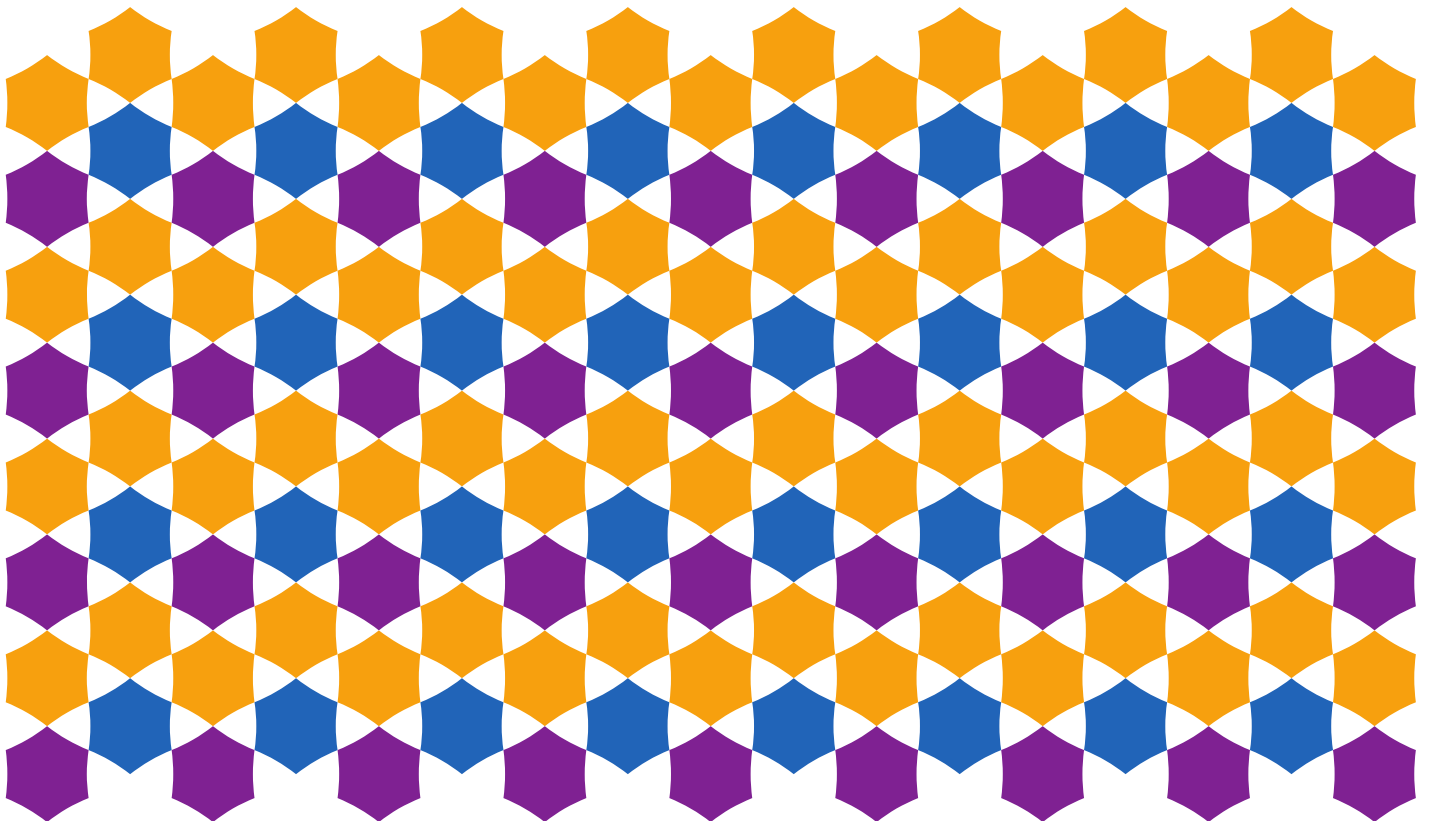


Dimensionering av högre utbildning



Rapport 2015:7

Dimensionering av högre utbildning

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2015

Författare: Staffan Nilsson, Aija Sadurskis, Ulrika Thafvelin

Universitetskanslersämbetet • Löjtnantsgatan 21 • Box 7703, 103 95 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post registrator@uka.se • www.uka.se

