



Styr- och resursutredningen (Strut)
U 2017:05

Bilaga 2 Kompetensförsörjning

Högskolans uppdrag är att utbilda människor för ett långt arbetsliv på dagens och morgondagens arbetsmarknad. I våra diskussioner med olika intressenter har kompetensförsörjning varit en av de mest uppmärksammade frågorna. Diskussionen har främst kretsat kring hur dimensionering av utbildning ska styras på ett allmänt plan, hur högskolans ansvar för det livslånga lärandet ska se ut, samt utbildningarnas kvalitet i förhållande till dessa frågor.

Vad ska styra dimensionering av utbildning?

Det finns en bred samsyn kring att utbildningsutbudet i huvudsak ska utformas av lärosätena själva, och att det är studenternas efterfrågan som tillsammans med arbetslivets behov ska styra hur utbildningar ska dimensioneras. En förutsättning som är grundläggande för det som ibland kallas "högskolemässighet" är att utbildningarna ska ha ett akademiskt förhållningssätt och att deras innehåll ska styras av kunskapsutvecklingen. Det innebär att lärosätenas kompetensprofiler och styrkeområden samt deras ekonomiska och personella förutsättningar är viktiga parametrar. Dimensionering av utbildning behöver ta hänsyn till att en akademisk utbildning i förberedelsen för arbetslivet inte bara ska ge ämnes- eller yrkesspecifika kunskaper utan också generella förmågor som ger de utbildade förutsättningar att utvecklas under ett allt mer föränderligt arbetsliv.

I det gemensamma regleringsbrevet till universitet och högskolor finns instruktioner om att utbildningsutbudet ska dimensioneras utifrån studenternas efterfrågan och arbetslivets behov. Vår uppfattning är att detta är en grundläggande princip som är långsiktig över tid, och som bör regleras

i författning istället för i regleringsbrev. Regleringen bör formuleras så att även samhällets behov och kunskapsutvecklingen får betydelse.

Dagens resurstilldelningssystem till utbildning innebär att studenters efterfrågan i praktiken är en betydligt viktigare mekanism för utbildningars dimensionering än arbetsmarknadens och samhällets behov. Detta eftersom lärosätenas utbildningsresurser helt baseras på ersättning för antalet helårsstudenter och antalet helårsprestationer. Mycket talar för att principen om studenternas efterfrågan är den bästa utgångspunkten för dimensionering av utbildning, framför allt eftersom den lägger ansvaret för att planera sin framtid på studenterna själva, och studenterna är med och skapar framtidens arbetsmarknad.¹ En invändning är att studenter inte alltid har tillgång till tillräcklig information för att göra väl underbyggda val. Det finns goda argument för att på olika sätt arbeta för att ge presumtiva studenter en förbättrad och mer samlad information om såväl utbildningars innehåll, kvalitet som arbetsmarknadsutsikter. Slutligen har principen om att studenters efterfrågan ska styra utbildningsutbudet fungerat relativt väl inom de flesta områden.²

Studenters efterfrågan är dock inte ensamt tillräcklig för att styra dimensionering av utbildning. Också samhällets och arbetslivets behov av utbildad arbetskraft behöver tas i beaktande när universitet och högskolor planerar sitt utbildningsutbud. Att de flesta som tar examen etablerar sig snabbt på arbetsmarknaden³, visar förvisso att universitet och högskolor generellt sett beaktar båda dessa parametrar i sitt arbete med att dimensionera utbildningar. Men samtidigt finns en problematik med att arbetsgivare har svårt att hitta rätt utbildade personer.⁴

Det finns områden där studentefterfrågan är svag, eller riskerar att vara det, men där samhällets och arbetslivets behov av utbildade är stort. Detta är väl känt för flera utbildningar inom skola och vård, men även inom andra mer specifika områden. Det kan också gälla tillgången på utbildning i områden som geografiskt har långt till högre utbildning. Inom sådana områden kan staten tydligt behöva styra dimensioneringen så att ett relevant

¹ Denna slutsats drogs också av Utredningen om högskolans utbildningsutbud, se SOU 2015:70, s. 256 ff.

² Se slutsatser i betänkandet *Högre utbildning under tjugo år*, SOU 2015:70.

