



Det livslånga lärandet inom högre utbildning

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om det livslånga lärandet inom högre utbildning till handlingarna. Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Det livslånga lärandet inom högre utbildning (RiR 2016:15). Riksrevisionen har i rapporten granskat lärosätenas arbete med att erbjuda fortbildning och vidareutbildning till yrkesverksamma.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning av de åtgärder som behöver vidtas med anledning av granskningsrapporten.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Behandlade förslag

Skrivelse 2016/17:67 Riksrevisionens rapport om det livslånga lärandet inom högre utbildning.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Ärendet och dess beredning..... | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Skrivelsens huvudsakliga innehåll..... | 5 |
| Utskottets överväganden..... | 6 |
| Det livslånga lärandet inom högre utbildning..... | 6 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 12 |
| Skrivelsen..... | 12 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Det livslånga lärandet inom högre utbildning

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:67 till handlingarna.

Stockholm den 16 maj 2017

På utbildningsutskottets vägnar

Lena Hallengren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lena Hallengren (S), Christer Nylander (L), Camilla Waltersson Grönvall (M), Thomas Strand (S), Betty Malmberg (M), Caroline Helmersson Olsson (S), Stefan Jakobsson (SD), Michael Svensson (M), Håkan Bergman (S), Ulrika Carlsson i Skövde (C), Elisabet Knutsson (MP), Gunilla Svantorp (S), Robert Stenkvist (SD), Daniel Riazat (V), Roza Güclü Hedin (S), Maria Stockhaus (M) och Magnus Oscarsson (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlar utskottet regeringens skrivelse 2016/17:67 Riksrevisionens rapport om det livslånga lärandet inom högre utbildning. Inga motionsyrkanden har väckts med anledning av skrivelsen.

Riksrevisionen överlämnade granskningsrapporten Det livslånga lärandet inom högre utbildning (RiR 2016:15) till riksdagen den 20 juni 2016. Riksdagen överlämnade därefter granskningsrapporten till regeringen den 1 juli 2016. Regeringen överlämnade sin skrivelse om granskningsrapporten till riksdagen den 14 december 2016.

Bakgrund

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och en del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionens alla effektivitetsgranskningar som inte avser Riksdagsförvaltningen eller riksdagens övriga myndigheter ska lämnas till riksdagen som i sin tur lämnar dem vidare till regeringen. Regeringen ska därefter inom fyra månader (juli och augusti oräknade) lämna en skrivelse till riksdagen som redogör för vilka åtgärder man vidtagit eller tänker vidta med anledning av en granskningsrapport.

Riksrevisionen har i detta ärende granskat lärosätenas arbete med att erbjuda fortbildning och vidareutbildning till yrkesverksamma.

Riksrevisionen anger i rapporten att fortbildning avser utbildning som syftar till att upprätthålla och utveckla den kompetensnivå som krävs för att den yrkesverksamma ska kunna utföra de arbetsuppgifter som ingår i tjänsten. Vidareutbildning avser utbildning som syftar till att förbereda den yrkesverksamma för delvis nya arbetsuppgifter på en fördjupad eller en högre kompetensnivå och som medför en ökad grad av specialisering inom ett eller flera kompetensområden. I rapporten använder Riksrevisionen begreppet fortbildning som ett samlingsbegrepp för både fortbildning och vidareutbildning. Riksrevisionen förklarar dock att bägge begreppen används då t.ex. en distinktion mellan dem behöver göras.

Granskningen omfattar endast fortbildning inom högre utbildning, varmed Riksrevisionen avser den utbildning som ges vid universitet och högskolor. Fortbildningssatsningar som bedrivs av andra utbildningsanordnare eller i andra utbildningsformer har inte granskats.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport om det livslånga lärandet inom högre utbildning.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att statens nuvarande styrning av och lärosätenas arbete med fortbildning inte garanterar att utbudet motsvarar den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare. Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande bedömning men framhåller i skrivelsen att det i praktiken är omöjligt att garantera att utbildningsutbudet alltid motsvarar den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare.

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

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

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

Utskottets överväganden

Det livslånga lärandet inom högre utbildning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:67 Riksrevisionens rapport om det livslånga lärandet inom högre utbildning till handlingarna.

