

Datum 2016-04-26  
Reg.nr 131-91-16

Avdelning  
Analysavdelningen  
Handläggare  
Staffan Nilsson  
08-563 087 56  
Staffan.Nilsson@uka.se

Regeringskansliet  
(Finansdepartementet)

## Universitetskanslersämbetets yttrande över Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:104) (Fi2016/00169/BaS)

Finansdepartementet har remitterat ovan rubricerande betänkande till Universitetskanslersämbetet (UKÄ). UKÄ har följande synpunkter på betänkandet.

### Sammanfattning

#### Synpunkter på Långtidsutredningens 2015 huvudbetänkande (SOU 2015:104)

UKÄ vill understryka vikten av att ta hänsyn till breda empiriska underlag baserat på flera olika datakällor för att skapa en nyanserad bild som grund för utredningens slutsatser. Detta gäller bland annat bedömningen att den svenska arbetsmarknaden som helhet fungerar meritokratiskt och icke-diskriminerande angående inrikes och utrikes föddas arbetsmarknadsutsikter. UKÄ publicerar regelbundet etableringsundersökningar som visar att andelen examinerade från den svenska högskolan med utländsk bakgrund inte etablerar sig i lika stor utsträckning som de med en svensk bakgrund. Denna skillnad har också ökat.

Långtidsutredningen argumenterar för att utbildningars kvalitet kan mätas genom arbetsmarknadsutfall. UKÄ menar att arbetsmarknadsutfall främst är ett resultat av den strukturella balansen mellan utbud och efterfrågan som inte nödvändigtvis är relaterat till utbildningars kvalitet.

#### Synpunkter på Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015 – Utbildning för framtidens arbetsmarknad

UKÄ stödjer bedömningen av behovet av alternativa vägar in i läraryrket mot bakgrund av den prognosticerade bristen på lärare. UKÄ vill påpeka att det redan finns ett flertal vägar in i läraryrket utöver de ordinarie lärarutbildningarna och menar att det borde fokuseras på att göra redan etablerade vägar in i läraryrket mer attraktiva för potentiella studenter och att öka antalet studenter som går genom dessa.

UKÄ stödjer även initiativ som handlar om att förbättra informationen till studerande inför utbildningsval. UKÄ vill dock påpeka att det redan idag ingår i Universitets- och högskolerådets (UHRs) uppdrag att informera om högskoleutbildning så att de som vill söka till högskolan ska kunna göra ett genomtänkt val. UKÄ publicerar dock statistik och tar fram andra typer av underlag som kan vara av stort värde i detta sammanhang.

UKÄ avstyrker utredarens förslag att det borde ingå i Universitetskanslersämbetets arbetsuppgifter att utöva tillsyn gentemot lärosätena vad gäller studietidens omfattning inom olika utbildningsområden. Att reglera studietiden oavsett om det sker direkt eller indirekt, skulle innebära såpass omfattande förändringar av det befintliga systemet att det skulle behöva föregås av noggranna överväganden av alla konsekvenser. Slutligen stödjer UKÄ förslaget om att se över det nuvarande resurstilldelningssystemets utformning. UKÄ avråder dock från att införa förslaget om ett system med avtrappad ersättning för helårsprestationer på försök.

### **Synpunkter på Långtidsutredningens 2015 huvudbetänkande (SOU 2015:104)**

I Långtidsutredningens huvudbetänkande 2015 gör utredaren ”bedömningen att den svenska arbetsmarknaden huvudsakligen ser till individers färdigheter, och som helhet inte verkar präglas av etnisk diskriminering.” (s. 12-13). Utredningen framhåller vidare

att detta av flera skäl är ett mycket uppmuntrande och viktigt resultat. Det är en indikation på att den svenska arbetsmarknaden som helhet fungerar meritokratiskt och icke-diskriminerande med avseende på etnicitet, vilket är särskilt betydelsefullt eftersom det vid en internationell jämförelse krävs relativt goda färdigheter för att över huvud taget kunna få ett arbete i Sverige. En meritokratisk arbetsmarknad är också en fördel ur produktivitetssynpunkt, eftersom den skapar förutsättningar för att humankapitalet ska kunna fördelas och användas så effektivt som möjligt. (s. 313)

