berört område.
- Brist på kompetens hos handledare utanför högskolan. Extern praktik har inte tillräcklig akademisk nivå.

- Brist i kursens innehåll och inriktning i förhållande till lagens krav. Kursen kräver ett vidare sammanhang – den lämpar sig inte som fristående kurs utan särskilda förkunskapskrav.
- Alltför många kurser utgörs av praktiska färdigheter och tekniker – dessa är inte högskolemässiga. Kursen har alltför praktisk inriktning – saknar högskolemässig grund.

I den senaste rapporten från 2014 anför UKÄ:

I år, liksom tidigare år, understryker bedömargruppen också vikten av att kurserna utvecklar studenternas förmåga att göra kritiska bedömningar, och att kurserna lever upp till de krav på en vetenskaplig förankring som är rimlig att ställa på kurser som ges på högskolenivå. /.../

De svagheter som uppmärksammas i årets granskning rör framför allt den vetenskapliga grunden. Några av de kurser som inte bedöms leva upp till högskolelagens krav har adekvata praktiska upplägg och medverkande lärare och föreläsare [har] ofta beprövad erfarenhet från relevant område. Det saknas dock i vissa fall en tydlig vetenskaplig förankring. Detta innebär att det kan saknas lärare med relevant vetenskaplig kompetens, och att kursens innehåll och kurslitteratur får en slagsida åt det praktiska.⁹

Inom ramen för det kursutbud som inte kan tillgodoräknas inom en examen, och som därför inte ingår i ett program eller en systematiskt uppbyggd enhet av utbildning, finns alltså risk för att kursen inte är högskolemässig och inte bör bedrivas inom ramen för högskolan. För att säkerställa att denna typ av kurser håller hög kvalitet bör forskningsanknytningen stärkas.

Vi bedömer:

- Att enstaka kurser utgör en liten andel av högskolans utbildningsutbud.
- Att UKÄ gör en rimlig tolkning av högskolelagens mål när man *inte* begär att alla målen ska uppnås med en enstaka kurs, men också

⁹ UKÄ (2014b) s. 27.

- Att kraven för att uppnå alla mål i högskolelagen bör höjas.
- Att förekomsten av enstaka kurser medför att högskolelagens mål riskerar att försvagas.

11.2 Yrkeshögskolans utbildning¹⁰

11.2.1 Myndigheten för yrkeshögskolan

Myndigheten för yrkeshögskolan inrättades 2009 med uppdrag att ansvara för yrkeshögskolan, kompletterande utbildningar, kvalificerad yrkesutbildning (KY), påbyggnadsutbildningar, validering och EQF (European Qualification Framework). Verksamheten har därefter växt årligen. Av årsredovisningen för 2014 framgår att det största utbildningsområdet var samhällsvetenskap, juridik, administration, handel med 7 348 utbildningsplatser, därefter teknik och tillverkning med 4 021, data/IT 2 975, samhällsbyggnad och byggteknik 2 870 och hälso- och sjukvård samt social omsorg 2 625 utbildningsplatser. Totalt fördelades stöd till 25 340 utbildningsplatser under 2013. Utbildningen organiseras och genomförs av 225–250 utbildningsanordnare varav omkring hälften är privata utbildningsföretag och övriga är kommuner och landsting. Högskolor kan vara utbildningsanordnare enligt förordningen om yrkeshögskolan. Utbildningen är eftergymnasial och dess längd varierar, men de flesta utbildningarna är mellan ett och tre år. Utbildningarna kan leda till en yrkeshögskoleexamen efter minst ett år eller en kvalificerad yrkeshögskoleexamen efter minst två år.

Fördelningsprofilen liknar högskolans. Yrkeshögskolan utgör volymmässigt ungefär en tiondel av högskolan.

Yrkeshögskolan har en mycket stark koppling till arbetslivet. Lagen om yrkeshögskolan anger:

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att inom

yrkeshögskolan – säkerställa att eftergymnasiala yrkesutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd,

/.../

¹⁰ Utredningen har i denna fråga utnyttjat underlag av utredningens expert Per Byström.

2 § Utbildningen ska ge teoretisk förankring inom yrkesområdet och väsentligen genomföras i samarbete med de delar av arbetslivet som berörs av utbildningen.¹¹

Myndigheten för yrkeshögskolan karakteriserar yrkeshögskoleutbildningen bland annat enligt följande:

- den fyller ett behov på arbetsmarknaden,
- den har en tydlig koppling till arbetslivet,
- den genomförs och är utvecklad tillsammans med näringsliv och organisationer,
- den får bara förekomma om utbildningen bedöms leda till anställning eller möjlighet att starta eget företag samt
- den genomförs under en begränsad tid, i regel under fyra år varefter utbildningsanordnaren får göra en ny ansöka om att få starta utbildningen igen.¹²

Av dessa karakteristika framgår det särpräglade med den svenska yrkeshögskolan. All utbildning inom ramen för yrkeshögskolan ska utgå från ett behov på arbetsmarknaden, genomföras i stark samverkan med arbetslivet och leda direkt till yrkesverksamhet. Utbildningen förutsätts svara på väl definierade och aktuella behov och ska normalt därför bedrivas i ett kortsiktigt perspektiv.

¹¹ SFS 2009:128.

¹² Myndigheten för yrkeshögskolan (2014) s. 3.

11.2.2 Skillnader högskola – yrkeshögskola

Yrkeshögskoleutbildningens särdrag gör att högskola och yrkeshögskola i grunden är olika vilket kan åskådliggöras i följande uppställning.

Högskola	Yrkeshögskola
Längre utbildningar	Kortare utbildningar
Lång sikt – långsiktiga behov	Kort sikt – kortsiktiga behov
Efterfrågad av individen	Efterfrågad av arbetslivet
Arbetslivet kan delta i utbildningen	Arbetslivet ska delta i utbildningen
Organiseras av fasta utbildningsanordnare	Organiseras av varierande utbildningsanordnare
Utbildningsanordnaren beslutar om utbildningsutbud	Utbildningsanordnaren ansöker om att få ingå i yrkeshögskolan med en utbildning
Krav på formell kompetens hos lärarna	Inga formella kompetenskrav på lärarna
Kvalitetssäkras av det akademiska samhället	Kvalitetssäkras av arbetslivet
Forskningsanknuten	Ej forskningsanknuten

Längden på högskoleutbildning varierar men generellt är den längre än yrkeshögskoleutbildning. Detta beror, naturligtvis, på att högskolans utbildning syftar till att ge en bred utbildning som ska lägga grunden till ett aktivt samhällsliv och ett långt arbetsliv med förmåga till fortsatt kompetensutveckling och eventuell yrkesväxling, medan yrkeshögskoleutbildningen syftar mot ett avgränsat behov på arbetsmarknaden som gäller vid en viss tidpunkt. Den svenska yrkeshögskolan har inte givits i uppgift att utbilda för kontinuerliga arbetsmarknadsbehov varför samma utbildning sällan ges längre tid än fyra år. Nya utbildningar startar och gamla läggs ner allt eftersom arbetsmarknaden förändras.

Det är en avgörande skillnad att högskolan är styrd av studenternas efterfrågan medan yrkeshögskolan är styrd av arbetslivets efterfrågan. Arbetslivets aktiva medverkan i yrkeshögskolan är ett nödvändigt villkor medan detta krav inte finns i högskolan. Däremot växer detta krav i styrka även inom högskolan och i vissa utbildningar, framför allt inom vård- och lärarutbildningar, är arbetslivets medverkan nödvändig.

Högskoleutbildning ges av högskolor som utgör etablerade, legala enheter, oftast myndigheter, som själva har det fulla ansvaret för vilka utbildningar man vill ge. Yrkeshögskoleutbildningar ges av en stor mängd utbildningsanordnare som ansöker hos en myndighet om tillstånd och medel för att bedriva en yrkeshögskoleutbildning. Anordnare av yrkeshögskoleutbildning har mycket svårare att bygga stabila organisationer som verkar över lång tid.

De formella kraven på lärare i högskolan har visserligen minskat på nationell nivå men dels finns tydliga krav på professorer och lektorer kvar, dels har lärosätena oftast behållit formella krav på lokal nivå. Kompetenskraven på lärare inom yrkeshögskolan varierar mycket.

Kvalitetssäkringen av högskolans utbildning sker ytterst genom att den accepteras av vetenskapssamhället medan det är arbetslivet som kvalitetssäkrar yrkeshögskoleutbildningen. Detta grundar sig i att det är ett krav på högskolans utbildning att den är forskningsanknuten. Yrkeshögskolans utbildningar ska ha ”sin grund i kunskap som genererats /.../ i vetenskap”¹³ men detta innebär inte samma höga krav på att utbildningen bedrivs i en forskande miljö.

Skillnaderna mellan högskola och yrkeshögskola är betydande och borde inte kunna ge upphov till missförstånd eller oklarhet om vilken typ av utbildning som åsyftas. Detta kommer dock att problematiseras nedan.

11.2.3 Svensk yrkeshögskola i internationell jämförelse

Den svenska högskolan är sedan 1977 års högskolereform unikt bred genom de stora yrkesutbildningsområden som Sverige då integrerade i högskolan. Flera andra länder har därefter genomfört liknande breddning av högskolan. Också den svenska yrkeshögskolan är unik – den liknar inte vad som går under motsvarande namn i våra grannländer (højskole, professionshøjskole, Ammattikorkeakoulut/yrkeshögskolor, Fachhochschulen, Polytechnics).

I många av våra grannländer utgör universitet/högskola och yrkeshögskola alternativa, parallella utbildningsvägar. Yrkeshögskolan utgör en egen utbildningsform som är eftertraktad av studenter och mottas väl av arbetsgivare. Utbildningsanordnarna är etablerade yrkes-

¹³ SFS 2009:128.

högskolor som arbetar över lång tid och utbildningen bygger på kontinuerliga behov. Relationen till forskning och forskningsanknytning varierar. Det finska undervisnings- och kulturdepartementet formulerar skillnaden mellan universitet och yrkeshögskola på ett sätt som gäller för flera:

Universiteten koncentrerar sig på vetenskaplig forskning och undervisning grundad på forskningen. Yrkeshögskolorna erbjuder utbildning som är mera praktiskt inriktad och svarar mot arbetslivets behov.¹⁴

Den stora skillnaden mellan svensk yrkeshögskola och våra grannländers är den svenska bristen på långsiktighet, som i första hand beror på att den svenska yrkeshögskolan ska svara på kortsiktiga och aktuella arbetsmarknadsbehov. Den svenska yrkeshögskolans styrka är att den kan reagera snabbt på nya behov men kortsiktigheten utgör dess achilleshäl.

11.2.4 Överlappning högskola – yrkeshögskola

Skillnaderna mellan högskola och yrkeshögskola i Sverige är således betydande. Därtill kommer vad som anges i förordning (2009:130) om yrkeshögskolan:

3 § För att en utbildning ska få ingå i yrkeshögskolan krävs det /.../ att 1. utbildningen

a) svarar mot behov av kvalificerad arbetskraft i arbetslivet som inte tillgodoses genom en utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller en utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.¹⁵

Alltså – yrkeshögskolan får inte anordna utbildningar som bedrivs inom högskolan. Motsvarande begränsning gäller inte för högskolan som därför kan starta utbildningar som helt eller delvis finns inom yrkeshögskolan.

Trots olika inriktningar på utbildningen så har gränsdragningen mellan högskola och yrkeshögskola ifrågasatts. Svenskt näringsliv begär i en rapport om yrkesutbildning från 2012 att gränsen

¹⁴ <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmac/?lang=sv>

¹⁵ SFS 2009:130.

klargörs.¹⁶ Agneta Bladh har i en Ratio-rapport från 2013 föreslagit att högskolan inte ska ge tvååriga utbildningar överhuvudtaget och att korta utbildningar helt ska förläggas till yrkeshögskolan.¹⁷ Myndigheten för yrkeshögskolan har i en rapport från 2014 kartlagt hur överlappningar mellan de två utbildningsformerna ser ut och konstaterar i sammanfattningen:

Av de 428 högskoleutbildningar som myndigheten granskat bedöms 114 yrkeshögskoleutbildningar delvis ha sin motsvarighet i högskolan och 76 yrkeshögskoleutbildningar helt ha sin motsvarighet i högskolan.¹⁸

Analysen grundar sig på att de jämförda utbildningarna klassificerats med samma SUN-märkning och genom att jämföra utbildningsplaner. Denna metodik gör att långtgående slutsatser inte kan dras men analysen visar dels att likheterna på utbildningsplansnivå är orimligt stora, dels att antalet utbildningar som överlappar är stort, varför resultatet måste tas på allvar.