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens övergripande bedömning är att statens nuvarande styrning av och lärosätenas arbete med fortbildning inte garanterar att utbudet motsvarar den efterfrågan och det behov som finns bland yrkesverksamma och hos arbetsgivare. Riksrevisionens granskning visar att lärosätena har svårt att identifiera efterfrågan på fortbildning och att kunskapen om denna efterfrågan därmed är begränsad. Även i de fall det enligt granskningen finns ett identifierat behov finns det bristande incitament och förutsättningar för såväl lärosäten som arbetsgivare och yrkesverksamma att genomföra eller delta i fortbildningsinsatser.

Riksrevisionen konstaterar vidare att efterfrågan på högre utbildning bland yrkesverksamma har ökat sedan början på 1990-talet. Antalet yrkesverksamma studenter har ökat med nästan 200 procent sedan läsåret 1993/94. Antalet yrkesverksamma studenter har dessutom ökat i snabbare takt än det totala antalet studenter. Riksrevisionen gör samtidigt iakttagelsen att uppdragsutbildning, som ger arbetsgivare möjlighet att mot en avgift få skraddarsydda fortbildningsinsatser av universitet och högskolor, inte ingår i dessa uppgifter. SCB samlar inte in uppgifter om uppdragsutbildning och därför finns inte dessa att tillgå i universitets- och högskoleregistret. Riksrevisionen bedömer att förbättrad tillgång till statistik gällande uppdragsutbildning skulle ge en mer rättvisande bild av lärosätenas arbete med fortbildning och bidra till bättre uppföljningsmöjligheter vad gäller utvecklingen av uppdragsutbildning över tid.

Riksrevisionen belyser vidare att lärosätena har olika metoder för att identifiera efterfrågan på fortbildning. Deras främsta verktyg är att mäta antalet sökande till fristående kurser och program. Det innebär att den efterfrågan som inte inryms i lärosätenas befintliga utbildningsutbud inte fångas upp.

Riksrevisionen framför att en förutsättning för att lärosätena ska kunna fånga upp efterfrågan på fortbildning är att det finns en väl fungerande samverkan mellan lärosäten och arbetsliv. När det gäller utbildningar inom hälso- och sjukvård samt utbildningar med pedagogisk inriktning har samverkan enligt Riksrevisionen traditionellt sett varit god. Inom andra

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

Granskningen bekräftar också en tidigare etablerad bild av att lärosätena inte är den främsta aktören när det gäller att tillhandahålla fortbildning till den privata sektorn. Det beror dels på att den fortbildning som i många fall efterfrågas av arbetsgivare är företagsspecifik, dels på att arbetsgivare inte anser att lärosätena når upp till deras krav på flexibilitet och tillgänglighet.

Riksrevisionen lyfter vidare i granskningen fram att lärosätena har en hög grad av autonomi och i stor utsträckning svarar för dimensioneringen av antalet utbildningsplatser. Riksrevisionen skriver dock att universitet och högskolor, enligt det riksdagen beslutade med anledning av proposition 2001/02:15 Den öppna högskolan (bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:98), bör ha en pådrivande roll när det gäller att utveckla och erbjuda utbildningar som är attraktiva för yrkesverksamma, både till innehåll och till form. Lärosätena efterfrågar i granskningen såväl tydligare incitament som ett tydligare uppdrag. Även representanter för arbetsmarknadens parter efterlyser ett förtydligande av lärosätenas roll. Oklarheten innebär enligt granskningen dels att universitet och högskolor har svårt att prioritera fortbildning i sitt utbildningsutbud, dels att representanter för arbetsmarknaden inte ser lärosätena som den främsta aktören att vända sig till när ett behov av fortbildning uppstår.

Riksrevisionen konstaterar därutöver att fristående kurser och fristående kurser på distans traditionellt har framhållits som sätt att möjliggöra fortbildning för yrkesverksamma. Studier har dock visat att antalet fristående kurser och kurser på distans har minskat. Minskningen har enligt Riksrevisionen bl.a. förklarats av resurstilldelningssystemets utformning samt att regeringen har betonat att lärosätena ska prioritera utbildningar som leder till examen, vilket även bekräftas av Riksrevisionens granskning. Lärosätena tilldelas resurser baserat på studenternas registrering och prestationer som mäts genom antal avklarade högskolepoäng. Eftersom yrkesverksamma tar högskolepoäng i lägre utsträckning än den genomsnittliga studenten, riskerar lärosätena att inte få ersättning för prestation när de erbjuder fortbildning. I Riksrevisionens granskning framkom det samtidigt att fristående kurser och fristående kurser på distans i stor utsträckning nyttjas av andra studenter än yrkesverksamma. Därför går det inte, utifrån Riksrevisionens definition av yrkesverksamma studenter, att med säkerhet säga att en minskning av denna typ av kurser försämrar tillgängligheten till fortbildning för yrkesverksamma i den utsträckning som tidigare studier framhållit.