³ Se UKÄ (2015) *Etableringen på arbetsmarknaden för högskoleutbildade 2013. Examinerade läsåren 2011/12, 2009/10, 2007/08*. Rapport 2015:26 samt SCB (2017) *Inträdet på arbetsmarknaden för universitets- och högskolestuderande som har avslutat universitets- eller högskoleutbildning 2013/14*.

⁴ Se t.ex. Svenskt näringsliv (2018) *Rekryteringsenkäten*.

utbildningsutbud finns trots en svag studentefterfrågan, men erfarenheterna visar att uppdrag om antal nybörjarplatser inte är tillräckligt för att nå målen. För att fungera väl behöver sådan styrning anpassas utifrån respektive lärosätes förutsättningar att anordna utbildning av god kvalitet, samtidigt som den öppnar upp för nytänkande.

Dimensionering inom specifika områden bör vara en fråga i de överenskommelser som vi föreslår. Utvecklade arbetsmarknadsprognoser och de nationella och regionala plattformar som bland annat UKÄ är med och skapar kommer att fylla en viktig roll som underlag både för propositionen för högre utbildning och forskning och för lärosätenas arbete. Vi föreslår också att en analysfunktion införs, vilken kommer att kunna väga samman olika analyser till en samlad bild och därigenom bidra till att identifiera framtida behov på arbetsmarknaden och utvärdera den förda politiken.

I propositionen för högre utbildning och forskning behöver regeringen ta ställning till hur högskoleutbildning ska utvecklas. Om man vill bygga ut högskolan kan det göras både i form av generella resurstillskott eller tillskott riktade till utpekade områden där det är en tydlig obalans mellan arbetsmarknadens behov och högskolans utbud. I propositionen behöver också regeringen ta ställning till om det behövs nationell styrning för att exempelvis säkerställa utbudet av ämnen med liten studentvolym eller nivån av forskarutbildade i befolkningen.

I dialogerna kring överenskommelserna behöver lärosätena bedöma sin förmåga att ta sin del av Sveriges samlade utbildningsbehov. Inför denna bedömning behöver lärosätena diskutera med olika samhällsaktörer, och det är både nationella och regionala behov som behöver tillgodoses. Behoven ser givetvis olika ut inom olika områden. Inom vissa områden behöver kompetensbehovet i Sverige lösas genom utbildningar vid ett fåtal lärosäten som med kvalitet kan bedriva sådana. Inom andra områden är det ett regionalt behov som behöver vara styrande. Vissa utbildningar är beroende av regionala aktörers möjligheter att anordna särskilda utbildningsmoment (såsom verksamhetsförlagd utbildning, VFU). Andra faktorer som påverkar lärosätenas dimensionering är söktryck, lärartillgång, kvalitetsutvärdering samt lärosätesprofil. Avhopp från utbildningar och låg prestationsgrad påverkar också då de leder till förlängd utbildningstid och därmed försenat utträde på arbetsmarknaden.

Nationellt respektive regionalt perspektiv

Dimensionering av utbildning behöver alltså möta både ett nationellt perspektiv och ett regionalt perspektiv. På nationell nivå finns det övergripande målet om hur stor andel av befolkningen som ska ha högskoleutbildning. Till detta kommer att det inom vissa områden kan behövas en nationell samordning och arbetsfördelning mellan lärosäten. Det kan gälla exempelvis utbildning inom ämnen med liten studentvolym som är av nationellt intresse är viktiga att upprätthålla, men som av effektivitetsskäl bara kan finnas vid ett fåtal lärosäten. Exempel på det är språkämnen med få studenter, men det kan även gälla vissa inriktningar inom ingenjers- eller lärarutbildningar.

Universitet och högskolor har ett nationellt utbildningsuppdrag. Samtidigt finns det regionala perspektivet ständigt närvarande.⁵ Dels handlar det om att möta olika regioners behov av kompetensförsörjning, ett behov som kan se olika ut i olika delar av landet. Dels handlar det om att lärosätena behöver ha ett utvecklat samarbete med arbetslivet i den region man verkar, för att kunna ge arbetslivsrelaterade utbildningsmoment. Inte minst behövs detta för att hitta kreativa lösningar för att lösa bristen på platser i verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inom skola och vård. Vår uppfattning är att lärosätena generellt sett behöver stärka sin dialog med arbetslivet både på nationell och regional nivå, där dialoger med företrädare på regional nivå behövs för att utveckla de delar som behöver en regional lösning. De olika regionförbunden kan vara delar av hur denna dialog kan utformas. Det arbete som inletts med att skapa nationella och regionala samverkansarenor bör utvecklas vidare både för att stärka dialogen mellan lärosäten och arbetsliv men också för att ta fram underlag till regeringens styrning av dimensioneringen.