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	5
Uppdrag	5
Bakgrund	5
Genomförande	6
Rapportens disposition	6
Uppdraget till lärosätena	7
Arbetsmarknadens behov	7
Studenternas efterfrågan	7
Beslutsstrukturer för dimensionering	9
Organisation	9
Strategier	11
Utformning av utbildningsutbudet	12
Samverkan mellan lärosäten	15
Kunskap om studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov	16
Arbetsmarknadsföreträdare i styrelser och nämnder	16
Andra kontaktytor mot arbetsmarknaden	17
Användning av underlag från myndigheter och organisationer	18
Uppföljning av studenters etablering	19
Vad påverkar beslut om utbildningsutbudet?	20
Resurstilldelningssystemet	20
Politisk styrning	20
Lärosätets resurser	21
Arbetsmarknadens behov	22
Att arbeta effektivt med ett omöjligt uppdrag?	24
Teknisk beskrivning	26

Sammanfattning

För att säkerställa att universitet och högskolor har en effektivt fungerande dimensionering av utbildningsutbudet har Universitetskanslersämbetet (UKÄ) i sitt regleringsbrev fått i uppdrag av regeringen att följa upp hur lärosätena arbetar med dimensionering utifrån studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov, samt vilka underlag de använder sig av. Det material som ligger till grund för denna rapport utgörs huvudsakligen av intervjuer med lärosätesföreträdare.

Resultatet av utredningen visar följande:

- Utvecklingen förefaller ha gått mot att fler beslut kring dimensionering av utbildningsutbudet fattas på central ledningsnivå. Lärosätena har infört tydligare strategier och styrdokument samt nya beredningsorgan. Företrädare för lärosätena som intervjuats betonar dock vikten av lyhördhet och att arbeta med förankring i organisationen.
- Det krävs kunskap om arbetsmarknadens behov, men de prognoser som finns anses inte vara tillräckligt tillförlitliga och används främst som komplement till andra underlag. Arbetsmarknadsföreträdare i olika organ vid lärosätena förefaller sällan ha en tydligt definierad roll eller mandat när det gäller dimensionering.
- Det tar tid att utveckla och anpassa utbildnings- och forskningsmiljöer vilket medför att det krävs en långsiktighet i planeringen. Det är svårt för lärosätena att bemöta politiska beslut som innebär snabba förändringar och ryckighet.

Utifrån resultaten av denna utredning kan UKÄ konstatera att lärosätena arbetar med att utveckla sina organisationer för att de ska arbeta effektivt och ändamålsenligt med dimensioneringen av utbildningsutbudet, men UKÄ drar samtidigt ett antal slutsatser:

- Ett genomtänkt arbetssätt är viktigt. De lärosäten som förefaller ha ett effektivt dimensioneringsarbete har också tydliga organisationer där de olika delarna har klart definierade ansvar.
- UKÄ:s uppföljningar av de examinerades etablering på arbetsmarknaden tyder på att de utbildningar som ges är relativt väl anpassade efter arbetsmarknadens behov. I vissa fall finns det dock en skillnad mellan studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Detta gäller inte minst inom områden där arbetsmarknaden präglas av en politisk styrning, exempelvis vård och skola.
- Resurstilldelningssystemet har avgörande betydelse för dimensioneringen och sätter gränser för hur mycket lärosätena kan anpassa utbildningsutbudet till arbetsmarknadens behov om inte detta behov motsvaras av ett intresse för utbildningen från studenternas sida.
- Att bevaka utvecklingen på arbetsmarknaden för att kunna göra de anpassningar som är möjliga måste vara en del av lärosätenas ansvar. Samverkan mellan lärosäten när det gäller dimensioneringen kan utvecklas, i synnerhet på områden där det finns risk för brist på högskoleutbildade. Lärosäten kan dock inte ensamma säkerställa en effektiv dimensionering av utbildningsutbudet. Om det exempelvis saknas sökande till en utbildning, eller antalet som kan tas emot i verksamhetsförlagd utbildning är litet, så spelar det ingen roll om lärosätena har en beredskap att ta emot studenter.
- Lärosätena kan sägas sitta i kläm mellan två olika styrsystem: central styrning respektive marknadsstyrning och konkurrens om studenter. Sammantaget innebär det att lärosätena, något tillspetsat, kan sägas arbeta med ett omöjligt uppdrag.