Utredningens resultat och bedömning skiljer sig här från tidigare utredningar. Långtidsutredningens bedömning baseras i stor utsträckning på resultat från analyser av PIAAC-data. Utredaren skriver att

Ett mycket viktigt och positivt resultat från PIAAC undersökningarna är att det inte finns några signifikanta skillnader mellan utrikes och inrikes födda när det gäller att ha ett arbete, om hänsyn tas till nivån på färdigheterna. Som framgår av figur 4.6 är chansen att ha arbete större ju högre färdighetsnivå en person har, och chansen är i princip lika stor för utrikes som för inrikes födda vid alla färdighetsnivåer. (s. 200)

Utredningen visar bland annat att det finns ett samband mellan en individs färdigheter inom läsning och räkning och dennes jobbutsikter och lön. Allmänna läs- och räknefärdigheter är centrala för att möta många av arbetsmarknadens behov, men för individens anställningsbarhet eller förmåga att få ett jobb och klara av att utföra det är ofta specifik yrkesrelaterad kompetens central. Utifrån ett meritokratiskt perspektiv är formell utbildning generellt avgörande.

PIAAC mäter färdigheter i läsning och räkning i ett mycket begränsat urval av populationen. UKÄ (och tidigare Högskoleverket) genomför regelbundet totalundersökningar av olika grupper av högskoleexaminerades etablering på arbetsmarknaden. I den senaste uppföljningen framgick att "2013 var andelen etablerade 9 procentenheter högre för personer med svensk jämfört med utländsk bakgrund, 82 respektive 73 procent. Skillnaden har ökat med 3 procentenheter jämfört med

uppföljningen 2008, då andelen etablerade var 6 procentenheter högre för personer med svensk jämfört med utländsk bakgrund, 81 respektive 75 procent." (s. 62, *Etablering på arbetsmarknaden för högskoleutbildade 2013 – Examinerade läsåren 2011/12, 2009/10 och 2007/08*, Rapport 2015:26, UKÄ)

**Tabell 1: Antal examinerade läsåret 2011/12 och som är med i uppföljningen samt andel etablerade (procent) med olika utländsk bakgrund. (UKÄ, 2015)**

Födelseland/region	Antal	Andel etablerade (procent)
Svensk bakgrund	<b>35 533</b>	<b>82</b>
Utländsk bakgrund	<b>7 332</b>	<b>73</b>
Sverige (med utlandsfödda föräldrar)	1 701	78
Övriga Europa	2 348	75
Asien/Afrika	2 777	68
Nordamerika/Sydamerika/Oceanien	466	73
Okänt	40	68
<b>Utrikes födda</b>	<b>5 631</b>	<b>71</b>

Etableringen är högre för personer med svensk än utländsk bakgrund för de flesta examina som undersökts. Störst var skillnaderna bland generella examina. Även bland exempelvis högskoleingenjörer med bygginriktning är skillnaden 20 procentenheter, med en etablering på 94 procent bland dem med svensk bakgrund och 75 procent bland dem med utländsk bakgrund.

Vad detta beror på har inte UKÄ utrett, men de skillnader i etablering mellan personer med svensk och utländsk bakgrund som finns i totalpopulationen examinerade från högskolan talar alltså emot de resultat som urvalsundersökningen PIAAC genererar. UKÄ vill därför understryka vikten av att bedömningar tar hänsyn till breda empiriska underlag baserat på flera olika datakällor och inte bara olika analyser av samma datamaterial. Detta för att presentera en mer nyanserad bild som grund för de slutsatser som dras. UKÄs resultat tyder på att den svenska arbetsmarknaden inte fungerar strikt meritokratiskt angående inrikes och utrikes föddas arbetsmarknadsutsikter.

Det är möjligt att rekryteringen på svensk arbetsmarknad är meritokratisk och att det finns andra förklaringar till skillnaden i etablering mellan examinerade med svensk respektive utländsk bakgrund. Det är dock också rimligt att anta att de som examinerats från en utbildning har relativt likartade färdigheter i relation till arbetsmarknadens mer specifika behov. Anställningsbarhet brukar ur ett meritokratiskt perspektiv sammankopplas med formell utbildning. Resultatet av UKÄs uppföljningar som visar på skillnader i etablering mellan inrikes och utrikes födda tyder på att faktorer som inte är kopplade till strikt meritokratiska kriterier har betydelse för individens arbetsmarknadsutsikter.