Som exempel på de 114 delvis överlappande utbildningarna nämns i utredningen CAD-tekniker, drifttekniker, högskoleingenjör inom skog och träteknik, kart- och mätningstekniker, diagnostekniker inom motorbranschen, spelprogrammerare samt tv-produktions-specialist. Bland de 76 utbildningar som helt överlappar nämns webb-utvecklare, webbprogrammerare, webbanalytiker, produktions- och processtekniker, underhållstekniker, hälso- och vårdadministratör samt ekonomi- och redovisningskonsult.

Myndigheten för yrkeshögskolan anger att kärnan i en viss utbildning kan vara likartad även om en yrkeshögskoleutbildning och en högskoleutbildning regleras av olika lagar, förordningar och föreskrifter. Myndigheten nämner som exempel att en webb-redaktör sannolikt kommer att ha lärt sig ”hantverket” som rör webbarbetet, oavsett om utbildningen skett inom yrkeshögskolan eller högskolan. Högskolestudenten som läser Ekonomiprogrammet – redovisning och revision läser, enligt myndigheten, sannolikt samma kursinnehåll när det gäller redovisning och revision som en studerande inom yrkeshögskolan som läser till ekonomi- och redovisningskonsult.

¹⁶ Svenskt näringsliv (2012).

¹⁷ Bladh (2013).

¹⁸ Myndigheten för yrkeshögskolan (2014).

Vid en jämförelse av vad utbildningarna leder fram till, formulerat genom målsättningar i högskoleutbildningarnas utbildningsplaner respektive beskrivning av läranderesultat inom yrkeshögskolan, framgår att utbildningarna till stor del överlappar varandra. Terminologin är dock inte densamma och innehållet beskrivs på olika abstraktionsnivå. Högskoleutbildningen beskrivs mer abstrakt och teoretiskt än yrkeshögskolans utbildning, som är mer konkret beträffande metoder, arbetssätt och tillämpningar. Om utgångspunkten är arbetslivets perspektiv bedömer myndigheten att flera utbildningar överlappar varandra och sannolikt leder till samma arbetsuppgifter och yrkesroller.

Vår mening är att gränsdragningen mellan högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning inte är distinkt.

De formella gränserna mellan utbildningsformerna kan knappast hindra att det förekommer överlappningar. Det är uppenbart att det är svårt att genom att enbart se till utbildningsinnehållet alltid avgöra om en utbildning ska höra hemma i den ena eller andra utbildningsformen. Dessutom är det i praktiken omöjligt att i yrkeshögskolan undvika moment som också kan höra hemma i en högskoleutbildning. Utbildningar inom ett givet område som ska vara eftergymnasiala kommer sannolikt alltid att i viss utsträckning dela kunskapsstoff på samma nivå. En yrkeshögskoleutbildning som ska ge något utöver grundläggande kunskaper och färdighetsträning inom ett yrkesområde måste vara färgad av ett stort mått av teoribaserat lärande, likaväl som en utbildning inom högskolan för det mesta måste innehålla moment där teoretiska kunskaper ska tillämpas i praktiken. Gränsdragningen mellan yrkeshögskolan och högskolan kan inte innebära att den ena eller andra utbildningsformen ges monopol på vissa utbildningsmoment eller visst kunskapsstoff.

Exemplen i Myndigheten för yrkeshögskolans kartläggning visar att högskolan och yrkeshögskolan i viss utsträckning utbildar mot samma yrkesområden. Utbildningarna har dock olika fokus, även om de kan ha ungefär samma namn och delvis innehåller samma moment. Skillnaden i fokus beror på att det är *arbetslivets* uttalade intressen och behov av yrkeskunnighet som styr utbudet av utbildningar inom yrkeshögskolan, medan de blivande *studenternas* preferenser och val samt ambitionen att skapa en hög utbildningsnivå grundad i forskning i högre utsträckning påverkar universitetens och högskolornas satsningar. I och med att syftet med

utbildningarna är delvis olika tillgodoser de två systemen olika arbetslivsbehov, utbildningarna har olika bredd och djup samt har olika kunskapsprofiler. Det är viktigt att dessa skillnader görs tydligare för studenter och arbetsliv.

Att de två utbildningsformerna har olika syften förhindrar, uppenbarligen, inte risken för överlappning, varför en klarare gränsdragning bör prövas. I den ovan nämnda Ratio-rapporten föreslog författaren att högskolan inte ska ge tvååriga utbildningar överhuvudtaget och att korta utbildningar helt ska förläggas till yrkeshögskolan.¹⁹ Det är ett radikalt förslag med tydliga kriterier men delvis förskjuts frågan till vilken utbildningslängd som krävs för respektive utbildning. Bör en webbredaktörsutbildning omfatta två eller tre år? Längden på en utbildning är naturligtvis en funktion av utbildningens karaktär, arbetsmarknadens krav och hur långtgående ambitioner utbildningsanordnaren har med utbildningen. Kriteriet utbildningens längd löser alltså inte kärnfrågan om vilken utbildning som bör genomföras i högskolan respektive yrkeshögskolan. Vi menar att det traditionella kriteriet om forskningsanknytning är mer fruktbart för att åtskilja utbildning i högskolan från utbildning i yrkeshögskolan.

¹⁹ Bladh (2013).

Vi bedömer:

- Att det ibland råder en oklar gräns mellan högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning.
- Att det finns risk att mycket likartade utbildningar ges i båda formerna.
- Att dialogen mellan högskola och yrkeshögskola är otillräcklig.
- Att gränsen mellan högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning bör klargöras.
- Att kriteriet för att avgöra vilken utbildning som hör till högskolan bör vara huruvida utbildningen är forskningsanknuten eller ej.

11.2.5 Forskningsanknytning

Humboldt och högskolelagen

Idén om ett nära samband mellan utbildning och forskning används ofta som kriterium på, inte bara den utbildning som ges vid universitet och högskola, utan också på vad som överhuvud konstituerar universitet och högskolor. Det är en idé från Humboldtuniversitetet, som stora delar av världens universitet försvär sig till – trots de påfrestningar det moderna samhällets massutbildning innebär. Idealet konfirmerades så sent som 1988 när universitetet i Bologna firade sitt 900-årsjubileum och ses som de europeiska universitetens rättighetsförklaring. Där anges:

Undervisningen och forskningen vid universiteten får inte åtskiljas om utbildningen skall kunna motsvara förändrade behov, samhällets krav och vetenskapliga framsteg.²⁰

Flera rektorer vid svenska universitet och högskolor har skrivit under denna deklaration som också har en lagfäst version i Sverige. Högskolelagen anger att högskolans första uppgift är

²⁰ För en svensk version se <http://www.suhf.se/publicerat/internationella-dokument>

utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och /.../

Verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.²¹

Här befinner sig Sverige i huvudfåran av högre utbildning i världen, men ändå finns det ett svenskt drag i begreppet *forskningsanknytning*. Detta bottenar i att svensk högre utbildning karakteriseras av att i en och samma organisation – högskolan – genomföra den absoluta merdelen av all högre utbildning och forskning. I många grannländer genomförs en mycket större andel av forskning i rena forskningsinstitut och i USA ser vi att några av världens bästa utbildningsinstitutioner – de s.k. Liberal Arts Colleges – fokuserar enbart utbildning. Vår breda svenska högskola får därför tydligare behov av att bestämma relationen mellan utbildning och forskning. Detta syns i att det är svårt att finna helt adekvata översättningar av *forskningsanknytning* till andra språk. Det är också intressant att termen forskningsanknytning används första gången i direktiven till den stora utredningen U 68 som föregick H 77 – alltså när svensk högskola stod inför att integrera flera stora utbildningsområden som traditionellt inte ingått i universitet och högskola och forskningskultur. Innan dess fanns uppenbart inget behov av detta begrepp då sambandet mellan utbildning och forskning uppfattades som självklart.

En kritisk röst

Även om Humboldtidealet är knäsat i västvärldens högre utbildningskultur så är det inte självklart att all högre utbildning faktiskt behöver forskningsanknytas. I en berömd artikel från 1996 hävdar forskarna Hattie & Marsh att det inte finns något nödvändigt samband mellan utbildning och forskning.²² Förekomsten av forskningsinstitut som tilldelats nobelpris och det faktum att Liberal Arts Colleges i USA har det absolut bästa ryktet som utbildare ger naturligtvis stöd för att det är fullt möjligt att bedriva god forskning och utbildning helt oberoende av varandra. Men den

²¹ SFS 1992:1434 1 kap 2–3 §§.

²² Hattie & Marsh (1996).

ideologiska förankringen av tesen att utbildning och forskning hör ihop och att utbildning, åtminstone, gynnas av en forskande miljö, är så djup sedan Humboldtuniversitets dagar att det närmar sig hädelse att diskutera högre utbildning utan forskningsanknytning. Det finns åtminstone rent pragmatiska skäl för att hålla samman utbildning och forskning eftersom det är kostnadseffektivt att nyttja en forskarutbildad lärarkår till flera uppgifter och att nyttja laboratorier och andra faciliteter till både forskning och utbildning.

Forskningsanknytning som gradfråga

Forskningsanknytning är alltsedan 1960-talet ett omdiskuterat begrepp i Sverige.²³ Stefan Björklund, verksam både vid Uppsala universitet, dåvarande Örebro högskola och vid Universitets- och högskoleämbetet, har stått för en klassisk analys som täcker väsentliga aspekter av forskningsanknytning. Han menar att högskolelagens krav att undervisningen ska vila på vetenskaplig grund kräver att undervisningen utgår från aktuellt forskningsläge, att läraren själv ska vara aktiv forskare, att utbildningen ska ha ett eget forskningsämne, att metodisk träning av studenterna ingår, att utbildningen ger ett slags kunskapsberedskap och fostrar till kritiskt tänkande, nyfikenhet och förmåga att problematisera. Sammantaget bildar dessa drag ett slags kritisk rationalism i ständig dialog.²⁴ Björklunds analys visar att man kan se forskningsanknytning så att denna föreligger mer eller mindre. Med utgångspunkt i hur det danska evalueringscentret EVA bestämmer forskningsanknytning kan vi förenkla till fem steg:²⁵

1. Undervisningen är grundad i aktuella forskningsresultat.
2. Undervisningen bedrivs på en institution där det också bedrivs forskning.
3. Disputerade lärare – lärare med forskningserfarenhet – ansvarar för undervisningen i en övergripande mening men undervisar inte själva.

²³ Se t.ex. Andrén (2013) s. 40ff samt kap 5, Geschwind m.fl. (2011).

²⁴ Björklund (1991). Björklund anger också *didaktik* som ett karakteristikum på forskningsanknytning men ser detta mer som en möjlighet än nödvändighet.

²⁵ <http://www.eva.dk/>

4. Disputerade lärare genomför undervisningen.
5. Disputerade lärare genomför undervisningen och denna undervisning utgår ifrån lärarens aktuella forskning.

Samtliga steg kan dessutom genomföras i olika grader så att t.ex. disputerade lärare genomför en större eller mindre andel av undervisningen. Det lägsta kravet – att undervisningen ska utgå från den senast kända kunskapen inom området – gäller även yrkes-högskolan och gymnasieskolan medan steg 2 utesluter detta. Steg 3 kan karakterisera hur de efter 1977 integrerade utbildningarna, t.ex. lärarutbildningarna och vårdutbildningarna, genomfördes. Inom dessa utbildningsområden fanns inte tillräckligt många forskarutbildade lärare för att kunna fylla de stora undervisningsvolymerna. Icke-disputerade lärare – adjunkter – fick ersätta medan disputerade lärare – lektorer – fick ansvarspositioner. Högskolorna har mycket konsekvent kompetensutvecklat adjunktskåren så att steg 4 uppnåtts och kategorin adjunkter är i dag den enda lärarkategorin i svensk högskola som kontinuerligt minskat – till dagens 18 procent. Dock är det fortfarande den näst största lärarkategorin. Steg 5 utgör ett slags Humboldtskt idealtillstånd – läraren och forskaren är en och densamma och denna får möjlighet att undervisa om sin pågående forskning.