Vidare lyfter Riksrevisionen fram att regeringen har stärkt sin styrning för vissa professionsutbildningar som kräver en tidigare examen genom att utöka antalet utbildningsplatser. Det gäller framför allt bristyrken inom hälso- och sjukvård samt utbildning. Styrningen förefaller enligt granskningen ha gett

visst resultat, eftersom lärosätena har utökat sitt utbud och fler studenter har antagits, dock inte tillräckligt många för att eliminera bristen på arbetskraft. Samtidigt kan det enligt granskningen finnas bristande incitament för såväl arbetsgivare som yrkesverksamma att genomföra eller delta i fortbildning även i de fall där det finns ett konstaterat behov av fortbildning. För arbetsgivare kan en pressad arbetssituation eller hög konkurrens förhindra att utbildningsinsatser görs. För yrkesverksamma kan incitament att fortbilda sig saknas eftersom det är osäkert om en utbildning kommer att ge någon avkastning i form av högre lön eller ett utökat professionellt ansvar.

Granskningen visar också att uppdragsutbildning lyfts fram som en träffsäker utbildningsform för fortbildning i många sammanhang. Lärosätena uppfattar uppdragsutbildningen som värdefull bl.a. eftersom den skapar en mötesplats mellan akademi och arbetsliv. Omfattningen av uppdragsutbildning har legat relativt konstant sedan 2007, och den används nästan uteslutande av offentliga aktörer. Granskningen visar att det saknas tydliga incitament för lärosätena att bedriva uppdragsutbildning i någon större utsträckning, eftersom det bl.a. kräver mycket resurser i form av tid och personal.

Riksrevisionens rekommendationer

Utifrån ovanstående iakttagelser riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

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

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

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

Vidare instämmer regeringen i Riksrevisionens första rekommendation att förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och

högskolor bör ses över så att SCB:s universitets- och högskoleregister även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning. Regeringen lyfter fram att även UKÄ har lämnat motsvarande förslag i sin rapport Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor – Redovisning av ett regeringsuppdrag (U2016/01854/UH).

Regeringen anger även att den för närvarande inte kan bedöma Riksrevisionens andra rekommendation om att förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning. Regeringen förklarar att i uppdraget till Utredningen om högskolans utbildningsutbud (dir. 2014:54) ingick bl.a. att undersöka utbudet av utbildningar av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär samt att göra en bedömning av och föra ett resonemang om huruvida balansen i högskolans utbildningsutbud är väl avvägd med hänsyn till studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhällets övriga behov. I utredningens betänkande Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) konstaterades att det finns otillräcklig kunskap om uppdragsutbildningens omfattning i högskolan. I betänkandet föreslogs att lärosätena inte ytterligare skulle minska utbudet av fristående kurser. Det föreslogs vidare att fortbildning och vidareutbildning ska tydliggöras i lärosätenas strategiska utbildningsplanering samt att lärosätena i årsredovisningen till regeringen ska redovisa hur fortbildnings- och vidareutbildningsuppdraget tydliggjorts i planeringen av utbildningsutbudet. Dessutom föreslogs att lärosätena ska – i de fall sådana inte redan finns – skapa arenor för regelbunden och systematisk samverkan med arbetslivets representanter om dimensionering av högskolans utbildning. Regeringen anger i skrivelsen att utredningens betänkande har remitterats och att förslagen för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Vidare instämmer regeringen delvis i Riksrevisionens tredje rekommendation att regeringen bör se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det finns ett behov av att se över de incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i form av fristående kurser och fristående kurser på distans. Detta bör enligt regeringen ske inom ramen för en allmän översyn av de incitamentsstrukturer som ligger till grund för all utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Regeringen förklarar i skrivelsen att även fortbildning ska ingå då hela resurstilldelningssystemet på grundnivå och avancerad nivå ses över.