Universitet och högskolor behöver i ökad utsträckning samarbeta för att tillhandahålla utbildning i kommuner med långa geografiska avstånd till högre utbildning. För att åstadkomma detta behövs både decentraliserad utbildning i vissa orter utan högskola, och en utvecklad distansutbildning. Detta är frågor som kan diskuteras i propositionen och föras in i överenskommelserna. Också uppdrag liknande det som regeringen nyligen givit Universitets- och högskolerådet (att utlysa projektmedel för att utveckla

⁵ Spänningen mellan det nationella och det regionala utbildningsuppdraget diskuteras bl.a. av UKÄ i rapporten *Samverkan av dimensionering av utbildning, en kartläggning – Rapportering av ett regeringsuppdrag* (2018:4).

distanspedagogik) samt Vinnova (att ta fram flexibla korta kurser för yrkesverksamma) kan vara verktyg för att utveckla möjligheterna att tillgodose kompetensbehovet i hela landet.

Både nationellt och regionalt behov av kompetens behöver analyseras genom väl utarbetade prognoser och andra kunskapsunderlag. Oavsett hur noggranna och genomarbetade prognoserna är finns dock alltid okända faktorer som påverkar det framtida behovet av kompetens. Vikten av att högre utbildning ger generella kunskaper såsom analysförmåga, kritiskt tänkande, förmåga till självständigt arbete m.m. kan därför inte nog understrykas, då sådana förmågor underlättar de utbildades möjligheter att kontinuerligt utveckla sin kompetens och därigenom utveckla arbetsmarknaden. Kunskapsutvecklingen inom olika ämnesområden är en viktig parameter i lärosätenas egna bedömningar av vilken kompetens som sannolikt kommer att behövas för den framtida arbetsmarknaden och dess utveckling.

Utbildningar för yrken inom skola och hälso- och sjukvård

Generellt sett ska alltså dimensionering av utbildning hanteras genom att lärosätena väger samman studenters efterfrågan med arbetslivets behov. Särskilt identifierade samhällsbehov hanteras i processen med en proposition som operationaliseras i överenskommelser. Vi bedömer dock att det inom skola och hälso- och sjukvården behövs särskilda lösningar för att komma tillrätta med att det under lång tid varit ett problem att antalet utbildade understiger behovet. Inom dessa områden har staten ett särskilt ansvar för kompetensförsörjningen, eftersom politiska beslut direkt påverkar behovet av olika personalgrupper inom dessa områden.

Kompetensförsörjningsproblem är alltså allvarliga ur politisk synvinkel inte bara för att det handlar om samhällsviktiga sektorer, utan också för att reformer inom dessa områden riskerar att inte genomföras på grund av brist på utbildade. Staten har därför på olika sätt velat styra dimensioneringen av utbildningar för yrken inom skola och hälso- och sjukvård. Till och med 2009 angavs i regleringsbrevet mål om antalet examina under en fyraårsperiod. De senaste åren har det framför allt handlat om utbyggnader av utpekade utbildningar, genom ett angivet antal ”nybörjarplatser”.

Vi bedömer att det finns en förståelse från i stort sett samtliga intressenter för att staten för dessa två bristområden intervenerar i lärosätenas uppdrag

att dimensionera sitt utbildningsutbud. Dock bedömer vi att styrning genom att ange antalet nybörjarplatser inte är det mest ändamålsenliga instrumentet, framför allt eftersom flera av dessa bristutbildningar lider av stora avhopp tidigt i utbildningarna. Att avsätta flera nybörjarplatser behöver alltså inte leda till fler examinerade.⁶ Många av dessa utbildningar har också ett lågt söktryck, något som högskolan inte själv kan påverka utan som till större eller mindre del beror på yrkets attraktivitet. Lärosätena kan alltså inte ensamma lösa kompetensbehovet, utan det är också en uppgift för arbetsmarknadens parter.