Inledning

Uppdrag

För att säkerställa att universitet och högskolor har en effektivt fungerande dimensionering av utbildningsutbudet fick Universitetskanslersämbetet (UKÄ) i sitt regleringsbrev för 2014 i uppdrag av regeringen att följa upp hur lärosätena arbetar med dimensioneringen. I uppdraget ingår dels att undersöka vilka underlag universitet och högskolor använder sig av som kan visa studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov, dels att kartlägga samarbeten mellan lärosätena och andra myndigheter.

Syftet med den utredning som presenteras i denna rapport är att beskriva hur lärosätena arbetar med dimensionering av utbildningsutbudet, snarare än vad arbetet får för resultat. Utredningen har en kvalitativ ansats.

Bakgrund

Universitet och högskolor, i fortsättningen kallade högskolan eller lärosätena, erbjuder kurser och utbildningsprogram inom olika ämnesområden som kan fylla olika syften för olika intressenter. Utbildningarna kan också ha olika syften för individer som genomgår samma utbildning. Exempel på syften är att förbättra utsikterna att få ett arbete efter avslutade studier eller personlig utveckling och bildning för studenten. Ur ett samhällsperspektiv är ett viktigt syfte med den högre utbildningen att bidra till kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden.

Utbildningars utformning och innehåll är centrala för hur väl utbildningen förbereder för de krav de examinerade möter på arbetsmarknaden. I högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) finns utbildningsmål som tydliggör vilka kunskaper, färdigheter och värderingsförmågor studenter ska ha förvärvat efter genomgången utbildning. Studenterna ska exempelvis utveckla förmåga att möta förändringar i arbetslivet. Dessa mål är styrande, men avgör inte i detalj hur utbildningar ska utformas eller vilket innehåll de ska ha.

Till skillnad från hur utbildningen styrs mot utbildningsmål har lärosätena stor frihet när det gäller vilka utbildningar som ska ges och hur de ska dimensioneras, dvs. hur många studenter som ska antas. Det finns inte någon centralt planerad utbildningsvolym i den bemärkelsen att det skulle finnas något bestämt antal utbildningsplatser. Utbildningsvolymen begränsas i stället av ett maximalt belopp inom utbildningsanslaget som kan ersättas, det så kallade takbeloppet.

Det finns dock vissa faktorer som lärosätena måste förhålla sig till vid avvägningar som rör utbildningsutbud och dimensionering. Lärosätenas utbildningsutbud ska svara dels mot studenternas efterfrågan, dels mot arbetsmarknadens behov, enligt lärosätenas regleringsbrev. Hur de arbetar med dimensionering av sitt utbildningsutbud ska universitet och högskolor också, enligt sina regleringsbrev, redovisa i budgetunderlag och årsredovisningar.

Att känna till arbetsmarknadens behov av utbildning är dock komplicerat, trots att mycket möda läggs på att arbeta fram prognoser, bland annat för att varken utbuds- eller efterfrågesidan är statisk. Det är därför svårt att avgöra om det utbildas för många eller för få inom olika områden, på kort och lång sikt.

Det finns i dag ingen samlad övergripande bild av utbildningsutbudet i högskolan. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att beskriva utvecklingen och sammansättningen av utbildningsutbudet i högskolan under de senaste 20 åren, på

nationell nivå och lärosätessnivå (Kommittédirektiv 2014:54). I uppdraget ingår också att bedöma om utbudet är väl avvägt och om förändringar behöver göras för att bättre möta framtida behov. Uppdraget är av mer kvantitativ karaktär än det uppdrag som UKÄ fått och som redovisas i denna rapport. Ursprungligen skulle den särskilde utredaren ha redovisat sitt uppdrag senast den 15 oktober 2015 men det har ändrats till den 30 juni 2015.

Genomförande

Det material som ligger till grund för denna utredning utgörs av dokument, i form av budgetunderlag, årsredovisningar, strategier och styrdokument, men även av tidigare genomförda undersökningar av Högskoleverket. Det huvudsakliga underlaget har dock varit intervjuer med lärosätetsföreträdare, framför allt planerings- och förvaltningschefer men även pro- och vicerektorer, dekaner och i vissa fall även utbildningsledare. Ambitionen har varit att fånga ett centralt perspektiv på lärosätens arbete. Totalt har tolv intervjuer genomförts med mellan en och sex personer per lärosäte. Vid urvalet av lärosäten att intervjua har följande aspekter tagits i beaktande: storlek, universitet/högskola, typ av lärosäte (brett, konstnärligt eller yrkesinriktat) samt geografisk placering. Detta för att få variation i svaren och en bred översiktsbild.