I Björklunds och andra forskares gängse bestämningar av forskningsanknytning är det uppenbart att det centrala i forskningsanknytningen kommer närmast stegen 4 och 5.²⁶ Forskningsanknytningens kärna är att studenten förstår och integrerar i sig själv forskningsprocessens sökande, heuristiska och kritiska karaktär snarare än att stanna vid vad forskningsresultatet består i eller hur den rena metodträningen genomförs.

Högskolelagens inledande formulering med krav på vetenskaplig grund och ett nära samband mellan forskning och utbildning tillfredsställs redan av steg 2, men när målen med utbildningen anges (högskolelagen 1 kap 8 §) höjs kraven tydligt:

- Utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas
- förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,

²⁶ T.ex. i den ofta nyttjade bestämningen av Healey i Jenkins & Healey (2005).

- förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, och

- beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

Inom det område som utbildningen avser ska studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att

- söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå,

- följa kunskapsutvecklingen, och

- utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området.²⁷

Dessa mål har störst möjligheter att realiseras i en miljö där studenten möter lärare och forskare som själv genomfört, och helst just nu genomför, denna process, och då ligger kravnivån på 4 eller 5.

Ifrågasatt forskningsanknytning

Man kan ifrågasätta om dessa höga krav genomgående uppfylls i svensk högskola i dag. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) undersökte 2011 kopplingen mellan forskning och utbildning och fann att enbart åtta procent av all undervisning bedrevs av ”aktiva och meriterade forskare”.²⁸ Undersökningen byggde på ett begränsat urval och tillämpade stränga krav på vad som menas med ”aktiv och meriterad forskare”, nämligen att läraren forskar minst 50 procent av sin arbetstid. Dessutom ingick inte doktorander i urvalet. Doktorander är synnerligen aktiva forskare och står för en stor del av undervisningen inom framför allt laborativa ämnesområden. Även givet dessa begränsningar så måste resultatet ses som uppseendeväckande lågt.

Även med en mindre sträng bestämning av forskningsanknytning är det tveksamt om högskolelagens krav uppfylls mer än på de lägsta kravnivåerna. Det finns utbildningsområden och kurser av grundläggande karaktär som av kostnadsskäl ges i stora undervisningsgrupper. Det är inte rimligt att påstå att utbildning av undervisningsgrupper med hundra studenter inom grundläggande kurser är forskningsanknuten i någon av de högre nivåerna.

²⁷ SFS 1992:1434 1kap 8 §.

²⁸ IVA (2011).

Det Humboldtska idealet är utformat för en tid före massutbildningens högskola. Den forskningsanknytning som idealet föreskrev har aldrig anpassats till dagens realiteter.

Det är heller inte självklart att all undervisning behöver eller ens bör vara forskningsanknuten i den mening som Humboldtidealet och högskolelagen föreskriver i sin strängaste tolkning, dvs. att all utbildning utförs av en aktiv forskare som undervisar om sin egen forskning. I dag består mycken utbildning inom baskurser med standardiserad kunskap – lika över hela världen. S.k. MOOCs (Massive Open Online Courses) är ett uttryck för den standardiserade och internationaliserade högre utbildningen av i dag. Det är inte självklart att sådan kunskap bäst och mest effektivt överförs av en forskningsaktiv specialist.

Forskningsanknytning i dag

Forskningsanknytning hanteras sedan länge av lärosätena genom pragmatisk anpassning till massutbildningens villkor så att man gör skillnad mellan olika typer av utbildning som har olika behov av forskningsanknytning. Det innebär att man gör skillnad mellan en orienterande översikt kurs och en fördjupande metodikkurs, mellan grundnivå och avancerad nivå och kanske mellan generella utbildningar och yrkesutbildningar. Det finns också några stora utbildningar av karaktären ”serviceämnen” – ämnen som läses av många studenter för ett annat ändamål än att fördjupa sig i ämnet. Hit hör matematik, statistik, vissa datavetenskaper, engelska, m.m. Hur en avvägning mellan olika grader av forskningsanknytning ska ske avgörs bäst från fall till fall på lärosätetsnivå.

Vi såg också i föregående avsnitt om enstaka kurser att det inte går att tillämpa högskolelagens krav på varje mindre kurs. De mål som uppställs i högskolelagens 1 kapitel 8 paragraf kan inte tillämpas på varje enskild kurs och delkurs i högskolans mycket stora utbud av utbildningar. Målen måste ses som i huvudsak giltiga för en hel examensutbildning vilket inte hindrar att kraven ändå bör höjas i förhållande till hur de tillämpas i dag.

Denna pragmatism tar sig också ett annat uttryck i dagens svenska högskola. Forskningsresurserna är i dag mycket ojämnt fördelade mellan, å ena sidan, universitet och fackinriktade universitet och, å

andra sidan, nya universitet och högskolor. Konstnärliga högskolor har en annan typ av anknytning genom konstnärlig grund, men faller resursmässigt inom samma kategori som nya universitet och högskolor. Tillgången till forskningsresurser måste rimligen påverka möjligheten till forskningsanknytning men kraven på forskningsanknytning och examensmålen är desamma för alla typer av lärosäten. De utvärderingar som genomförts av högskolans utbildningar sedan 1995, och framför allt 2011–2014, visar vissa men inte så stora skillnader mellan utbildning genomförd vid universitet respektive högskola som kunde förväntas av de mycket stora skillnaderna i forskningsresurser. Detta antyder att spannet för vad som ska krävas för att en utbildning uppfyller lagens krav på forskningsanknytning är betydande.

Det är således pragmatiskt/ekonomiskt nödvändigt att kraven på forskningsanknytning i dag anpassas och begränsas. Detta kan också vara pedagogiskt motiverat. Det är inte alltid den forskningsintensiva läraren som är den som är bäst för studentens lärande i en given kurs. För att uppnå målen i en examen ställs dock krav på forskningsanknytning i strängare mening. För att studenten ska uppnå åtminstone målen att göra självständiga och kritiska bedömningar, att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå, så måste studenten utbildas i en levande forskande miljö av aktiva forskare under betydande delar av utbildningen. Detta krav gäller all utbildning men kan ändå inte anses tillämpat och tillämpligt i dagens högskola.

11.3 Slutsatser, bedömningar och förslag

Ett avgörande kriterium för att utbildning ska ges inom ramen för högskolan är att *verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning*. Detta kan tillfredsställas genom att en kurs genomförs av en högskola som bedriver både utbildning och forskning. Det ställs också krav på att utbildningen vilar på *vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet*.²⁹ Den vetenskapliga grunden kan tillfredsställas genom

²⁹ Vi utreder inte här hur *konstnärlig grund* som alternativ till vetenskaplig grund ska göras. Vi utreder inte heller vad *beprövad erfarenhet* innebär men påpekar att detta inte kan ersätta vetenskaplig eller konstnärlig grund.

att utbildningen utgår från de senaste forskningsrönen. Det är emellertid inte tillräckligt att forskningsanknytning stannar vid sådana tolkningar. Den utbildning som här fokuserats – enstaka kurser som ej leder till examen, och sådan kortare utbildning som liknar yrkeshögskolans utbildning – är korta utbildningar som riskerar att inte inkorporeras i en forskande miljö och därmed gå miste om den forskningsanknytning som gör utbildningen till högskoleutbildning. Det finns en uppenbar risk att högskolelagens mål avseende studentens förmåga till att göra självständiga och kritiska bedömningar, att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå, inte uppnås i enstaka kurser och korta utbildningar.

Vi delar å andra sidan UKÄ:s bedömning att dessa höga krav inte kan tillämpas på varje enskild kurs. Vi delar också Myndigheten för yrkeshögskolans bedömning att det finns risk för att i grunden mycket likartade utbildningar ges både inom ramen för högskolan och inom ramen för yrkeshögskolan.

Vi menar, dessutom, att dagens högskoleutbildning uppvisar ett mycket stort spann i vad som utgör forskningsanknuten utbildning. Sammantaget bottenar dessa frågor i samma oklarhet: Vad innebär högskolelagens krav på forskningsanknytning?

Vi bedömer:

- Att högskolelagens krav på forskningsanknytning är oklart.
- Att vårt uppdrag att bedöma om det förekommer utbildningar inom högskolan som bör ges inom andra utbildningsformer inte kan lösas innan frågan om hur högskolelagens krav på forskningsanknytning ska tolkas har besvarats.

Det är möjligt att fortsätta på den pragmatiska vägen och förutsätta att lärosätena gör en rimlig tolkning av vad det innebär att utbildningen är forskningsanknuten, ökar sin bevakning av frågan i samverkan med Myndigheten för yrkeshögskolan och också höjer kraven gällande kortare utbildningar. UKÄ:s utvärdering av enstaka kurser visar att denna väg är framkomlig.

Emellertid – det är vår bestämda mening att det finns ett grundläggande problem i hur högskolagens krav på forskningsanknytning ska tolkas. Detta problem består i upprätthållandet av höga, och kloka, ideal om en forskningsanknuten utbildning samtidigt som högskolan expanderar och har övergått från massutbildning till att högre utbildning benämnas universell utbildning. Det är vår mening att den lätt identifierbara konflikt mellan Humboldtideal och massutbildning som sedan länge funnits inte givits den uppmärksamhet som krävs. Så länge denna betydande utmaning för högre utbildning inte ges ett tydligare svar så kommer gränsdragningen kring vad som hör till högskolans utbildningsansvar att förbli oklar.³⁰ Svaret på denna fråga påverkar också vitala aspekter av hur den svenska högskolan bör organiseras och hur uppdragen bör fördelas. Utmaningen att tillfredsställa Humboldtideal och massutbildning samtidigt delar Sverige med de flesta utbildningskulturer.

³⁰ Förslaget att närmare bestämma hur högskolelagens bestämmelser om vetenskaplig grund m.m. ska tolkas är inte nytt. Se t.ex. Riksdagens revisorer (2000) s. 6 där samma förslag framförs och IVA (2011).

Vi föreslår:

- Att lärosätena tydliggör och höjer kraven på forskningsanknytning vad gäller kortare utbildningar.
- Att lärosätena och Myndigheten för yrkeshögskolan utvecklar sin samverkan i syfte att identifiera utbildningar som överlappar i alltför hög grad.
- Att, i de fall en utbildning i högskolan synes sammanfalla med en utbildning i yrkeshögskolan, lärosätet visar på vilket sätt den aktuella utbildningen i högskolan är knuten till forskning.
- Att regeringen utreder hur högskolelagens krav enligt 1 kapitlet 2 paragrafen och högskoleutbildningens mål enligt 1 kapitlet 8 och 9 paragraferna ska tolkas.

12 Konsekvensanalys

Enligt Kommittéförordningen¹ ska utredningar belysa konsekvenser av sina förslag, med beaktande av vissa namngivna områden.

Fyra av våra förslag kan få konsekvenser för *sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet*:

- Att lärosätena ska – i de fall detta inte redan finns – skapa arenor för regelbunden och systematisk samverkan med arbetslivets representanter om dimensionering av högskolans utbildning.
- Att lärosätena ska – i de fall det föreligger behov och detta inte redan finns – skapa arenor för regelbunden och systematisk samverkan med andra lärosäten om dimensionering av högskolans utbildning.
- Att utformningen av dessa arenor ska anpassas till respektive lärosätets profil, behov och arbetslivsintresser inklusive hänsynstagande till lärosätets regionala, nationella och internationella uppdrag.
- Att regeringen samlar högskolans och arbetslivets representanter för att skapa gemensamma upplösningar av de hinder som identifierats beträffande vårdutbildningar och lärarutbildningar.

Vår bedömning är att dessa förslag sammantagna ger ökade möjligheter för olika aktörer – i både privat och offentlig verksamhet – att påverka tillgången på viss högskoleutbildning och därmed tillgången på personer med viss kompetens i olika regioner.

¹ SFS 1998:1474, 14–16 §§.