Vårt förslag är att styrning av dimensionering inom skolområdet och hälso- och sjukvårdsområdet sker genom att aktuella lärosäten ges mål om antalet examina. Dessa mål ska fastställas i överenskommelserna, utifrån en diskussion mellan regering och respektive lärosäte om nationella och regionala behov, lärartillgång, tillgång på VFU-platser m.m. Mål om antal examina kan stimulera lärosätenas arbete med att hålla hög utbildningskvalitet och minimera antalet avhopp, men framför allt öppnar det för att premiera kreativa lösningar såsom validering och sena ingångar i utbildningen. Det kan vara aktuellt att koppla examensmålen till en examenspremie. (Se bilaga 3 om resursfrågor.)

Hur ska behovet av livslångt lärande tillgodoses?

Idén om det livslånga lärandet vilar på principen att individens lärande inte är avslutat i ungdomsåren, utan fortgår under hela livet och i alla miljöer. Det livslånga lärandet sker både genom formell utbildning i reguljära utbildningssystem och genom informellt lärande i arbetsliv och vardag. Begreppet livslångt lärande introducerades på 1960-talet av Unesco, och det har sedan dess varit ett återkommande ämne internationellt, bland annat omnämnt i Agenda 2030-målen⁷.

Det livslånga lärandets innebörd och syfte har varierat över tid: från individuell bildningsprocess med syfte att öka jämlikhet och social rättvisa,

⁶ I dagens system behöver det inte ens leda till så många nybörjarplatser som regeringen beräknat. Detta eftersom det i systemet egentligen inte finns någon styrning mot antal platser, utan det blir en fråga om en utökning av takbelopp. Hur många nybörjarplatser ett utökat takbelopp leder till beror på vilka utbildningsområden lärosätet avräknar mot.

⁷ Mål 4: "Säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla."

till ett led i strategi för ekonomisk och teknologisk utveckling. Diskussionen om det livslånga lärandet idag bär med sig denna betydelseförskjutning, vilket ibland kan leda till förvirring då flera perspektiv diskuteras samtidigt utan särskiljning. Vi vill därför betona att det livslånga lärandet har olika betydelser och olika syften för olika individer och organisationer.

I ett samhällspolitiskt perspektiv kvarstår alltjämt idén om livslångt lärande som ett medel för främjande av jämlikhet. Men i ljuset av en ökad digitalisering, automatisering och globalisering är det framför allt tanken om snabbt förändrade kompetenskrav i arbetslivet som på senare tid dominerat diskussionen om det livslånga lärandet.

Livslångt lärande kan sorteras i fyra olika kategorier, utifrån syftet med lärandet:

1. Fortbildning: Arbetstagarens behov att utbilda sig för att kunna utföra samma arbetsuppgifter, vilka bedöms utvecklas och kräva högre kompetens.
2. Vidareutbildning: Arbetstagarens behov att utbilda sig för att kunna utföra nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren.
3. Karriärväxling: Individens behov av att utbilda sig för att byta karriär.
4. Bildning: Individens behov av att utbilda sig för personlig utveckling.

I de två första kategorierna är det relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare som står i fokus, medan det i kategorierna 3 och 4 är individen som har eget intresse av ett livslångt lärande. Kategori 4 särskiljer sig från de övriga då detta lärande inte nödvändigtvis i första hand koppling till individens roll på arbetsmarknaden. Jämlikhetsfrågan anknyter till alla fyra kategorier. Det är givetvis inga vattentäta skott mellan de fyra kategorierna, utan de kan ofta överlappa. Exempelvis kan en person som studerar för sin egen bildnings skull använda den kunskapen på ett sätt som också gynnar en arbetsgivare eller samhällsutvecklingen i stort.

Högskolans roll i det livslånga lärandet

Till hur stor del bidrar högskolan idag till det livslånga lärandet? Och vilken roll bör högskolan ta i framtiden?

Först kan vi konstatera att många människor redan idag använder högskolan inte bara för en första grundutbildning, utan återkommer senare i livet till

nya studieperioder. I en studie som Högskoleverket gjorde 2012 framkom att mer än 40 procent av dem som studerat i högskolan återkom till nya studier efter en kortare eller längre period.⁸ Samtidigt visar SCB:s undersökning om vuxnas deltagande i utbildning att den fortbildning och vidareutbildning som sker i människors yrkesliv främst handlar om personalutbildning utanför det reguljära utbildningsväsendet.⁹

Högskolan spelar alltså en stor roll i det livslånga lärandet, även om den också tycks relativt begränsad. Bör högskolan spela en större – eller en annan – roll i framtiden? Frågan kan ställas mot bakgrund av en internationellt samstämmig syn på att framtidens arbetsmarknad – med ökad digitalisering, ökad internationalisering och en arbetskraft som arbetar längre upp i åldrarna – kommer att ställa större krav på kompetensutveckling under arbetslivets gång. Många arbetsuppgifter kommer dessutom att i högre grad kräva ett hållbarhetsperspektiv, där exempelvis teknisk kompetens kombineras med ekologiska och sociala perspektiv. De förändringar som väntas ske omfattar inte minst personer i yrken som kräver högskoleutbildning, varför denna vidareutbildning till större del än idag behöver vara på eftergymnasial nivå.