Utredaren argumenterar för att arbetsmarknadsutfall kan vara ett relevant sätt att mäta utbildningskvalitet.

Förutom genomströmning är det förstås av intresse att försöka uppskatta högskoleutbildningens kvalitet. Det är dock relativt komplicerat, i synnerhet om man vill jämföra mellan olika länder. Ett relevant sätt att mäta utbildningskvaliteten kan emellertid vara att studera arbetsmarknadsutfallet. (s. 208)

UKÄ anser inte att arbetsmarknadsutfall kan betraktas som ett mått på utbildningskvalitet eftersom detta i stor utsträckning beror på den strukturella matchningen mellan utbud och efterfrågan av olika typer av kompetens. Arbetsmarknadsutfallet hänger snarare samman med hur utbildningsutbudet dimensioneras, dvs. hur många som utbildas inom olika områden, i relation till arbetsmarknadens behov samt hur arbetsmarknaden tar tillvara på tillgänglig kompetens. UKÄ anser istället att begreppen användbarhet och förberedelse för arbetslivet är ett bättre och mer relevant mått på utbildningens kvalitet då detta begrepp även avser andra former för en individ att använda sin utbildning på än just anställning och omfattar alla typer av anställningar såsom eget företagande, entreprenörskap, uppdrag eller motsvarande inkomstbringande sysselsättning. Begreppen användbarhet och förberedelse hänger också samman med vad som anges i 1 kap. i högskolelagen (1992:1434) och de examensbeskrivningar (bilaga 2 till högskoleförordningen, 1993:100) som knyter an till högskolelagen och som anger vad studenterna ska ha uppnått för färdigheter och förmågor efter avslutad examen. Den kvantitativa matchningen mellan utbildning och arbetslivets behov är en separat fråga från utbildningens kvalitet. UKÄ följer upp både den strukturella balansen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden (ibland annat regelbundna etableringsundersökningar) och granskar utbildningars kvalitet utifrån hur väl lärosätena säkrar att studenterna uppnår det som anges i högskolelagen och examensbeskrivningarna.

UKÄ finner det anmärkningsvärt att expertmyndighetens arbete inte i större utsträckning refereras i utredningen i anslutning till frågor som berör högskoleutbildades etablering på arbetsmarknaden samt högskoleutbildningars kvalitet.

### **Synpunkter på Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015 – Utbildning för framtidens arbetsmarknad**

Långtidsutredningen har ett antal bilagor som delvis utgör underlag för och komplement till huvudbetänkandet. Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015 – *Utbildning för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2015:90) – behandlar frågor som rör UKÄs ansvarsområde mer specifikt. UKÄ nämns också explicit på ett flertal ställen i denna bilaga. Därför vill UKÄ även kommentera utvalda avsnitt i bilagan där UKÄs verksamhet och ansvarsområden behandlas.

En övergripande reflektion är att utredaren i Bilaga 5 på ett förtjänstfullt sätt skriver fram en översiktlig bild av det svenska utbildningssystemet. UKÄ instämmer i att arbetsmarknaden och arbetsgivare har ett ansvar för matchningen på arbetsmarknaden i arbetet med dimensionering av utbildning, genom att exempelvis tillhandahålla VFU-platser och attraktiva arbetsvillkor. Arbetsgivare har också ett ansvar för matchningen i kompetensförsörjningsprocesser och genom att utnyttja den kompetens som finns till

förfogande. UKÄ anser att istället för att fokusera på överutbildning så kan det vara relevant att lyfta att det även handlar om ett underutnyttjande av kompetens.

### Förslag 3: Pröva fler vägar till läraryrket för att förbättra rekryteringen

Angående *Förslag 3* (s. 195) stödjer UKÄ till fullo alternativa vägar in i läraryrket mot bakgrund av den prognostiserade bristen på lärare. Men UKÄ vill påpeka att det redan finns ett flertal vägar in i yrket utöver de ordinarie lärarutbildningarna:

- Vidareutbildning av lärare utan lärarexamen (VAL) vänder sig till verksamma förskollärare, lärare i grundskola och gymnasieskolan med tidigare högskoleutbildning, men som saknar lärarexamen.
- Utländska lärares vidareutbildning (ULV) vänder sig till individer med utländsk lärarexamen som vill arbeta som lärare i Sverige.
- Kompletterande Pedagogisk Utbildning (KPU) för personer med tillräckliga ämnesmeriter finns sedan länge i relativt stor omfattning.