Inget av våra förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Förslagen innebär inte heller några samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Vi bedömer att förslagen inte har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för små företags arbetsförutsättningar, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för den personliga integriteten, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt utredningens direktiv ska eventuella konsekvenser för studiestödssystemet redovisas. Våra förslag har inte några konsekvenser för studiestödssystemet.

Referenser

- Alvefors, M. (2006) *Tomhetens triumf*.
- Andrén, C-G. (2013) *Visioner, vägval och verkligheter. Svenska universitet efter 1940*.
- Arbetsförmedlingen (2015) *Var finns jobben? Bedömning för 2015 och en långsiktig utblick*.
- Arum, R. & Roksa, J. (2011) *Academically Adrift. Limited Learning on College Campuses*.
- Ashwin, P. (2015) *Five ways universities have already changed in the 21st century*. The Conversation 14 May 2015.
- Asklings, B. (2012) *Expansion, självständighet, konkurrens. Vart är den högre utbildningen på väg?*
- Björklund, S. (1991) *Forskningsanknytning genom disputation*, Acta Universitatis Upsaliensis, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 112.
- Bladh, A. (2013) *Saknar den högre utbildningen relevans? En jämförande studie av högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning*. Ratio. Rapport nr 7 November 2013.
- Drucker, P. (1993) *Post-Capitalist Society*.
- Ds 1992:1 *Fria universitet och högskolor*.
- Ds 2003:4 *Magisterexamen i internationell belysning*.
- Eklund, J. (2014) *Högre utbildning, matchning och svensk ekonomisk tillväxt. En fungerande arbetsmarknad – nyckel till innovation och kunskapsdriven tillväxt*. Swedish Economic Forum Report.
- Ekengren Oscarsson, H. & Bergström, A. (red.) (2014) *Svenska trender 1986–2013*. SOM-institutet.
- Eriksson, L & Heyman, U. (2014) *Resurser för utbildning och forskning*. SUHF Dnr 12/014.

- ESO (2012) *Lärda för livet? En ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning. En rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.* (ESO) 2012:7.
- Eurofound (2010) *Fifth European Working Conditions Survey.*
- Europeiska unionen (2011) *Modernisering av högre utbildning* [COM (2011) 567 final].
- Europeiska unionen (2013) Pressmeddelande, 11 juli 2013.
- Europeiska unionens råd (2012) *Rådets slutsatser av den 11 maj 2012 om utexaminerades anställningsbarhet*, 2012/C 169/04. Europeiska unionens officiella tidning.
- Geschwind, L., Arnold, E., Terrell, M., Sadiqui, S., Allinson, R., Zuijdarn, F. (2011) *Vem ska göra vad? En studie i kopplingen mellan forskning och utbildning.* Technopolis Group.
- Hattie, J. & Marsh, H. W. (1996) *The Relationship Between Research and Teaching: a Meta-Analysis.* Review of Educational Research 66(4).
- Högskoleverket (1997a) *Årsrapport för universitet & högskolor 1995/96.* Rapport 1997:17 R.
- Högskoleverket (1997b) *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande utbildning.* Rapport 1997:27 R.
- Högskoleverket (2005) *Konsekvenser av ett utökad studieår.* Rapport 2005:12 R.
- Högskoleverket (2006) *Högskoleutbildningarnas dimensionering – ett planeringsunderlag inför läsåret 2006/07.* Rapport 2006:06 R.
- Högskoleverket (2007a) *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2007/08.* Rapport 2007:07 R.
- Högskoleverket (2007b) *Studentspegeln 2007.* Rapport 2007:20 R.
- Högskoleverket (2008a) *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2008/09.* Rapport 2008:02 R.
- Högskoleverket (2008b) *Kvinnor och män i högskolan.* Rapport 2008:20 R.
- Högskoleverket (2009a) *Högskolans ekonomi 1997–2007.* Rapport 2009:3 R.

- Högskoleverket (2009b) *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2009/10*. Rapport 2009:05 R.
- Högskoleverket (2009c) *Mått för genomströmning i utbildning på grund- och avancerad nivå*, Rapport 2009:29 R.
- Högskoleverket (2010a) *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2010/11*. Rapport 2010:01 R.
- Högskoleverket (2010b) *Eurostudent – om svenska studenter i en europeisk undersökning, hösten 2009*. Rapport 2010:20 R.
- Högskoleverket (2010c) *Orsaker till studieavbrott*, Rapport 2010:23 R.
- Högskoleverket (2011) *Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen*. 2011:19R.
- Högskoleverket (2012a) *Studenternas studiemönster och totala studietider*. Rapport 2012:2 R.
- Högskoleverket (2012b) *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2013/14*. Rapport 2012:22 R.
- Högskoleverket (2012c) *Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor*. Rapport 2012:25 R.
- Högskoleverket (2012d) *Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen*. 2012:28R.
- IVA (2011) *Agenda för forskning:s bearbetade resultat av SCBs undersökning "Forskning och utvecklingsverksamhet vid universitet och högskolor 2009"*.
- Jenkins, A. & Healey, M. (2005) *Institutional strategies to link teaching and research*. Higher Education Academy.
- Karlsson, N. & Skånberg, O. (2012) *Matchning på den svenska arbetsmarknaden*. Underlagsrapport 9 till Framtidskommissionen.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2011) *Stockholm 2020 – En utbildnings- och arbetsmarknadsprognos*. Rapport 2011:37.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2014) *Kartläggning av yrkeshögskoleutbildningar som helt eller delvis motsvaras av yrkesutbildningar inom andra utbildningsformer*. Återrapportering 2014 Dnr MYH 2014/462.

- OECD (2002) *Education at a Glance*.
- OECD (2004) *Education at a Glance*.
- OECD (2011) *Education at a Glance*.
- OECD (2013) *Education at a Glance*.
- OECD (2014) *Education at a Glance*.
- Prop. 1975/9, *Särtryck ur Reformering av högskoleutbildningen*.
- Prop. 1992/93:1, *Universitet & högskolor, Frihet för kvalitet*.
- Prop. 1992/93:169, *Högre utbildning för ökad kompetens*.
- Prop. 1994/95:100, *Särskilda utbildningsåtgärder*.
- Prop. 1995/96:184, *Tillträde till högre utbildning*.
- Prop. 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*, Utgiftsområde 16.
- Prop. 2000/01:71, *Nytt huvudmannaskap för vårdhögskoleutbildningar*.
- Prop. 2001/02:15, *Den öppna högskolan*.
- Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.
- Prop. 2006/07:107, *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet*.
- Prop. 2009/10:89, *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*.
- Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden. Ökad frihet för universitet och högskolor*.
- Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*. Utgiftsområde 16.
- Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*. Utgiftsområde 16.
- Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende universitet och högskolor.
- Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Umeå universitet.
- Regeringsbeslut *Uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*, 2014-06-19, U2014/4128/S.
- Region Skåne/Näringsliv Skåne (2012) *Utbildnings- och arbetsmarknadsprognos för Skåne – med sikte på 2020*.
- Riksdagens revisorer (2000) *Grundutbildningens högskolemässighet*. Rapport 2000/01:1.
- Saco (2014) *Framtidsutsikter. Arbetsmarknaden för akademiker år 2019*.
- SCB (2000) *SUN 2000. Svensk utbildningsnomenklatur. Standard för klassificering av svensk utbildning*. Meddelanden i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik. 2000:1.

- SCB (2005) *Svensk utbildning i internationell statistik 2005*.
- SCB (2007) *Sambandet mellan utbildning och yrke. En studie om högskoleutbildningar*. Tema: Utbildning 2007 nr 1.
- SCB (2010a) *Inträdet på arbetsmarknaden. Examinerade från högskolan 2006/07*. Temarapport 2010:6.
- SCB (2010b) *Yrkesspridning och utbytbarhet på arbetsmarknaden. Tema: Arbetsmarknad*. Temarapport 2010:4.
- SCB (2013) *Inträdet på arbetsmarknaden för universitets- och högskolestuderande. Nybörjare 2005/06*. Temarapport 2013:3.
- SCB (2014a) *På tal om kvinnor och män 2014. Lathund om jämställdhet 2014*.
- SCB (2014b) *Trender och prognoser 2014. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*.
- SCB (2014c) *Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2013/14*. Temarapport 2014:5.
- SCB (2014d) *Vuxnas deltagande i utbildning 2011/12*. Temarapport 2014:3.
- SCB (2014e) *Utbildningsbakgrund bland utrikes födda*. Tema: Utbildning 2014:6.
- SCB (2015) *Arbetskraftsundersökningarna (AKU), Grundtabeller år 2005–2014*.
- Schumpeter, P. (2011) *Angst for the educated*. *The Economist* 3 Sept. 2011.
- Socialstyrelsen (2015) *Nationella planeringsstödet 2015. Tillgång och efterfrågan på vissa personalgrupper inom hälso- och sjukvård samt tandvård*.
- SOU 1973:2, *Högskolan, sammanfattning av förslag av 1968 års utbildningsutredning*.
- SOU 2000:82, *Högskolans styrning*.
- SOU 2001:13, *Nya villkor för lärandet i den högre utbildningen*.
- SOU 2005:48, *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*.
- SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet*.
- SOU 2008:104, *Självständiga lärosäten*.
- SOU 2008:109, *En hållbar lärarutbildning*.

- Svenskt näringsliv (2012) *En översikt av yrkesutbildningssystemet för vuxna.*
- Svenskt näringsliv (2013a) *Företagens syn på högre utbildning.*
- Svenskt näringsliv (2013b) *Ett nytt finansieringssystem för högskolan – för höjd kvalitet och fler jobb.* Reformagendan. Förslag för ett företagsammare Sverige.
- Svenskt näringsliv (2014) *Rekryteringsenkäten 2014. Bättre matchning med fler inträdesjobb.*
- Sörlin S. (1996) *Universiteten som drivkrafter.*
- Sörlin, S. & Törnfeldt, G. (2000) *Kunskap för välstånd. Universiteten och omvandlingen av Sverige.*
- TCO (2013) *Lärrledd tid och kvalitet i den högre utbildningen.* TCO granskar nr. 7 2013.
- TCO (2014) *Fler till start och fler i mål. Sverige behöver fler högskoletutbildade.* TCO granskar nr 6 2014.
- TCO, SFS och Lärarförbundet (2007) *Jakten på anställningsbarhet* Rapport 2007-08-28.
- Teichler, U. (1988) *Changing Patterns of the Higher Education System. The Experience of Three Decades.*
- UKÄ (2013a) *Universitet och högskolor. Årsrapport 2013.* Rapport 2013:2.
- UKÄ (2013b) *Forskningsresurser i högskolan. En kartläggning av lärosätenas forskningsfinansiering 2008–2012.* Rapport 2013:7.
- UKÄ (2013c) *Etableringen på arbetsmarknaden 2011. Examinerade på arbetsmarknaden läsåret 2009/10.* Rapport 2013:11.
- UKÄ (2013d) *Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen.* 2013 rev 2014:2.
- UKÄ (2013e) Beslut 2013-06-18, reg nr 411-00317-13, Bedömargruppens yttrande.
- UKÄ (2013f) *Sommarkursernas utveckling, prestationsgrad och ekonomiska betydelse, Effektivitetsanalys 2013/2.*
- UKÄ (2013g) *Hur många ”platser” finns det i högskolan?* Statistisk analys 2013/12/10-13.
- UKÄ (2014a) *Universitet och högskolor. Årsrapport 2014.* Rapport 2014:7.