Det finns alltså samhälleliga krav på universitet och högskolor ska ta ett större ansvar för yrkesverksammas kompetensutveckling. Universitet och högskolor har också själva samlats kring insikten om sitt ansvar för livslångt lärande.¹⁰ Mellan 1993 och 2005 fanns lärosätenas ansvar för fortbildning och vidareutbildning inskrivet i högskolagen, men togs bort när en ny utbildningsstruktur infördes med anledning av Bolognaprocessen. Motivet var att fortbildning och vidareutbildning inte är en egen kategori av utbildningar.¹¹ Vi anser att även om det inte enkelt går att identifiera utbildning för fortbildning och vidareutbildning i utbildningsutbudet, bör lärosätenas ansvar för dessa återigen skrivas in i högskolelagen så att det blir tydligt att fortbildning och vidareutbildning är en del av universitets och högskolors utbildningsuppdrag. En reglering förstärker det politiska signalvärdet av fortbildning och vidareutbildning, och bidrar till att lyfta frågan i lärosätenas prioriterings- och uppföljningsarbete.

⁸ Högskoleverket (2012), *Studenternas studiemönster och totala studietider*. Rapport 2012:2 R s. 12-15.

⁹ SCB (2018), *Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning*. Temarapport 2018:1, s. 13-15.

¹⁰ Exempelvis i EUA (2008) *European Universities' Charter on Lifelong Learning*.

¹¹ Prop. 2004/05:162, s. 88.

Den roll som högskolan bör ta i det livslånga lärandet måste dock alltid stämma överens med högskolans övergripande uppdrag och ansvar. I högskolelagen¹² framgår att högskolan ska bedriva utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Gränsen mellan högskolans och andra utbildningsaktörers – framför allt yrkeshögskolans – ansvar för fortbildning och vidareutbildning utgår från denna ram.

Ett utökat ansvar för livslångt lärande?

I jämförelse med många andra länder är svensk högskoleutbildning organiserad på ett sätt som gör att den lämpar sig väl för livslångt lärande. All högskoleutbildning är organiserad i kurser, vilket har skapat ett flexibelt system där lärosätena kan sätta samman kurser till program, men även ge fristående kurser utanför program. Ett utbildningstillfälle kan därmed samtidigt vara en fristående kurs och en del av en programutbildning. Fristående kurser som kan sökas av personer som är verksamma i yrkeslivet öppnar för att högskolans hela utbud kan nyttjas för livslångt lärande. I många andra länder har man ett programinriktat utbildningssystem som innebär att man ofta nödgas bygga särskilda system för att tillgodose behoven av fortbildning och vidareutbildning. De senaste åren har dock utbudet av programutbildningar ökat på bekostnad av fristående kurser, så kallad programmifiering.¹³ Detta har bland annat skett som respons på politiska målsättningar.

Förutom det reguljära utbildningsutbudet har universitet och högskolor utbildningar för yrkesverksamma via uppdragsutbildning, dvs. utbildning som lärosätena anordnar på uppdrag av myndigheter, företag och andra organisationer. Uppdragsgivaren bestämmer vem som får gå utbildningen, och lärosätena ska ta ut en avgift som beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Uppdragsutbildningen måste knyta an till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå som lärosätet har examensrätt för, men får inte bedrivas på sådant sätt eller i sådan omfattning att den får negativa konsekvenser för den reguljära utbildningen.¹⁴ Uppdragsutbildning är inte särskild omfattande

¹² SFS 1992:1434, 1 kap 2 §.

¹³ Se t.ex. SOU 2015:70 *Högre utbildning under tjugo år*, TCO (2015) *Ny kunskap för nya jobb. Eftergymnasialt utbildningsutbud för yrkesverksamma*. TCO granskar 4/15, Riksrevisionen (2016) *Det livslånga lärandet inom högre utbildning*. RiR 2016:15.