Rapportens disposition

Rapportens inledande avsnitt ger en historisk bakgrund till att högskolans utbildningar ska anpassas till arbetsmarknaden. Detta avsnitt följs av en beskrivning av organisatoriska strukturer och processer på lärosätena. Därpå följer en beskrivning av hur lärosätena får kunskap om arbetsmarknadens behov. I ett fjärde avsnitt diskuteras vad som påverkar besluten om utbildningsutbud och dimensionering. Rapporten avslutas med de slutsatser som ämbetet dragit om huruvida lärosätens arbete med dimensioneringen är effektivt och ändamålsenligt.

Uppdraget till lärosätena

Det uppdrag Universitetskanslersämbetet redovisar i denna rapport kan ställas mot motsvarande uppdrag till lärosätena. I deras regleringsbrev står att ”utbildningsutbudet (...) ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov”. Lärosätena ska också enligt regleringsbrevet ”redovisa vilka bedömningar, prioriteringar och behovsanalyser som ligger till grund för beslut om utbildningsutbudet”.

Arbetsmarknadens behov

Kravet på att utbildningen ska finnas till för arbetsmarknaden har varierat under åren. Före 1969 gavs enkelt uttryckt generella utbildningar vid de så kallade fria fakulteterna, medan fackhögskolor gav yrkesutbildningar inom medicin, teknik etc. På de förstnämnda fanns en tradition av att anta alla sökande, medan de senare hade en begränsad antagning. Styrning av dimensioneringen var alltså bara möjlig för yrkesutbildningarna, och under 1970-talet blev allt fler utbildningar centralt dimensionerade.

Vid en reform 1977 lades i stort sett all eftergymnasial utbildning in i högskolan och all högre utbildning gavs i form av utbildningslinjer som var konstruerade utifrån antaganden om behov på arbetsmarknaden. Antalet nybörjarplatser på linjerna var också centralt beslutade. Dimensioneringen var total, men resultatet av denna styrning var nedslående.

Stora svårigheter att förutsäga framtidens arbetsmarknad och centralt styra all högre utbildning var en av drivkrafterna bakom 1993 års högskolereform. Detaljregleringen ersattes med en frihet för lärosätena att själva fatta beslut om sitt utbildningsutbud och om hur många studenter som skulle antas. Den centrala styrningen bestod bara i en reglering av vilka examina som fick ges.

Regeringen behöll dock en viss kontroll över dimensioneringen genom att ålägga lärosätena kvantitativa mål för vissa examina, som till exempel civilingenjörsexamen. Under åren som gått sedan 1993 har dessa mål avvecklats men i stället har regeringen allt mer styrt genom att peka ut hur antalet utbildningsplatser bör förändras på vissa utbildningar. Universitetskanslersämbetet har nyligen beskrivit utvecklingen de senaste åren.¹

Vad ”anpassning till arbetsmarknadens behov” egentligen betyder har inte närmare definierats i de propositioner m.m. där kravet förts fram. Det är inte klart om det ska avse den lokala, regionala, nationella eller globala arbetsmarknaden, och inte heller om det gäller inriktning, omfattning och/eller innehåll.

Studenternas efterfrågan

Vad Anpassning till ”studenternas efterfrågan” betyder är desto klarare. I den proposition som föregick 1993 års reform² poängterade regeringen att studenternas efterfrågan skulle styra utbildningsutbudet. I en ny högskolelag (1992:1434) skrevs det uttryckligen in att ”Så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i 1 kap. 4 § första stycket skall högskolorna som studenter ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna” (4 kap. 1§). Med det resurstilldelningssystem som

¹ Universitetskanslersämbetet (2015). *Fortsatt färre studenter 2014*.

² *Universitet och högskolor – frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1).

samtidigt infördes baseras ersättningen för lärosätenas alla kostnader för grundutbildning³ på antalet studenter som registreras (helårsstudenter) och på studenternas prestationer (helårsprestationer). Det har gjort det helt nödvändigt för lärosätena att attrahera studenter.

De två parter som ska tillgodoses har dock inte så olika intressen. Studenterna, som satsar både tid och pengar, kan ju sägas ha det starkaste motivet för att göra kloka val av utbildning. Även om en framtida etablering på arbetsmarknaden inte är det enda motivet för en högre utbildning, torde det vara ett viktigt motiv för de flesta studenter.

³ Sedan 2007 utbildning på grundnivå respektive på avancerad nivå.