- UKÄ (2014b) *Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen 2014:15.*
- UKÄ (2014c) *Att utveckla uppföljningen av inaktiva studenter. Effektivitetsanalys 2014-02-25/2.*
- UKÄ (2014d) *Utvecklingen av studenternas prestationsgrad för läsåren 2004/05-2011/12. Statistisk analys 2014-12-02/9.*
- UKÄ (2015a) *Analys av för- och nackdelar med en förlängning av tandhygienistutbildningen. Rapport 2015:1.*
- UKÄ (2015b) *Befolkningens utbildningsnivå och ekonomiska satsningar inom OECD. Eftergymnasial utbildning i ett internationellt perspektiv – en jämförelse baserad på Education at a Glance. Rapport 2015:2.*
- UKÄ (2015c) *Högskolorna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2015/16. Rapport 2015:5.*
- UKÄ (2015d) *Dimensionering av högre utbildning. Rapport 2015:7.*
- UKÄ & SCB (2013) *Genomströmning och resultat i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2011/12. Statistiska meddelanden UF 20 SM 1303.*
- UKÄ & SCB (2014a) *Universitet och högskolor. Svensk och utländsk bakgrund för studenter och doktorander 2012/13. Statistiska meddelanden UF 19 SM 1401.*
- UKÄ & SCB (2014b) *Universitet och högskolor. Högskolenybjörjare 2013/14 och doktorandnybjörjare 2012/13 efter föräldrarnas utbildningsnivå. Statistiska meddelanden UF 20 SM 1403.*
- UKÄ & SCB (2014c) *Universitet och högskolor. Sökande och antagna till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå höstterminen 2014. Statistiska meddelanden UF 46 SM 1401.*
- UKÄ & SCB (2014d) *Universitet och högskolor. Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2012/13. Statistiska meddelanden UF 20 SM 1401.*
- UKÄ & SCB (2015) *Universitet och högskolor. Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2013/14. Statistiska meddelanden UF 20 SM 1501.*
- Ungdomsbarometern, enkätstudie genomförd hösten 2014.

- Universitets- och högskolerådet (2014) *Antagning till högre utbildning höstterminen 2014. Analyser av antagningsomgångarna och trender i antagningsstatistiken.*
- University World News (2012) Article 19 Feb 2012.
- Utbildnings- och kulturdepartementet (2006) *Förslag till författningsändringar med anledning av en ny utbildnings- och examensstruktur för den högre utbildningen.* Utbildnings- och kulturdepartementet (2006-03-22, U2006/2478UH).
- Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU3, *Ny högskolelag m.m.*
- Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU 8, *Anslag till högre utbildning och forskning.*
- Västra Götalandsregionen (2011) *Utbildnings- och arbetsmarknadsprognos för Västra Götaland med sikte på 2020.* Rapport 2011:4.
- Wolf A. (2002) Does Education matter? Myths about higher education and economic growth.
- World Bank (2010) *Financing Higher Education in Africa.*
- World Bank (2015) *Sweden's Business Climate. A Microeconomic Assessment.*
- Örebro universitet (2014) *Fördjupningen inom huvudområden i relation till progressionen inom ett utbildningsprogram* Rapport 2013-06-10, rev. mars 2014.

Svensk författningssamling

- SFS 1974:152, *Regeringsformen.*
- SFS 1977:218, *Högskolelag.*
- SFS 1992:1434, *Högskolelag* (inkl. dess lydelse innan ändringar enligt SFS 2001:1263, SFS 2006:173).
- SFS 1993:100, *Högskoleförordning* (inkl. dess lydelse innan ändringar enligt SFS 1994:1101, SFS 1995:337, SFS 1998:1003, SFS 1053, SFS 2007:151, SFS 2012:584).
- SFS 1993:221, *Förordning för Sveriges lantbruksuniversitet.*
- SFS 2002:760, *Förordning om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.*

SFS 2009:128, *Lag om yrkeshögskolan*.

SFS 2009:130, *Förordning om yrkeshögskolan*.

Annan författningssamling

Statens jordbruksverks författningssamling 2009:83, *Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om behörigheter för djurhälsopersonal*.

Webbplatser

Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB:

www.scb.se/AKU/

Eurostat, online database:

ec.europa.eu/eurostat/data/database

EVA, Danmarks Evalueringsinstitut:

www.eva.dk/

OKM, Finlands undervisnings- och kulturministerium:

www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/?lang=sv

UKÄ:s Nu-statistikdatabas:

www.uka.se/statistikuppfoljning/statistikdatabasomhogskolan

Universitetens Magna Charta, Sveriges universitets- och högskoleförbund:

www.suhf.se/publicerat/internationella-dokument

Kommittédirektiv 2014:54

Högskolans utbildningsutbud

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska beskriva utvecklingen och sammansättningen av utbildningsutbudet i högskolan under de senaste 20 åren ur ett helhetsperspektiv. Utvecklingen ska redovisas på både nationell nivå och lärosätetsnivå. Vidare ska utredaren bedöma om högskolans utbildningsutbud är väl avvägt i förhållande till kraven på hög kvalitet, studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhället i övrigt. Utredaren ska också föreslå om och i så fall vilka övergripande förändringar av utbildningsutbudet som behöver göras för att bättre möta framtida behov.

Utredaren ska också beskriva utvecklingen och föreslå åtgärder inom bl.a. följande specifika områden:

- sommarkurser och distansutbildning,
- öppen nätbaserad utbildning,
- vissa examensfrågor, och
- användning av ersättningsbelopp för utbildning.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2015.

Bakgrund och utgångspunkter för utredningen

Högskoleutbildning

Högskoleutbildning ska enligt högskolelagen (1992:1434) vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet. Vidare ska utbildningen enligt nämnda lag hålla hög kvalitet. Utbildning på grundnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper elever får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Den vetenskapliga och den konstnärliga grunden respektive den beprövade erfarenheten i kombination med kraven på förkunskaper är utgångspunkten för vad som ska betraktas som högskoleutbildning. Högskoleutbildning ges på tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Det är viktigt att högskoleutbildningen ger studenten möjligheter att uppnå progression i kunskaperna på samma eller tidigare nivå. Svensk högskoleutbildning kännetecknas av stor valfrihet för individen, flexibilitet och ett brett utbildningsutbud.

Högskoleutbildning ges vid 31 statliga universitet och högskolor samt vid 12 enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Frågor som berörs i det följande har betydelse både för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och för enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen meddelat föreskrifter om. I dessa direktiv används därför, om inte annat anges, begreppet lärosäten för såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare.

1993 års högskolereform som ligger till grund för dagens styrning av utbildningsutbudet

Med anledning av propositionerna Universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103) och Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363) infördes den modell för styrning av utbildningsutbudet som huvudsakligen gäller i dag. De mål som anges i lagar och förordningar för högskolan

syftar till att verksamheten ska hålla hög kvalitet och effektivitet. Lärosätena har ansvaret att utforma utbildningarna för att nå målen. Modellen innebär en decentralisering av ansvaret för beslut om bl.a. studieorganisation och utbildningsutbud till varje enskilt lärosäte.

En av grundtankarna med denna modell är att lärosätena ska anpassa utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och kraven på kvalitet i utbildningen. Sedan 1997 ska statliga universitet och högskolor enligt regleringsbrev ta hänsyn till arbetsmarknadens behov i utformningen av utbildningsutbudet. Regeringen har också gett bl.a. dåvarande Högskoleverket, numera Universitetskanslersämbetet, i uppdrag att förse statliga universitet och högskolor med underlag i frågor om arbetsmarknadens behov. Regeringen har också sedan 2012 gett statliga lärosäten i uppdrag i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor att redovisa hur de arbetar med att utforma sitt utbildningsutbud.

En ändrad utbildnings- och examensstruktur

I bilagor till förordningar som ansluter till högskolelagen anges det på vilken nivå en viss examen ska avläggas och vilka krav som ska uppfyllas för en viss examen (examensbeskrivning). Examensbeskrivningarna finns i bl.a. bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100). Examensbeskrivningarna bygger sedan 2007 på den indelning av högskoleutbildning i nivåer som gjordes med anledning av propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160, bet. 2005/06:UbU15, rskr. 2005/06:214). Av examensbeskrivningarna framgår utbildningens omfattning, mål och övriga krav som varje student ska uppnå för att få examen. Målen uttrycks i form av kunskap och förståelse, färdighet och förmåga samt värderingsförmåga och förhållningsätt. I högskolelagen anges att utbildning på respektive nivå ska bygga på utbildning på tidigare nivå. Huvudprincipen är att studier på lägre nivåer ska vara avklarade innan studier på högre nivåer kan påbörjas. Den ändrade utbildnings- och examensstrukturen är nu etablerad i högskolan. När strukturen infördes påverkades högskolans utbildningsutbud, bl.a. genom att ett stort antal utbild-

ningar som leder till olika masterexamina infördes och genom att utbildningsutbudet strukturerades om.

Ett nytt kvalitetssäkringssystem

Ett nytt kvalitetssäkringssystem infördes 2011 med anledning av propositionen Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen (prop. 2009/10:139, bet. 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320). Systemet består av utvärderingar av utbildning på grundnivå och avancerad nivå och prövningar av examenstillstånd. Tillstånd att utfärda examina får lämnas till statliga lärosäten om utbildningen uppfyller de krav som ställs i högskolelagen och de förordningar som ansluter till lagen och om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. När det gäller enskilda utbildningsanordnare får tillstånd endast lämnas om utbildningen vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet och bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. För varje examen som tillståndet avser ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

Utvärderingarna av utbildningar inriktas på utbildningarnas resultat, dvs. om de olika utbildningarna uppfyller de mål som anges i högskolelagen och kraven i examensbeskrivningarna. I och med detta har det kommit att bli ett ökat fokus på målen för respektive utbildning. De utvärderingar som har gjorts visar att större delen av de granskade utbildningarna håller en hög kvalitet. Drygt 20 procent av de utvärderade utbildningarna har dock fått omdömet bristande kvalitet. Flera lärosäten har valt att lägga ned utbildningar på grund av resultaten av utvärderingarna och i stället arbetat för att höja kvaliteten i andra utbildningar.

Universitetskanslersämbetet, som ansvarar för utvärderingarna, har i rapporten Reflektioner kring det nuvarande utvärderingssystemet, erfarenheter 2011–september 2013 framhållit att många utbildningar är för små för att kunna utvärderas och att det därmed sannolikt finns för många små utbildningar inom högskolan. Av rapporten framgår att myndigheten också är tveksam till att stu-

denter allt oftare ansöker om både yrkesexamen och generell examen på samma meriter.

Huvudprincipen om lärosätenas ansvar för utbildningsutbudet bör bestå

Principen att statliga universitet och högskolor själva ansvarar för utbildningsutbudet, både i fråga om vilka utbildningar som ska ges och hur dessa ska utformas, har införts för att utbildningarna då har bedömts kunna nå högre kvalitet. Detta ger också en bättre flexibilitet i utbildningsutbudet, eftersom universitet och högskolor kan anses ha bäst kompetens att avgöra vilka behov som finns nu och i framtiden, vilket regeringen anförde i bl.a. proposition En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337). Erfarenheter visar också att en alltför centralstyrd dimensionering av utbildning inte är ändamålsenlig. Regeringen anförde mot den bakgrunden i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utg. omr. 16, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104) att huvudprincipen om att de statliga universiteten och högskolorna själva ansvarar för utformningen av utbildningsutbudet bör bestå och att samverkan mellan lärosäten innebär möjligheter till en bättre dimensionering av utbildningarna. Regeringen har också framhållit att då den politiska styrningen minskar ökar högskolans eget ansvar i motsvarande grad, men att behovet av uppföljning och utvärdering av verksamheten samtidigt ökar (prop. 2009/10:149).

Genom att de statliga universiteten och högskolorna har getts ansvar för dimensionering av utbildningar finns det ett behov av att skapa överblick över det sammantagna utbildningsutbudet på nationell nivå som går utöver den uppföljning som görs årligen av Universitetskanslersämbetet. Det finns också ett behov av att få en djupare förståelse för hur utbildningsutbudet ser ut, bl.a. mot bakgrund av de förändringar som den ändrade examensstrukturen har medfört och med anledning av resultaten av de utvärderingar av utbildningar som har gjorts.

När det gäller dimensionering av utbudet av högskoleutbildning hos enskilda utbildningsanordnare finns det inte någon särskild reglering. Sådan utbildning ska enligt vad som har redovisats ovan uppfylla bl.a. de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskole-

lagen. Med vissa av de enskilda utbildningsanordnarna finns det avtal som reglerar dimensioneringen av de utbildningar för vilka staten och anordnaren har avtalat om ersättning under förutsättning att riksdagen anvisar medel för ändamålet. De enskilda utbildningsanordnarna är dock fria att utbilda fler studenter än vad avtalen anger, men utan ytterligare statlig ersättning. Enskilda utbildningsanordnare är friare att bedriva verksamhet och har möjligheter till andra intäkter än vad statliga lärosäten har. En samlad bild av utbildningsutbudet i högskolan bör inkludera även högskoleutbildning som ges av enskilda utbildningsanordnare.