Vidare har regeringen vidtagit åtgärder för att öka individens incitament att delta i professionsutbildning inom vård och omsorg samt skolor. Regeringen lyfter i skrivelsen som exempel fram kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå och den s.k. professionsmiljarden för bättre och effektivare användning av kompetensen inom hälso- och sjukvården. Regeringen framför i skrivelsen att det i dagsläget inte framstår som ändamålsenligt att göra någon översyn av incitamentsstrukturer i fråga om professionsutbildningar mot

bakgrund av att regeringen nyligen har vidtagit flera åtgärder i fråga om vissa professionsutbildningar och att det ännu är för tidigt att utvärdera effekterna av dessa åtgärder.

När det gäller uppdragsutbildningar anför regeringen att UKÄ i rapporten Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor föreslår att ändringar ska göras i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor för att underlätta för verksamheten. Regeringen anger i skrivelsen att man för närvarande bereder förslagen i UKÄ:s rapport och framhåller därför att man för närvarande inte kan bedöma om det behövs någon ytterligare analys av incitamentsstrukturer i fråga om uppdragsutbildning.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen avser enligt skrivelsen att se över förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor så att SCB:s universitets- och högskoleregister även innefattar uppgifter om uppdragsutbildning.

För närvarande kan inte regeringen bedöma om den bör förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning eftersom förslagen i betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) bereds inom Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma i frågan när beredningen avslutats.

I skrivelsen anger regeringen att den avser att se över de incitamentsstrukturer som ligger till grund för all utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Översynen kommer enligt skrivelsen att inkludera lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i form av fristående kurser och fristående kurser på distans. Regeringen beslutade den 27 april 2017, dvs. efter att skrivelsen överlämnades till riksdagen, att tillsätta utredningen Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten (dir. 2017:46). Utredaren ska bl.a. föreslå ett styr- och resurstilldelningssystem som stöder universitet och högskolor och ger dem incitament att utveckla verksamheten i enlighet med kraven i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) samt de mål i övrigt som riksdag och regering har fastställt för högre utbildning och forskning. I uppdraget ingår även bl.a. att föreslå hur styrningen bör utvecklas för att tillgodose olika gruppers utbildningsbehov samt hur ansvaret för dimensioneringen av utbildningsutbudet ska fördelas mellan regeringen och lärosätena för att säkerställa kompetensförsörjningen och andra samhällsbehov.

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

Regeringen framför i skrivelsen att den för närvarande inte kan bedöma om det behövs någon ytterligare översyn av incitamentsstrukturer som kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda fortbildning i fråga om uppdragsutbildningar. Detta beror på att förslagen i UKÄ:s rapport Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor bereds inom Regeringskansliet. Regeringen avser enligt skrivelsen att återkomma i frågan när beredningen är avslutad. Som ett led i detta arbete beslutade regeringen den 9 mars 2017, dvs. efter att skrivelsen överlämnades till riksdagen, om förordning (2017:206) om ändring i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Ändringen innebär att det skrivs in i förordningen att en högskola, utöver tidigare angivna skäl, får bedriva en uppdragsutbildning för en icke-offentlig arbetsgivare om utbildningen behövs av arbetsmarknadsskäl. Ändringen trädde i kraft den 1 maj 2017.

Regeringen bedömer slutligen att granskningsrapporten kan anses vara slutbehandlad i och med denna skrivelse.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis betona hur viktiga individers möjligheter till livslångt lärande är för att fylla behoven på en föränderlig arbetsmarknad, med bl.a. teknisk utveckling, och i en verklighet där vi förväntas arbeta allt längre upp i åldrarna. Lärosätena har i detta sammanhang en viktig roll att fylla när det gäller att erbjuda ett utbildningsutbud som svarar mot arbetsmarknadens behov av och studenternas efterfrågan på fortbildning.

Utskottet instämmer i regeringens bedömningar av de åtgärder som behöver vidtas med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Utskottet kan även konstatera att regeringen redan vidtagit vissa av de åtgärder som beskrivs i skrivelsen. Utifrån Riksrevisionens iakttagelser vill utskottet vidare särskilt lyfta fram vikten av en god samverkan mellan lärosäten och arbetslivets företrädare. En god samverkan är avgörande för att lärosätenas utbildningsutbud ska kunna motsvara arbetsmarknadens behov av utbildning.

Utskottet föreslår härmed att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2016/17:67 Riksrevisionens rapport om det livslånga lärandet inom högre utbildning.