Beslutsstrukturer för dimensionering

Hur frågor om utbildningsutbud och dimensionering bereds och beslutas varierar mellan lärosätena och beror delvis på deras organisation, storlek och inriktning, men även på vilken styrmodell lärosätena valt. Det finns såväl formella som informella beslutsvägar som är av betydelse när avvägningar ska göras på de olika nivåerna och i de olika organen. Flera av de lärosäten som intervjuats höll dessutom på att utveckla nya berednings- och beslutsvägar vid tiden för intervjuerna.

I detta avsnitt görs ett försök att ge en generell bild över hur lärosätena är organiserade samt vilka nivåer, beredningsorgan och aktörer som är involverade i arbetet med att utforma och dimensionera utbildningsutbudet. Därpå görs en generell beskrivning av betydelsen av strategier för processen när utbildningar (program och kurser) inrättas eller avvecklas, samt för beslut om antal studenter som ska antas. Slutligen diskuteras huruvida lärosätena samverkar med varandra vid dimensioneringen av utbildningsutbudet. Exempel från intervjuerna syftar till att förtydliga vad som menas eller visa på avvikelser från den generella bilden.

Organisation

De intervjuade lärosätenas organisation består generellt sett av tre nivåer där frågor om dimensionering bereds och beslutas: styrelsenivån, rektorsnivån och olika verksamhetsnivåer till vilka nämnder, råd och styrelser är anknutna.

Styrelsenivå

Högsta beslutande organ på lärosätet är högskolestyrelsen eller universitetsstyrelsen. Ledamöterna i styrelsen kommer från den akademiska världen (lärare och studenter), näringsliv (arbetsmarknaden) och politik (samhälle). Det är regeringen som utser de externa ledamöterna. På flertalet av de intervjuade lärosätena är det styrelsen som fastställer det totala utbildningsutbudet och fördelningen av anslag i den övriga verksamheten på en övergripande nivå. På Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, fattar universitetsstyrelsen även beslut om inrättande och avveckling av utbildningar och på Högskolan i Gävle fattar högskolestyrelsen även beslut om antalet studenter på de olika utbildningarna. På Stockholms universitet beslutar styrelsen enbart om fördelningen av anslag.

Rektorsnivå

Rektor och prorektor arbetar på uppdrag av styrelsen och har ofta en ledningsgrupp eller ett ledningsråd knutet till sig som fungerar som ett stödjande och rådgivande organ, vanligtvis bestående av prorektor och dekan och/eller olika ansvariga chefer och ibland även studenter. Denna grupp diskuterar strategiska frågor, interna satsningar och kvalitetsfrågor som påverkar dimensioneringen av utbildningsutbudet. Det är rektor som formellt sett fattar beslut om inrättande eller avveckling av utbildningar (utbildningsprogram eller huvudområde).

På Stockholms universitet fattar rektor endast i undantagsfall beslut om utbildningsprogram eftersom både beredning och beslut är delegerade till fakultetsnämnder. På SLU fastställer rektorn även antalet studenter per utbildning.

Områdesnivå

Stockholms universitets och Uppsala universitets organisation har en nivå bestående av två respektive tre vetenskapsområden som styrs av vice rektorer. Vetenskapsområdenas beslutande organ är områdesnämnderna och dessa ansvarar för kvaliteten och den strategiska planeringen av utbildning och forskning inom området, samordning av fakultetsövergripande utbildning och forskning samt intern och extern samverkan. Områdesnämnderna består av företrädare för lärare och studenter samt för arbetsmarknaden. Ansvaret att göra bedömningar och prioriteringar inom utbildningsutbudet är delegerat till områdesnämnderna, som i sin tur delegerat det vidare till respektive fakultetsnämnd. Det är på områdesnivån man bereder och beslutar om fördelningen av anslag mellan fakulteterna.

Fakultets- och institutionsnivåer

På majoriteten av de intervjuade lärosätena är verksamhetsnivån uppdelad på fakultetsnivå och/eller institutionsnivå. På Mälardalens högskola och Högskolan i Gävle har man delat upp verksamheten i akademier och på Kungl. Tekniska högskolan, KTH, har man delat upp verksamheten i skolor. Verksamheten leds av en akademichef eller dekan. Verksamheten har i allmänhet en nämnd, råd eller styrelse knuten till sig som vanligtvis består av ordförande (dekan/chef), företrädare för lärare, studenter och doktorander samt externa ledamöter. På Malmö högskola är ordförande alltid en extern ledamot. Det är dock inte alla lärosäten som har externa ledamöter i nämnden, rådet eller styrelsen. På Uppsala universitet förekommer exempelvis inga avnämare i nämnden knuten till språkvetenskap men däremot i nämnden för utbildningsvetenskap. På Södertörns högskola sitter inga företrädare för arbetsmarknaden i nämnden.