Utvecklingen av högskolans utbildningsutbud

De svenska lärosätena har, och bör ha, olika karaktär i sina utbildningsutbud. Inget lärosäte har ensamt förmåga att anordna alla de utbildningar som behövs i samhället. Därför bör alla lärosäten göra en strategisk profilering av sina utbildningsutbud. Lärosätena är viktiga aktörer för samhällets välfärd, tillväxt och utveckling såväl på internationell och nationell som på regional nivå. Ur ett nationellt perspektiv bör det sammantagna utbildningsutbudet vara väl avvägt för att möta både det regionala och det nationella arbetsmarknads- och samhällsbehovet. För att möjliggöra en analys av hur väl sammanvägt utbildningsbehovet är finns det ett behov av en samlad nationell bild av hur lärosätena har utformat sitt utbildningsutbud.

Lärosätenas utformning av utbildningsutbudet fungerar generellt sett väl, vilket styrks av bl.a. att etableringsgraden på arbetsmarknaden för högskoleutbildade generellt sett är hög. Det finns dock utbildningar där långt fler utbildas än vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. För vissa samhällsviktiga utbildningar har utbildningsutbudet inte heller förändrats i takt med studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Detta gäller bl.a. en del hälso- och sjukvårdsutbildningar. Men även när det gäller lärarutbildningar och vissa utbildningar inom teknik finns det eller förutses det stora behov på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att få en närmare bild av utvecklingen av utbudet av sådana utbildningar och hur förändringarna i utbildningsutbudet behöver se ut framöver, liksom hur det har sett ut under de senaste 20 åren.

Utbildningsutbudet vid olika lärosäten bör komplettera varandra och anpassas till nationella och regionala behov, både nuvarande och framtida. Av lärosätenas årsredovisningar och budgetunderlag framgår att det pågår ett arbete på många lärosäten med att se över respektive utbildningsutbud med avseende på vilka utbildningar som ges och i fråga om kvalitetssäkring. En del av detta arbete sker genom att lärosätena samverkar med varandra. Lärosätena kan särskilt behöva samverka kring vissa utbildningar för att säkerställa hög kvalitet, t.ex. utbildningar med låg studentefterfrågan. En komplicerande faktor för samverkan kan vara att varje lärosäte definierar sitt huvudområde i fråga om utbildningar, vilket kan göra det svårare att anpassa utbildningsutbudet lärosätena emellan. Det kan också finnas andra faktorer som gör det svårt för lärosätena att samverka. Det finns anledning att även belysa långsiktigheten i lärosätenas dimensionering av utbildningsutbudet, vilket bl.a. berör vilka bedömningar som ligger till grund för lärosätenas beslut att starta ett program eller en kurs. För bedömningar i fråga om utbildningars arbetsmarknadsanknytning behöver en utgångspunkt vara de långsiktiga behoven.

Vissa högskoleutbildningar tenderar att bli allt längre genom att utbildningar till vissa examina har förlängts antingen genom ändrade krav på antal högskolepoäng för examen i examensbeskrivningen, genom olika former av påbyggnadsutbildningar eller av andra orsaker. Omotiverat långa utbildningar är kostsamma ur både ett samhälls- och ett individperspektiv. De riskerar också att minska antalet studenter som får plats i högskolan och fördröja inträdet på arbetsmarknaden för individen. Samtidigt kan det också finnas skäl för en förlängning så att en utbildning ska kunna möta en förändrad efterfrågan på kompetens från arbetsmarknaden eller att nivån överensstämmer med omfattningen i andra länder för ökad mobilitet. Det är dock viktigt att en sådan förlängning innebär att studenten får förutsättningar att skaffa sig ytterligare kompetens. En kartläggning av förlängda utbildningar saknas. I fråga om kompetensutveckling och vidareutbildning inom ramen för en anställning bör arbetsgivaren självfallet även i fortsättningen ha ett huvudansvar för sådan utbildning.

Uppgifter från Universitets- och högskolerådet som på uppdrag av lärosätena biträder vid antagning av studenter och ansvarar för ett samordnat antagningsförfarande visar att ett antal kurser tillkom-

mer under respektive antagningsprocess, dvs. så sent som efter sista ansökningsdag, och att många utbildningar ställs in. Det saknas en samlad bild av varför och i hur stor utsträckning utbildningsutbudet förändras på detta sätt och vilken effekt det får för dem som söker till högskolan.

Förutom en nationell bild av det sammantagna utbudet av högskoleutbildningar behövs det också göras en bedömning av vilka behov av utbildning som kan anses motiverade utifrån högskolans uppdrag och som inte tillräckligt tillgodoses i högskolan i dag, liksom en analys av orsakerna till att behovet inte uppfylls.

Utredaren ska

- beskriva utvecklingen och sammansättningen av utbildningsutbudet i högskolan ur ett helhetsperspektiv såväl på nationell nivå som på lärosätetsnivå under de senaste 20 åren,
- i beskrivningen uppmärksamma t.ex. fördelningen mellan fristående kurser och kurser inom program, fördelningen mellan master- respektive magisterutbildningar, andelen kurser och utbildningar som har en mer direkt arbetsmarknadsanknytning och utbildningar och kurser som främst ges i bildningssyfte, utbudet av utbildningar som leder till någon examen och utbudet av utbildningar av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär,
- göra en bedömning av och föra ett resonemang om huruvida balansen i högskolans utbildningsutbud är väl avvägd med hänsyn till studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhällets övriga behov och målet att utbildning i högskolan ska ha hög kvalitet och att studenterna ska ha möjligheter till progression i utbildningen,
- bedöma vilka eventuella hinder det finns för lärosätenas möjligheter att samverka om utbildningsutbudet och föreslå förändringar för att underlätta sådan samverkan,
- beskriva i vilken utsträckning och för vilka utbildningar utbildningstiden i praktiken har förlängts sedan 1993 och analysera orsakerna till och bedöma nyttan av sådana förlängningar,
- analysera om det finns behov för lärosätena att göra övergripande förändringar av utbildningsutbudet för att bättre möta

framtida behov och om behov finns föreslå sådana förändringar, och

- bedöma om det inom ramen för nuvarande resurstilldelnings-system behövs starkare incitament för lärosäten att dimensionera efter samhällets behov och i så fall föreslå hur sådana incitament kan utformas.

Särskilda områden som påverkar utbildningsutbudet

Förutom behovet av en helhetsbild av utbildningsutbudet och dimensioneringen finns det ett antal andra frågor som påverkar eller som kan komma att påverka utbildningsutbudet och som bör utredas. Dessa beskrivs i det följande.

Distansutbildning och sommarkurser

Utbildning på distans gör det möjligt för en student att studera kurser som inte ges på den egna bostadsorten och ger personer med förankring på arbetsmarknaden möjlighet att fort- och vidareutbilda sig inom högskolan. Detta främjar det livslånga lärandet. Högskoleverket har i rapporten Kartläggning av distansverksamheten vid universitetet och högskolor gjort en kartläggning av distansutbildning i högskolan (rapport 2011:2 R). Den visar bl.a. att distansutbildningen har ökat kraftigt under de senaste tio åren och att det finns många olika sorters distansutbildningar. Utbudet av distansutbildningar består enligt rapporten huvudsakligen av fristående kurser på grundnivå. Trots detta är prestationsgraden på distanskurser betydligt lägre än för kurser som enbart är förlagda till campus. Programutbildningar på distans har en prestationsgrad i nivå med program som inte studeras på distans, och självfallet finns det också kurser med god prestationsgrad, t.ex. sådana med tydlig karaktär av vidareutbildning. Detta visar att själva distributionsformen för en utbildning inte är avgörande för prestationsgraden.

Det är viktigt att utbildningsutbudet på distans är relevant för att studenter ska kunna studera hela program och få examina utan att flytta från sin hemort och för att underlätta fort- och vidare-

utbildning. Det är också viktigt att utbildningarna håller hög kvalitet, vilket är en förutsättning för hög prestationsgrad. Den tekniska utvecklingen i fråga om distansutbildningar ger nya möjligheter för lärosäten att samverka om hela utbildningar eller samarbeta om vissa kursmoment.

Även antalet sommarkurser, dvs. kurser som vanligtvis genomförs under en period som sträcker sig från mitten av juni till mitten av augusti, har ökat under ett antal år. Sommarkurser ges på både campus och distans och ger möjlighet för studenter att fördjupa eller bredda sina kunskaper. Flera lärosäten erbjuder sommarkurser. Dessa kurser är dock sällan integrerade i reguljära utbildningsprogram, framför allt inte i utbildningar som leder till yrkesexamen. Sommarkurser bör i större utsträckning kunna utnyttjas för att förkorta studietiden till examen för de studenter som så önskar.

Utredaren ska

- belysa hur distansutbildningsutbudets innehåll förhåller sig till utbudet av högskoleutbildning generellt och belysa orsaker till dessa skillnader,
- bedöma hur väl utbudet av utbildning på distans möter behovet av fort- och vidareutbildning,
- kartlägga hur lärosätena samarbetar inom distansutbildning, och
- kartlägga lärosätenas utbud av sommarkurser och föreslå hur utbudet av dessa i större utsträckning kan ge fler studenter en kortare studietid.

En ny form av öppen nätbaserad utbildning

Under de senaste fem åren har nya former för högskoleutbildning på distans som är baserad på informationsteknik och sociala medier utvecklats. Framför allt har universitet i USA varit pådrivande. Högskolekurser och hela program ger ett stort antal studenter runt hela världen en ny form av öppen nätbaserad utbildning, s.k. Massive Open Online Courses (MOOCs). Tekniken möjliggör för stora mängder studenter att ofta kostnadsfritt ta del av utbildning från olika lärosäten i hela världen. Antalet deltagare i en utbildning som ges inom den öppna nätbaserade utbildningen är mycket större än på en vanlig utbildning. Kostnaderna för att förbereda

utbildningen kan initialt vara högre än för andra utbildningar men är sedan ofta betydligt lägre per student. Vissa svenska lärosäten har startat eller börjat utveckla öppen nätbaserad utbildning. En svensk utökning av sådan utbildning måste ses i ljuset av den internationella utveckling som redan pågår.

Även om det finns potentiellt stora möjligheter kan utvecklingen bidra till att ett antal svårigheter uppstår. Prestationsgraden på öppen nätbaserad utbildning är ofta mycket låg, inte sällan under tio procent. Den öppna nätbaserade utbildningen är inte automatiskt att betrakta som högskoleutbildning enligt de svenska högskoleförfattningarna. I det resurstilldelningssystem som gäller i dag för statliga universitet och högskolor får lärosätena ersättning när studenter registrerar sig respektive presterar resultat. Detta gäller inte automatiskt för de öppna nätbaserade utbildningarna som därmed inte ger ekonomisk ersättning till lärosätena. På vissa utbildningar utomlands är själva examinationen avgiftsbelagd för att finansiera utbildningarna. I dag är personer som deltar i sådan utbildning i Sverige inte formellt antagna vid det lärosäte som anordnar utbildningen och är därmed inte studenter i högskoleförfattningarnas mening. De har därför inte heller samma rättigheter eller inflytande som andra studenter har, och utbildningarna leder inte till någon examen.

Utredaren ska

- analysera möjligheter och eventuella hinder med ett införande av en öppen nätbaserad utbildning i svensk högskola i relation till den internationella utvecklingen, inklusive finansiering och eventuellt tillgodoräknande av kurserna, och
- föreslå om och i så fall på vilket sätt och i vilken omfattning en öppen nätbaserad utbildning skulle kunna rymmas inom ramen för den svenska högskolan och vilka konsekvenser detta skulle få.

Ges utbildningen inom rätt utbildningsform?