¹⁴ Förordning (2002:760) om uppdragsutbildning.

– cirka 7 000 helårsstudenter per år enligt UKÄ:s beräkningar¹⁵ – och det är tydligt att det i synnerhet är arbetsgivare inom offentlig sektor (myndigheter, kommuner och landsting) som köper uppdragsutbildning.

En tredje möjlighet för högskolan att arbeta med livslångt lärande är öppna nätbaserade kurser (Moocs), dvs kurser som är öppna för alla via internet men som inte ger högskolepoäng. I juni 2018 beslutade regeringen om förändringar i högskoleförordningen (och i motsvarande förordningar för SLU samt Försvarshögskolan) för att inkludera öppna nätbaserade kurser. Förändringarna innebär att universitet och högskolor får använda sina anslag till att utveckla och anordna öppen nätbaserad utbildning, och att de får anordna prov och sätta betyg på den. Eftersom utbildningen ska vara avgiftsfri, får lärosätena inte ta ut avgifter för kursintyg, något som förekommer internationellt. Den öppna nätbaserade utbildningen ska knyta an till och främja den utbildning eller forskning som högskolan bedriver.

En fråga för framtiden är huruvida den nätbaserade utbildningen som, till skillnad från Moocs, har behörighetskrav och ger högskolepoäng, behöver byggas ut för att fylla arbetslivets behov av fortbildning och vidareutbildning. I så fall behövs ett utvecklingsarbete med avseende på hur rättssäker examination kan se ut.

Prioritering mellan högskolans utbildningsuppdrag

Högskoleutbildning har av tradition flera syften. I förarbetena till högskolereformen 1993 preciserades dessa av dåvarande utbildningsministern:

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.¹⁶

Inom ramen för sin verksamhet måste universitet och högskolor balansera mellan dessa uppdrag. Den examensinriktade utbildningen riktad mot unga heltidsstuderande har alltid utgjort kärnan i utbildningen. Det är rimligt att den också fortsätter att vara det, inte minst utifrån statsmakternas intention

¹⁵ UKÄ (2016), *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2016:8s 20-24.

¹⁶ Ds 1992:1, s 36.

att studenter ska påbörja högskolestudier vid yngre år och läsa en examensinriktad utbildning. Det är också så att Sveriges befolkning växer. Enligt SCB:s senaste befolkningsprognos som sträcker sig till år 2070 kommer antalet 19–24-åringar att växa konstant.¹⁷ Det innebär att om andelen högskoleutbildade i befolkningen ska vara lika stor som den är idag behöver volymen examensinriktad högskoleutbildning för unga människor öka. Hur universitet och högskolor ska arbeta för att prioritera livslångt lärande samtidigt som den examensinriktade utbildningen fortsätter att utvecklas och utökas behöver diskuteras. Om inte uppdragen ska ställas mot varandra behöver resurserna till högskolan öka. I dagens läge när lärosätena fyller sina takbelopp skulle ett kraftigt utökat uppdrag om fortbildning och vidareutbildning innebära att utbildning av ungdomar för en första grundutbildning behöver minska. Ett utökat antal studenter i högskolan ställer krav på ökade resurser både till undervisning och till forskningsanknytning.

Högskolan behöver spela en mer aktiv roll i det livslånga lärandet i framtiden, men rollen ser olika ut beroende på vilken kategori av livslångt lärande vi talar om. Den öppenhet och den flexibilitet som präglar den svenska högskolans kursbaserade system ger ett starkt system för livslångt lärande. Men det är ett system som främst är användbart för individen.¹⁸ Detta innebär att högskolan fungerar väl för dem som vill ta del av det befintliga utbildningsutbudet inom högskolan. Det handlar om individer som vill utbilda sig i bildningssyfte, men även om individer som vill fortbilda eller vidareutbilda sig genom att ta del av befintligt utbud. Det som kan hindra livslångt lärande ur dessa perspektiv handlar om vilket utbildningsutbud som finns, och hur tillgängligt detta är. Här behöver högskolan tydligare möta behovet av ett mer flexibelt utbildningsutbud (t.ex. nätbaserat, inte full studietakt eller kvällstid) bland annat genom att öka tillgången till platser på fristående kurser, inklusive sådana som också ingår i utbildningsprogram. Ett sådant utbud finns i viss utsträckning redan idag, men behöver generellt utvecklas ytterligare.