Utöver dessa har det nyligen beslutats om snabbspår för utländska lärare och en särskild KPU för personer med forskarutbildning. Därför menar UKÄ att det snarare borde fokuseras på att göra dessa redan etablerade vägar in i läraryrket mer attraktiva för potentiella studenter och att få upp antalet studenter som genomgår dessa.

### Förslag 4: Förbättra informationen inför utbildningsval

Angående *Förslag 4* (s. 196) stödjer UKÄ initiativ till att förbättra informationen till studerande. Utredaren skriver att

Författarna till Långtidsutredningens bilaga 2008 föreslår också att blivande studenter skulle kunna ta del av en tabell som redovisas på Skolverkets eller Högskoleverkets (i dag Universitetskanslersämbetets) hemsida. Tabellen skulle innehålla förväntat utfall i form av inkomster, lön och arbetslöshetsrisk för en finmaskig uppdelning av utbildningsinriktningar, såväl ojusterat som justerat för social bakgrund och annat. Andra faktorer skulle kunna vara inriktning och slutbetyg i gymnasiet. Till en sådan presentation kan också knytas enkelt tillgängliga sammanställningar över prognoser för bristyrken, av den typ som diskuteras i avsnitt 4.2.1. Med tanke på hur central information är för ett effektivt och likvärdigt utbildningssystem förespråkar vi att också detta förslag utreds med hjälp av försöksverksamhet.

Med anledning av detta förslag vill UKÄ påpeka att det redan idag ingår i Universitets- och högskolerådets (UHRs) uppdrag att informera om högskoleutbildning så att de som vill söka till högskolan ska kunna göra ett genomtänkt val. I informationsverksamheten samarbetar UHR med studie- och yrkesvägledare och inspirerar till högskolestudier, till exempel genom webbplatsen studera.nu.

UKÄ publicerar dock statistik och tar fram andra typer av underlag som kan vara av stort värde i detta sammanhang.

## Förslag 12: Se till att heltidsstudier på högskola motsvarar arbetslivets heltidsnorm

Under rubriken *Förslag 12* (s. 217) skriver utredaren att

Det bör därför utredas om högskolans resurstilldelning kan förändras för att stödja en högre studieintensitet, liksom om 40 timmars studievecka kan bli ett mål för utbildningen.

Utredaren använder begrepp som inte definieras, exempelvis ”studieintensitet” och ”undervisningsintensitet”. Detta leder till att argumenten kan uppfattas som svepande och det är svårt att veta vad som egentligen avses. Utredaren förefaller med ”undervisningsintensitet” främst avse antal timmar lärarledd tid per vecka. Men studier består av mer än lärarledd tid. Studenter bedriver också – i varierande grad – självstudier och deltar i grupparbeten, m.m. vilket bland annat varierar för olika undervisningsupplägg, ämnen och tillgängliga resurser. En högre studieintensitet kan avse mer lärarledd tid, mer självstudier, mer läsande, mer grupparbeten, etc. men det är oklart vad som avses mer specifikt i utredningen.

Varken högskolelagen eller högskoleförordningen reglerar hur många studietimmar per vecka som utgör heltidsstudier eller hur många timmar lärarledd undervisningstid en student bör erbjudas eller delta i under en normal studievecka. Utifrån resonemang som regeringen för om normal studietid i propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162) kan man dra slutsatsen att studietiden per vecka för en genomsnittlig student under ett normalt läsår om 40 veckor skulle kunna ligga inom spannet 37,5–45 studietimmar. Jämfört med en förvärsarbetande som arbetar heltid innebär detta för en student att heltidsstudier ibland kan omfatta färre och ibland fler än 40 timmar per vecka.