Högskolan har över tid kommit att rymma allt fler utbildningar, och utbildningsutbudet har breddats för att motsvara studenternas efterfrågan. Det har gjort att högskoleutbildning ibland tangerar eller överlappar utbildning som bedrivs inom andra utbildnings-

former, t.ex. inom yrkeshögskolan, kommunal vuxenutbildning och studieförbund. Utbildning som primärt hör hemma inom andra utbildningsformer bör principiellt inte ges vid statliga universitet och högskolor och bör inte heller ges som högskoleutbildning. I den mån annan utbildning får ges vid universitet och högskolor har de särskilda uppdrag att ge sådan utbildning, t.ex. den s.k. basårsutbildningen, utbildning inom uppdragsverksamhet eller utbildning inom ramen för yrkeshögskolan. I övrigt följer det av bestämmelser i högskolelagen och förordningar som ansluter till den lagen att det bara är högskoleutbildning som får anordnas vid ett statligt lärosäte. Om anslag som är avsedda för högskoleutbildning används för utbildning som skulle kunna ges inom andra utbildningsformer, kan effektiviteten i den statliga resursanvändningen ifrågasättas. Regeringen gav dåvarande Högskoleverket (numera Universitetskanslersämbetet) i uppdrag att fortlöpande granska ett urval av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen (U2010/427/UH). Hittills har tre granskningar genomförts med anledning av uppdraget (Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen 2011, 2012 och 2013). Granskningarna visar bl.a. att det finns kurser som inte bedöms uppnå kraven på högskoleutbildning. I dagsläget saknas det dock en tydlig bild av hur stor omfattningen av dessa kurser är eller vilken typ av kurser det rör sig om. Gränsdragningen mellan olika utbildningsformer är ibland svår att göra och en tydligare vägledning kan behövas.

Utredaren ska

- bedöma om det förekommer utbildningar inom högskolan som bör ges inom andra utbildningsformer.

Vissa examensfrågor

En student har rätt att efter ansökan få examen från högskolan om examenskraven är uppfyllda. Trots att en relativt hög andel av den svenska befolkningen studerar på högskolan är andelen studenter som tar examen lägre än i många jämförbara länder. En viktig orsak är sannolikt att det finns många studenter som läser enstaka kurser utan avsikt att ta någon examen. Vidare finns det studenter som blir anställda innan de har avslutat sin utbildning. En orsak till den

relativt låga andelen uttagna examina är att en arbetsgivare inte alltid efterfrågar examensbevis. Det finns inte heller några särskilda incitament för lärosätena att öka examensfrekvensen inom ramen för nuvarande resurstilldelningssystem. På en allt mer internationell arbetsmarknad blir det dock viktigare för studenten att kunna visa upp examensbevis, eftersom en examen från högskoleutbildning i många länder ofta är ett krav för kvalificerade arbeten. För studenternas fortsatta arbetsliv och rörligheten på arbetsmarknaden är det därför viktigt att de ansöker om och får examen.

Det förekommer att lärosäten utfärdar flera examina till samma student som är baserade på identiska eller nästan identiska studiemeriter. Allt oftare ansöker en student som har genomgått utbildning som leder till en yrkesexamen även om en generell examen utifrån samma meriter. Som Universitetskanslersämbetet har påtalat i anslutning till utbildningsutvärderingar skiljer sig dock examensmålen åt mellan generella examina och yrkesexamina, varför det i många fall är tveksamt om meriterna kan uppfylla kraven för båda. Myndigheten har också påtalat att flera examina på samma meriter leder till en otydlighet i förhållande till studenterna och mot arbetsmarknaden. Regeringen angav också i propositionen Bäst i klassen – en ny lärarutbildning (prop. 2009/10:89, bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248) att flera examina på samma meriter riskerar att devalvera värdet på yrkesexamina.

Högskoleutbildning på avancerad nivå ska bygga på tidigare nivå. I högskoleförordningen anges att kraven på grundläggande behörighet för ett utbildningsprogram som leder till en generell eller konstnärlig examen på avancerad nivå ska vara examen på grundnivå. Undantag får göras om en sökande uppfyller fordringarna för en sådan examen, men examensbeviset på grund av särskilda omständigheter inte har hunnit utfärdas. I dag saknas en kartläggning över hur antagningen till avancerad nivå fungerar i detta avseende.

Eftersom examensmålen för utbildningar som leder till yrkesexamina på grundnivå skiljer sig från målen för generella master- och magisterexamina, kan det innebära svårigheter att inom dagens system utveckla utbildningar där önskad progression inom yrkeskunskaperna kan uppnås även på avancerad nivå. Det finns därför anledning att se över om det finns behov av examina på avancerad nivå som i fråga om yrkeskunskaper kompletterar de redan befintliga.

Utredaren ska

- analysera orsaker till att andelen studenter som tar examen är relativt låg i Sverige och i analysen belysa skillnader mellan män och kvinnor och orsaker till skillnaderna,
- föreslå åtgärder på lärosätetsnivå och på nationell nivå som kan öka examensfrekvensen med utgångspunkt i nuvarande resursnivå,
- kartlägga och analysera förekomsten av och orsaker till att flera examina utfärdas på samma studiemeriter, inklusive hur lärosätena bedömer skillnaderna i examensmålen för yrkesexamina respektive generella examina när sådana examina utfärdas,
- föreslå åtgärder för att begränsa utfärdandet av flera examina på samma meriter om det bedöms nödvändigt,
- analysera hur bestämmelserna i högskoleförordningen om tillträde till utbildning på avancerad nivå fungerar i fråga om kravet på examen på grundnivå, och
- analysera om det finns ett behov av att komplettera dagens examensstruktur på avancerad nivå med ytterligare examina och i så fall föreslå sådana kompletteringar.

Användningen av de olika ersättningsbeloppen för utbildning

Principerna för dagens resurstilldelningssystem presenterades i propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr.1992/93:363). Varje år tilldelas statliga universitet och högskolor för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå ett s.k. takbelopp inom vilket lärosätena själva bestämmer hur många studenter som ska antas utifrån takbeloppets storlek. Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan är av olika skäl undantagna från systemet. Samma system gäller dock för stiftelsehögskolorna Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola, men avräkningen för dessa regleras i avtal. Ersättningen för utbildning som tilldelas lärosätena beräknas utifrån antalet helårsstudenter som baseras på antalet registrerade studenter och antalet helårsprestationer som baseras på det antal högskolepoäng studenterna presterar på ett år. Samtliga helårsstu-

denter och helårsprestationer avräknas utifrån en kursklassificering till ett utbildningsområde som beror på kursens ämnesinnehåll. Olika utbildningsområden genererar olika höga ersättningsbelopp. Med undantag för några av de högsta ersättningsbeloppen, som gäller för bl.a. flera konstnärliga utbildningsområden, är det lärosätena själva som avgör omfattningen på avräkningen inom respektive utbildningsområde.

Flera rapporter har visat att klassificeringen av kurser har tenderat att förändras över tid och att avräkningen av högre ersättningsbelopp har ökat. Riksrevisionen konstaterade i sin rapport Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning (RiR 2010:4) att lärosäten klassificerade kurser på olika sätt och att lärosätena över tid har förändrat sin klassificering av kurser i riktning mot utbildningsområden med högre ersättningsbelopp. Med anledning av rapporten gav regeringen dåvarande Högskoleverket i uppdrag (U2011/7204/UH) att tillsammans med lärosätena utveckla uppföljningen av kursklassificeringen. Högskoleverket anser i redovisningen av uppdraget i rapporten Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor (2012:25 R) att en av förklaringarna till att klassificeringen skilde sig åt mellan lärosäten är att kurser inom ett och samma ämne kan ha olika ämnesinnehåll och därmed tillföras olika utbildningsområden (U2012/6589/UH). Regeringen ansåg dock att frågan behövde belysas vidare och gav Universitetskanslersämbetet i uppdrag att fortsätta följa kursklassificeringen (U2012/7213/UH). I sin rapport Kursklassificering av sjuksköterskeutbildningar (effektivitetsanalys 2013-12-03, 2013/3) redovisar Universitetskanslersämbetet att klassificeringen av utbildningen skiljer sig väsentligt åt mellan lärosätena i fråga om andelen kurser som har klassificerats som utbildningsområde medicin med åtföljande högre prislapp än alternativet vårdvetenskap. Vidare har genomsnittet av andelen kurser inom sjuksköterskeutbildning som klassificeras som medicin ökat från 10 procent 2001 till drygt 20 procent 2012.

Av budgetpropositionen för 2012, utgiftsområde 16 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 16, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98) framgår att klassificering av kurser måste ske på ett likartat sätt för att man ska åstadkomma rättvisa villkor, men att någon helt likriktad klassificering

samtidigt inte är möjlig. Det finns ett behov av att närmare utreda varför kursklassificeringen uppvisar så stora variationer.

Utredaren ska

- beskriva hur lärosätenas klassificering av kurser har utvecklats sedan 1993,
- analysera om förändrade klassificeringar kan motiveras med ett ändrat ämnesinnehåll,
- analysera vilka konsekvenser utvecklingen av klassificeringarna har haft för lärosätenas effektivitet i resursanvändningen och vilka effekter denna utveckling har haft på volymen av lärosätenas utbildningsutbud, och
- föreslå hur likvärdighet i tillämpningen av kursklassificeringen kan främjas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag och redovisa vilka ekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Denna redovisning ska ske i enlighet med vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474). En utgångspunkt för utredningen är att de förslag som lämnas ska utgå från nuvarande resursnivå inom gällande resurstilldelningssystem för högskoleutbildning. Eventuella konsekvenser för studiestödssystemet ska också belysas. Utredaren ska i arbetet beakta de skillnader som finns mellan statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare i fråga om styrningen av utbudet av högskoleutbildning. Om utredarens förslag innebär kostnadsökningar, ska utredaren föreslå en finansiering enligt vad som anges i 14 § kommittéförordningen.

Utredaren ska i arbetet beakta jämställdhetsaspekten.

I frågor som rör dimensionering av utbildningsutbudet inom högskolan måste hänsyn tas till de åtaganden som Sverige har gjort inom ramen för det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet (2013/55/EU, ändringsdirektivet).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med statliga universitet och högskolor samt med enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina. Vidare ska utredaren samråda med Myndigheten för yrkeshögskolan som ansvarar för yrkeshögskoleutbildningar. Utredaren ska också samråda med Universitetskanslersämbetet, särskilt när det gäller myndighetens uppdrag om dimensionering i regleringsbrevet för budgetåret 2014, och med Universitets- och högskolerådet. Vidare ska utredaren samråda med andra berörda myndigheter. Utredaren ska under arbetets gång hämta in synpunkter från Sveriges förenade studentkårer, Sveriges universitets- och högskoleförbund och andra berörda organisationer.

Utredaren ska i fråga om förslag till åtgärder som påverkar utbildningsutbudet inom områdena sommarkurser och distansutbildning samt öppen nätbaserad utbildning särskilt informera och samråda med utredningen Försvarsmaktens personalförsörjning (dir. 2013:94). Utredaren ska också samråda med En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården (dir. 2013:104). Utredaren ska vidare samråda med den utredare som biträder Utbildningsdepartementet med att göra en översyn av Myndigheten för yrkeshögskolans uppgifter (U 2013:G).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:23

Tilläggsdirektiv till Utredningen om högskolans utbildningsutbud (U 2014:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 mars 2015

Ändring av och förkortad tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 april 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. beskriva utvecklingen och sammansättningen av utbildningsutbudet i högskolan under de senaste 20 åren ur ett helhetsperspektiv och bedöma om högskolans utbildningsutbud är väl avvägt (dir. 2014:54).

Regeringen vill betona att det är viktigt att motverka eventuella mekanismer antingen i styrsystemet eller i omvärlden som leder till omotiverade förlängningar av utbildningar. Med den utgångspunkten görs nu följande ändringar i uppdraget. I avsnittet om utvecklingen av högskolans utbildningsutbud ska utredaren beskriva i vilken utsträckning och för vilka utbildningar utbildningstiden i praktiken har förlängts sedan 1993, analysera orsakerna till och bedöma nyttan av sådana förlängningar samt föreslå åtgärder för att motverka omotiverade förlängningar av utbildningar om sådana kan konstateras. I samma avsnitt tas den del av uppdraget bort som gäller att bedöma vilka eventuella hinder det finns för lärosätenas möjligheter att samverka om utbildningsutbudet och att föreslå förändringar för att underlätta sådan samverkan.