Vare sig det är en nämnd, ett råd eller en styrelse har detta organ på majoriteten av de intervjuade lärosätena ett övergripande ansvar för utbildningarnas inriktning och kvalitet inom forskning och utbildning. Detta inbegriper bland annat att se till att strategier och mål efterlevs. Beroende på lärosäte kan det antingen vara det högst beslutande organet på fakultetsnivå eller vara rådgivande till dekanen/chefen men även till rektorn. Som högst beslutande organ kan bedömningar och beslut kring utbildningsutbudet tas på denna nivå. Så är exempelvis fallet på Uppsala universitet. På flera av de intervjuade lärosätena har organet till uppgift att bereda ärenden, lämna förslag och på andra sätt behandla frågor kring utbildningsutbudet, som sedan rektorn fattar beslut om. Det kan handla om förslag till nya utbildningsprogram och inrättande av nya områden. På en del av lärosätena har man inrättat olika beredningsorgan och kommittéer som bereder förslag kring utbildningsutbudet. På SLU är det exempelvis den nyinrättade utbildningsnämnden som ger ett samlat förslag om programutbud och dimensionering. Ett par av de intervjuade lärosätena har olika utskott som behandlar ansökningar om inrättande eller avveckling av utbildning innan rektorn fattar ett slutligt beslut.

På samtliga av de intervjuade lärosätena finns en kontinuerlig dialog mellan dekaner, prefekter och utbildnings-/programledare kring eventuella förändringar av utbildningsutbudet. En intervjuad person uttrycker det så här: ”Det är på fakultetsnivån som det är mest komplicerat för där förs dialog med institutionerna om utbildningar, bidrag och förändringar som måste göras”.

Utvecklingen förefaller ha gått mot att fakultetsnivån endast är rådgivande i frågor om utbildningsutbud medan besluten fattas på rektorsnivån. En annan utveckling är att nämnden, rådet eller styrelsen förefaller ha blivit mer knutna till rektorsnivån än till fakultetsnivån eller att man inrättat nya, mer centrala organ. Generellt sett så har lärosätena infört en starkare linjestyrning genom att flytta upp beslutsmandatet en nivå högre i organisationen där det formella beslutet om dimensionering tas, och även

gjort processen mer strategisk. Detta gäller dock främst de mindre universitetet och högskolorna medan beslut kring dimensioneringen på Stockholms universitet och Uppsala universitet fortfarande fattas på lägre nivåer i de kollegiala organen. Majoriteten av de intervjuade lärosätena anser att deras organisation i nuläget är ändamålsenlig vad gäller arbetet med utbildningsutbud och dimensionering, även om flera menar att det är för tidigt att avgöra på grund av nyligen genomförda organisatoriska förändringar. Olika påverkansfaktorer ställer krav på att lärosätet har en organisation som kan anpassa sig efter förändringar i den politiska styrningen, variationer i söktryck och olika trender på arbetsmarknaden. Effektiviteten är därmed beroende av ett lärosätes förmåga till flexibilitet vid olika omställningar. Om man exempelvis vill inrätta en ny utbildning och inte har de resurser som krävs behöver man snabbt kunna fatta beslut kring vilka utbildningar som ska prioriteras. Kortare beslutsvägar leder oftast till en effektivare process. En centralisering av beslutsprocesserna kan delvis medföra att beslut om till exempel inrättande och avveckling tar längre tid då man oftast tittar på hela utbudet. Å andra sidan kan införandet av olika beredningsorgan medföra en ökad effektivitet. Utöver förändringar i organisationen har flera av de intervjuade lärosätena infört nya strategiska dokument som har betydelse för dimensionering och utbildningsutbud.

Programnivå

Via programråd för olika utbildningsprogram bedriver de intervjuade lärosätena aktiv verksamhet som har ett uttalat syfte att anpassa utbildningarna till behoven på arbetsmarknaden. Vissa av dessa råd har även externa ordförande. Genom att de externa ledamöterna har insyn i programutbildningarna kan de bidra med synpunkter på såväl upplägg som innehåll. Programråden kan även fungera som ett organ där studenternas erfarenheter, intressen och önskemål kommer till uttryck och tas till vara. Omvärldsmedverkan via externa ledamöter i programråd förekommer på samtliga lärosäten. På vissa lärosäten har råden ett bredare område – och de har då ofta beteckningen utbildningsråd – för att de verkar mot flera olika utbildningsprogram.