UKÄs rapport (2015:20) *Studenternas tidsanvändning. Lärarledd undervisning, självstudier och betalt arbete/praktik – analys av data från Eurostudent V* visar att studenterna vårterminen 2013 i snitt ägnade studierna 37,5 timmar per vecka eller mer. Den kombinerade studietiden, alltså lärarledd undervisning plus självstudier, sysselsatte således de flesta heltidsstuderande på heltid. Vidare skriver Långtidsutredningen att

Dagens 15–20 timmars självstudier behöver öka med kring 50 procent. Det kräver sannolikt ett större undervisningspensum med fler examinationer och möjligen ett mer aktivt användande av betygsskalans alla steg. Ett sätt att understödja det skulle kunna vara att trappa av ersättningen för helårsprestationer så att inte lärosätet (och ofta institutionen) förlorar pengar för varje underkänd student. Ett system med avtrappad ersättning för helårsprestationer skulle försöksvis kunna genomföras. De besparingar som görs skulle kunna användas för att höja resurserna till undervisning eller för att balansera lärosätenas incitament enligt vad som beskrivits ovan. (s.218)

Utredaren verkar här föreslå omfattande förändringar av det befintliga resurstilldelningssystemet. UKÄ menar att sådana förändringar behöver föregås av noggranna överväganden av alla konsekvenser. UKÄ avråder därför från att införa förslaget om ett system med avtrappad ersättning för helårsprestationer på försök. Långtidsutredningen skriver vidare att

En ökad undervisningsintensitet kan också komma att innefatta mer praktik, mer krav på läsning för breddad bildning, större användande av befintligt undervisningsmaterial (inklusive internetföreläsningar), eller deltagande i kurser och information för arbetsmarknadsförberedelser. I ett decentraliserat system som det svenska ligger rimligen sådana beslut på lärosätes- eller institutionsnivå, samtidigt som Universitetskanslersämbetet och samverkansorgan mellan högskolor har en viktig roll i att sprida välfungerande praktik. Förslaget i denna rapport är att högskolorna ser till att studieveckor omfattar runt 40 timmar för det stora flertalet studenter, och att det görs till föremål för Universitetskanslersämbetets tillsyn, åtminstone försöksvis. (s.218)

Utredaren förslår att lärosäten inom ramen för sin autonomi ser till att en studievecka i regel bör omfatta 40 timmar för de flesta studenter. UKÄs rapport om studenternas tidsanvändning som bygger på enkätsvar från vårterminen 2013 visar dock som nämnts att de flesta studenter lägger ner runt 40 timmar i veckan eller mer på sina studier (lärrledd tid och självstudier). I och med detta samt eftersom området inte är reglerat avstyrker UKÄ utredarens förslag att det borde ingå i Universitetskanslersämbetets arbetsuppgifter att utöva tillsyn gentemot lärosätena vad gäller studietidens omfattning inom olika utbildningsområden.

UKÄ stödjer förslaget om att se över det nuvarande resurstilldelningssystemet utformning. Resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå är drygt tjugo år gammalt. Systemet har avgörande betydelse för hur lärosätena kan planera sin verksamhet och särskilt arbeta med dimensionering och kvalitet i utbildningen. UKÄ har publicerat flera rapporter (*Förutsättningar för hög kvalitet*, UKÄ rapport 2014:14, *Dimensionering av högre utbildning*, UKÄ rapport 2015:7 och *Uppföljning av kvalitetsförstärkning inom humaniora och samhällsvetenskap - rapportering av ett regeringsuppdrag*, UKÄ rapport 2015:14) där ämbetet konstaterar att dagens resurstilldelningssystem inte är ändamålsenligt för långsiktig planering. UKÄ anser också att systemet är föråldrat och inadekvat för att möta de utmaningar som lärosätena ställs inför. Resurstilldelningssystemet sätter t.ex. gränser för hur mycket lärosätena kan anpassa utbildningsutbudet till arbetsmarknadens behov om inte detta behov motsvaras av ett intresse för utbildningen från studenternas sida. UKÄ slutsats är att om lärosätena ska möta utmaningar och arbeta med ett långsiktigt kvalitets- och genomströmningsarbete krävs också en översyn av hela resurstilldelningssystemet på grundnivå och avancerad nivå.

### Beslut

Beslut om yttrandet har tagits av universitetskanslern Harriet Wallberg efter föredragning av utredaren Staffan Nilsson i närvaro av avdelningschefen Annika Pontén och strategi- och planeringsansvarige Per Westman.

Harriet Wallberg

Staffan Nilsson