På samma sätt kan högskolan fungera väl för dem som vill karriärväxla och läsa en helt annan utbildning, eftersom detta i egentlig mening inte skiljer sig från ungdomsutbildning. Det som hindrar i detta fall är snarast hur övergången från yrkesliv till studier påverkar individers privatekonomi. Det

¹⁷ SCB, *Sveriges framtida befolkning 2018–2070*.

¹⁸ Detta resonemang återfinns i SOU 2015:70, s. 251-254.

innebär att också studiemedelssystem och andra välfärdssystem kan behöva ses över så att de är bättre anpassade till ett ökat behov av livslångt lärande.

Enligt Utredningen om högskolans utbildningsutbud är högskolans organisation däremot inte anpassad för arbetsgivares behov av att systematiskt kompetensutveckla sin personal. För att tillgodose arbetsmarknadens behov av systematisk fortbildning och vidareutbildning av anställda finns ett fåtal korta program på avancerad nivå men genomgående har högskolan svårt att hantera den mycket kortare och snabbare process som krävs.¹⁹ Här kan uppdragsutbildningen istället spela en större roll. Den har en relativt kort planeringshorisont, och den innebär också att kostnaderna bärs av beställaren – dvs. arbetslivet. Uppdragsutbildning bör i större utsträckning ge möjligheter för myndigheter, företag och organisationer att ta del av den kunskap och kompetens som finns inom högskolan för fortbildning och vidareutbildning av sina anställda.

I propositionen *Den öppna högskolan* påtalar regeringen att uppdragsutbildning bör vara ett instrument för att stärka högskolans roll i det livslånga lärandet.²⁰ Ett hinder för ökad uppdragsutbildning handlar om uppdragsutbildningens förhållande till den ordinarie utbildningen.²¹ Lärosätena behöver balansera uppdragsutbildningen mot den ordinarie utbildningens behov av exempelvis den lärarkompetens man delar. Ett annat hinder är att uppdragsutbildning bara får ges till juridiska personer, vilket innebär att egenföretagare inte har möjlighet att köpa uppdragsutbildning. Det finns anledning att se över förordningen om uppdragsutbildning, så att uppdragsutbildning inte ställs mot den ordinarie utbildningen utan kan ses som en integrerad del av lärosätenas verksamhet.

Styrning för livslångt lärande i högskolan

Inom ramen för de överenskommelser som vi föreslår bör universitets och högskolors insatser för livslångt lärande diskuteras. Exempelvis behöver regeringen tydligt betona värdet av fristående kurser i utbildningsutbudet om man önskar att universitet och högskolor går i sådan riktning. Regeringen kan också ställa krav på lärosätena att redovisa sitt strategiska arbete för livslångt lärande, och inom ramen för detta hur man samarbetar med arbetslivsföreträdare och samhälle i utvecklingen av utbildningsutbudet. För

¹⁹ SOU 2015:70, s.250–251.

²⁰ Prop. 2001/02:15, s. 80-82.

²¹ Förordning (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, 4§.

det livslånga lärandet finns, liksom för ungdomsutbildning, både ett nationellt och ett regionalt perspektiv. I det regionala perspektivet bör de regionala sammanslutningar som finns vara en del av samtalet, då de kan förväntas tala för en samlad regional bild.

Dagens resurstilldelning till utbildning bygger på ett ”rakt ackord” där ersättning ges för registrerade studenter och för deras prestationer. Att ge utbildning för livslångt lärande i form av fristående kurser kan i ett sådant system vara ekonomiskt ofördelaktigt för universitet och högskolor. Studentdeltagandet kan vara litet eller osäkert, och poängprestationen är ofta lägre eller långsammare än i programutbildningar. I vår modell reducerar vi dessa hinder genom att minska beroendet av prestationer i resurstilldelningen. (Se bilaga 3 om resursfrågor.)

Vi bedömer att en stor del av fortbildning och vidareutbildning bör genomföras som uppdragsutbildning. En förutsättning för sådant livslångt lärande är en väl fungerande samverkan mellan lärosäten och omgivande samhälle. Den uppdragsutbildning som staten finansierar bör organiseras så att det också finns en tanke på hur den påverkar det ordinarie utbildningsutbudet vid universitet och högskolor. En ökad långsiktighet bör här eftersträvas t.ex. genom att göra uppdrag om lärarfortbildning till en del av överenskommelserna.