Strategier

En starkt central styrning och införandet av olika strategidokument påverkar processen kring hur man bereder och tar beslut om dimensionering och utbildningsutbud. Det är de olika strategidokumenterna som sätter ramarna för verksamheten, och det är där arbetsordning och direktiv kring beredning och beslutsvägar är formulerade. Flera av de intervjuade lärosätena uppger att strategidokument är ”mycket styrande” och mer ”synliga och levande” än tidigare. Det är dock inte självklart hur stort genomslag strategierna har i praktiken och det kan se olika ut på olika lärosäten.

Det är även tydligt att det på senare tid minskade antalet helårsstudenter lett till att många av de intervjuade lärosätena har tvingats tänka mer strategiskt och se över sitt utbildningsutbud. Frågan om vilken inriktning och vilket fokus utbildningsutbudet ska ha har därför blivit mer aktuell. ”Vårt lärosäte fyller sitt takbelopp och det finns inget utrymme att expandera ... då måste man tänka mer på vad man ska satsa på” uttrycker en intervjuad person.

På Karlstads universitet har man aktivt arbetat med att utveckla strategidokumentet genom ett planeringsverktyg där prefekterna fått i uppdrag att fylla på mål och delmål för att på så vis säkerställa att alla är delaktiga i framväxten av ett arbetssätt. Lärosätet har genomfört en utbildningsöversyn och gått igenom vartenda program och kurs och diskuterat kvalitet, kompetens och dimensionering i

syfte att få ett mer fokuserat utbud och utifrån det minska antalet inriktningar respektive valfria och fristående kurser. ”Splittring kostar energi och administration” anser den person som intervjuats.

Umeå universitet har genomgått en liknande process och uppger att dialogen och förankringen i organisationen har varit av central betydelse när man varit tvungen att genomföra nedskärningar.

På Högskolan i Skövde har man genom en nyligen genomförd omorganisation i större utsträckning involverat medarbetare i det strategiska arbetet. En intervjuperson menar att ”man stärker det strategiska arbetet genom att man ger det kollegiala organet mer ansvar och låter dekan och prodekan sitta med i ledningen”.

Dessa exempel visar att strategier och styrdokument är viktiga men att de samtidigt måste vara ”levande” och att delaktighet, motivation och långsiktigt förändringsarbete är viktigt för att lyckas med en hårdare styrning. Det är också viktigt att det finns en tydlig strategi som pekar på vilket utbildningsutbud – vilken inriktning och vilka prioriteringar – lärosätet bör ha. Men det handlar också om att kunna balansera denna fokusering med att ändå ha en viss bredd i utbildningsutbudet. En väl fungerande strategi behöver inte endast vara en plan man utgår från utan snarare en medveten dynamisk process som verkar under förändrade förutsättningar. Generellt sätt förefaller det som om processen kring utbildningsutbudet på flera av de intervjuade lärosätena har blivit mer medveten inom hela organisationen.

Utformning av utbildningsutbudet

Utformningen av utbildningsutbudet omfattar generellt sett inrättande av nya utbildningar (program och kurser) och avvecklande av befintliga utbildningar (program och kurser) samt beslut om antal studenter per utbildning. Formellt sett så styrs arbetet av både de övergripande strategierna och mer detaljerade styrdokument. En kritisk faktor för utformningen av utbildningsutbudet är den tid genomförandet tar och avhängigheten av de resurser man har att röra sig med.

Planeringscykel

Tidsmässigt är processen kring utbildningsutbudet avhängigt budgetår och terminsstarter och tar vanligtvis minst ett år att genomföra. Majoriteten av de intervjuade lärosätena har ett första förslag/underlag klart för remiss före sommaren och preliminära beslut om fördelningen av anslagen fattas tidig höst för program som startar hösten året efter. Större lärosäten, som Stockholms universitet, Uppsala universitet och KTH, har en något längre process där de besluten fattas senare på hösten. Storleken på anslagen och ersättningsbelopp påverkar besluten, vilket gör att det kan vara svårt för lärosätena att i detalj planera fördelningen innan de vet vilka resurser som finns.