Utredaren fick också i uppdrag att utreda några särskilda områden som påverkar utbildningsutbudet. Följande delar av dessa tas bort ur utredarens uppdrag. Under avsnittet Distansutbildning och sommarkurser tas uppdraget att kartlägga hur lärosätena samarbe-

tar inom distansutbildning bort, liksom avsnittet En ny form av öppen nätbaserad utbildning. Under avsnittet Vissa examensfrågor tas det uppdrag bort som gäller att analysera hur bestämmelserna i högskoleförordningen om tillträde till utbildning på avancerad nivå fungerar i fråga om kravet på examen på grundnivå, liksom uppdraget att analysera om det finns ett behov av att komplettera dagens examensstruktur på avancerad nivå med ytterligare examina och i så fall föreslå sådana kompletteringar. Hela avsnittet om användningen av de olika ersättningsbeloppen för utbildning tas också bort ur utredarens uppdrag.

Förutom de beskrivna ändringarna kvarstår utredarens ursprungliga direktiv.

Uppdraget skulle redovisas senast den 15 oktober 2015. Utredningstiden förkortas. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Lärosättesbilaga

I lärosättesbilagan, som enbart publiceras elektroniskt, finns uppgifter för varje högskola redovisad för åren 1994-2013. Där redovisas fördelningen av helårsstudenter efter programtyp och fristående kurser för respektive SUN 1-nivå. Detta gör det möjligt att följa utvecklingen för enskilda yrkesinriktade respektive generella program och fristående kurser.

Bilagan finns tillgänglig på det USB-gem som åtföljer vissa av de tryckta exemplaren av denna SOU. Alternativt kan den hämtas från regeringens webbplats www.sou.gov.se under rubriken *Avslutade utredningar*.

Kontakter

Referensgrupp

Tove Ahlsten, Sveriges förenade studentkårer

Johan Alvfors, Sveriges förenade studentkårer

Mikaela Almerud, Svenskt näringsliv

German Bender, TCO

Carin Renger, Sveriges kommuner och landsting

Karin Röding, Sveriges universitets- och högskoleförbund

Linda Simonsen, Saco

Astrid Söderberg Widding, Sveriges universitets- och högskoleförbund

Karin Åmossa, Sveriges universitetsläraresförbund

LO har avstått från deltagande.

Rådgivande grupp

Mikael Alexandersson

Agneta Bladh

Lena Eriksson

Per Fagrell

Camilla Georgsson (t.o.m. 2014-12-11)

Ann Fritzell

Einar Lauritzen

Janerik Lundquist

Robin Moberg (fr.o.m. 2015-02-09)

Lars Rydberg

Deltagande organisationer vid hearings

Lärosäten

Chalmers tekniska högskola
Ersta Sköndal högskola
Försvarshögskolan
Gymnastik- och idrottshögskolan
Göteborgs universitet
Handelshögskolan i Stockholm
Högskolan i Borås
Högskolan Dalarna
Högskolan i Gävle
Högskolan Kristianstad
Högskolan i Jönköping
Högskolan i Skövde
Högskolan Väst
Johannelunds teologiska högskola
Karlstads universitet
Karolinska institutet
Kungl. musikhögskolan
Kungl. tekniska högskolan
Linköpings universitet
Linnéuniversitetet
Luleå tekniska universitet
Lunds universitet
Malmö högskola
Mittuniversitetet
Mälardalens högskola
Newmaninstitutet
Stockholms konstnärliga högskola

Stockholms musikpedagogiska institut
Stockholms universitet
Sveriges lantbruksuniversitet
Sveriges universitets- och högskoleförbund
Södertörns högskola
Umeå universitet
Uppsala universitet
Örebro universitet

Arbetslivsorganisationer

Almega
Expander Business Consulting AB
Jernkontoret
Landstinget i Värmland
Läraryrket
Region Örebro län
Saco
Sveriges kommuner och landsting
Svenskt näringsliv
TCO
Teknikföretagen
Unionen
Vårdförbundet

Student-, elevorganisationer m.m.

Förbundet Unga Forskare
Saco studentråd
Sveriges förenade studenter
Sveriges elevkårer
Ungdomsbarometern

Utredningens besök i Finland, Norge och Danmark

Finland

Undervisnings- och kulturministeriet

Norge

Kunnskapsdepartementet

NOKUT

Universitets- og højskolerådet

Danmark

Utdannelse- og Forskningsministeriet

Utvvalg for Kvalitet og Relevans i de Vidergående Uddannelse
(Kvalitetsutvalget)

Danske Universiteter

Universitet och högskolor 2013

Universitet

Uppsala universitet
Lunds universitet
Göteborgs universitet
Stockholms universitet
Umeå universitet
Linköpings universitet
Karolinska institutet
Kungl. Tekniska högskolan
Chalmers tekniska högskola*
Luleå tekniska universitet
Handelshögskolan i Stockholm*
Sveriges lantbruksuniversitet
Karlstads universitet
Linnéuniversitetet
Mittuniversitetet
Örebro universitet

Högskolor

Blekinge tekniska högskola
Försvarshögskolan
Gymnastik- och idrottshögskolan
Högskolan i Borås
Högskolan Dalarna

Högskolan på Gotland**
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Jönköping*
Högskolan Kristianstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Väst
Malmö högskola
Mälardalens högskola
Södertörns högskola

Konstnärliga högskolor

Dans- och cirkushögskolan***
Konstfack
Kungl. Konsthögskolan
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Operahögskolan i Stockholm***
Stockholms dramatiska högskola***

Övriga enskilda utbildningsanordnare

Beckmans designhögskola
Ericastiftelsen
Ersta Sköndal högskola
Evidens AB
Gammelkroppa skogsskola
Johannelunds teologiska högskola
Newmaninstitutet
Röda korsets högskola
Sophiahemmet högskola
Stockholms musikpedagogiska institut
Svenska institutet för kognitiv psykoterapi

Stockholms akademi för psykoterapeututbildning
Teologiska högskolan, Stockholm
Örebro teologiska högskola

*) Enskild utbildningsanordnare.

***) Ingår fr.o.m. 1 juli 2013 i Uppsala universitet.

****) Bildade Stockholms konstnärliga högskola 1 januari 2014.

Källa: UKÄ (2013) Universitet och högskolor. Årsrapport 2013. Rapport 2013:2.

SUN- och ISCED- klassificering

Svensk utbildningsnomenklatur (SUN)

Svensk utbildningsnomenklatur, SUN, är en standard för klassificering av enskilda utbildningar, samtidigt som den utgör ett system för aggregering av utbildningar till större grupper. SUN används i såväl centrala register för officiell statistik, t.ex. i SCB:s register över befolkningens utbildning, som vid specialundersökningar. Standarden används även av företag och organisationer för registrering av personalens utbildning i personaladministrativa informationssystem.

SUN reviderades 1998–1999 med syfte att åstadkomma en anpassning till ISCED 1997 (se nedan). Detta av två skäl; dels hade ISCED 1997 anpassats till de senaste årtiondenas utveckling inom utbildningsområdet, dels skulle en anpassning av SUN komma att underlätta användningen av den nationella statistiken i internationella sammanhang. Ett annat mål med revideringen var att få ett mer hanterligt och överblickbart system för klassificering av svensk utbildning från 1950- talet och framåt.

Denna version av SUN – SUN 2000 – gäller som nationell standard för utbildningsklassificering fr.o.m. juli år 2000.

Den första siffran anger utbildningens innehåll på den grävsta nivån.

- 0 Allmän utbildning
- 1 Pedagogik och lärarutbildning
- 2 Humaniora och konst
- 3 Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration
- 4 Naturvetenskap, matematik och data
- 5 Teknik och tillverkning

- 6 Lant- och skogsbruk samt djursjukvård
- 7 Hälso- och sjukvård samt social omsorg
- 8 Tjänster
- 9 Okänd

På SUN två-siffernivå används följande indelning:

- 01 Bred, generell utbildning
- 08 Läs- och skrivinläring för vuxna
- 09 Personlig utveckling
- 14 Pedagogik och lärarutbildning
- 21 Konst och media
- 22 Humaniora
- 31 Samhälls- och beteendevetenskap
- 32 Journalistik och information
- 34 Företagsekonomi, handel och administration
- 38 Juridik och rättsvetenskap
- 42 Biologi och miljövetenskap
- 44 Fysik, kemi och geovetenskap
- 46 Matematik och övrig naturvetenskap
- 48 Data
- 52 Teknik och teknisk industri
- 54 Material och tillverkning
- 58 Samhällsbyggnad och byggnadsteknik
- 62 Lantbruk, trädgård, skog och fiske
- 64 Djursjukvård
- 72 Hälso- och sjukvård
- 76 Socialt arbete och omsorg
- 81 Personliga tjänster
- 84 Transporttjänster
- 85 Miljövård och miljöskydd
- 86 Säkerhetstjänster
- 99 Okänd

Källa: SCB (2000) SUN 2000. Svensk utbildningsnomenklatur. Standard för klassificering av svensk utbildning. Meddelande i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik. 2000:1.

International Standard Classification of Education (ISCED).

För att möjliggöra jämförelser mellan olika länders data krävs att de mätningar som görs utgår från gemensamma definitioner och klassifikationer. På utbildningsområdet används en klassificering som på engelska heter International Standard Classification of Education (ISCED). Den statistik som beskrivs i kapitel 4 är klassificerad enligt den ISCED-klassifikation som antogs år 1997 (ISCED 1997). I den grupperas utbildningsprogram främst efter nivå och ämnesinriktning. Den svenska utbildningsnomenklaturen, SUN 2000, har anpassats till ISCED 1997. ISCED-klassificeringen har nyligen reviderats (ISCED 2011), men hittills har OECD inte publicerat statistik enligt denna i *Education at a Glance*.

ISCED 5

ISCED 5 avser utbildning på högskolenivå. Denna nivå består av utbildningar med ett mer avancerat innehåll än de utbildningar som hör hemma på nivåerna 3–4. Normalt krävs en utbildning på nivå 3A eller 3B (gymnasial nivå), alternativt en utbildning på nivå 4A (basår), för tillträde till denna nivå.

För att en utbildning skall räknas hit krävs en ackumulerad, teoretisk studietid på nivå 5 om minst 2 år.

Utbildningar på denna nivå delas upp på 5A respektive 5B.

ISCED 5A

Hit räknas utbildningar med ett teoretiskt/forskarförberedande innehåll samt utbildningar som ger tillträde till yrken med krav på hög teoretisk utbildning (läkare, tandläkare, arkitekter etc.). Utbildningarna på denna nivå ska normalt omfatta minst tre års studier men

är ofta längre. Teoretiska utbildningar ingående i en sekventiell serie där en senare examen kan leda till forskarutbildning kan räknas hit.

Svenska utbildningar som räknas hit är:

- Högskoleutbildningar som leder till kandidat-, magister- och masterexamen (generella examina omfattande minst 180 hp).
- Högskoleutbildningar som leder till konstnärlig kandidat-, magister- och masterexamen (omfattande minst 180 hp).
- Högskoleutbildningar som leder till yrken med höga krav på teoretisk utbildning såsom läkare, tandläkare, sjuksköterska, civilingenjör, lärare, jurist, socionom, agronom etc. Samtliga högskoloutbildningar som leder till en yrkesexamen omfattande minst 180 hp räknas hit.

ISCED 5B

Hit räknas utbildningar som är av mer praktisk/yrkesförberedande karaktär. Dessa utbildningar är ofta kortare än 5A-utbildningarna och omfattar normalt 2–3 års studier. Minimikraven är en ackumulerad, teoretisk studietid om minst 2 år.

Svenska utbildningar som räknas hit är:

- Yrkeshögskoleutbildning om minst 2 år.
- Högskoleutbildning som leder till högskoleexamen (generell examen 120 hp).
- Högskoleutbildning som leder till konstnärlig högskoleexamen (120 hp).
- Högskoleutbildning som leder till en yrkesexamen omfattande mindre än 180 poäng, (utbildning till yrkeslärare, tandhygienist, djursjukvårdare, hippolog, lantmästare, landskapsingenjör, skogstekniker, trädgårdsingenjör).
- Folkhögskolans utbildningar till fritidsledare, dramapedagoger och kantor.
- Vissa övriga eftergymnasiala studiestödsberättigande utbildningar, minst 2 år.

Källa: SCB (2005) Svensk utbildning i internationell statistik 2005. s. 190, samt UKÄ (2015) Befolkningens utbildningsnivå och ekonomiska satsningar inom OECD, Rapport 2015:2, s. 4.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]
Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. [69]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]
Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]
En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]
SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]
Högre utbildning under tjugo år. [70]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]