Inrättande av utbildning

Enligt dem som intervjuats kommer initiativen till inrättande av ny utbildning (program och kurser) eller ändrade inriktningar nästan alltid från den nivå där den operativa verksamheten utförs, dvs. antingen fakulteterna eller institutionerna. Vanligtvis ligger studenternas söktryck bakom initiativen men det kan även handla om att en enskild lärare ser ett behov eller har en idé, ibland utifrån diskussioner med externa kontakter. I de fall då initiativen kommer från rektorsnivån rör det sig oftast om särskilt uttryckta önskemål från regeringen och då handlar det främst om särskilda utbildningsprogram.

De intervjuade lärosätena har mer eller mindre tydligt formulerade rutiner för hur beredningen går till när utbildningar inrättas. Det framgår att de informella dialogerna är av stor betydelse i processen.

När det gäller fristående kurser är dessa inte lika hårt styrda som programutbildningarna och fakulteterna/akademierna har vanligtvis stor frihet att starta eller lägga ner kurserna själva. På senare tid har minskat ekonomiskt utrymme medfört nedskärningar snarare än inrättande av just fristående kurser.

När det gäller program så omfattar processen vanligtvis först en generell bedömning kring potentialen hos en ny utbildning utifrån några kriterier, innan det görs en djupare analys. Den preliminära bedömningen kan göras av antingen rektorn direkt eller av dekan, fakultetsnämnd/-styrelse eller utbildningsberedning/-utskott, beroende på vilket beslutsorgan som ligger närmast. Den första bedömningen görs oftast utifrån lärosätets inriktning och prioriteringsområden samt utifrån resurser. Om bedömningen görs att ett inrättande är möjligt gör de olika beredningsorganen en djupare analys. Majoriteten av de intervjuade lärosätena har mallar med ett antal specificerade kriterier som ska vara uppfyllda. Kriterierna kan innebära att beredningsorganet ska redogöra för motiv för inrättande, omvärldsanalys, relation till andra utbildningar och till utbildningsmiljön, rekryteringsmål, ekonomiska förutsättningar och programmets innehåll. Övriga avdelningar på ett lärosäte har också möjlighet att lämna synpunkter, till exempel biblioteket, lärosätets jurister och studentorganisationer. Karlstads universitet är även på väg att införa en ordning där ett antal fasta nyckeltal ska redovisas och ligga till grund för dimensioneringen av utbudsbesluten. Det rör sig då om särskilda arbetsmarknadsmått men också mått för kvalitet, lärarkapacitet, kompetens och ekonomiska förutsättningar.

Nedan följer exempel på underlag som vanligtvis används i beredningen på de intervjuade lärosätena, utan någon speciell ordning:

- statistik från tidigare års ansökningar (antal sökande till en utbildning och antal förstahandssökande men även genomströmning)
- storleken på takbeloppet (samt av regeringen utpekade utbildningar)
- uppgifter om personella resurser (lärarkompetens och -kapacitet)
- utfall från kvalitetsutvärderingar
- utrymme och lokaler (detta är särskilt viktigt för yrkesinriktade lärosäten som KTH, SLU och Konstfack)
- nationellt och regionalt samhällsansvar (till exempel att en viss kompetens inte ska försvinna, såsom konstglas (Konstfack) eller biodling (SLU), men även språkutbildning, lärarutbildning, specialistsjuksköterskeutbildning och olika utbildningar på avancerad nivå)
- enkätsvar från alumner och analyser ur databasen Bak- och framgrund som bland annat ger svar på huruvida studenterna har fått arbete efter avslutad utbildning
- trendprognoser (myndigheters och andras planeringsunderlag, regionala analyser, branschanalyser) som officiella referenspunkter
- dialog med andra lärosäten och företrädare för arbetsmarknaden (exempelvis om antalet tillgängliga platser för verksamhetsförlagd utbildning)

I en tid då anslagen ger utrymme för att finansiera färre studenter kommer utbildningar snarare att läggas ner än startas. Det innebär att riktlinjer för att starta utbildningar som antagits på senare tid inte har kunnat prövas i någon större utsträckning eftersom det inte varit aktuellt att starta så många nya utbildningar.

Avveckling av utbildning

Processen vid avveckling av en utbildning (program och kurser) framstår som mer otydlig och vag på flera av de intervjuade lärosätena. Initiativet att avveckla kommer vanligtvis från centralt håll även om beslutet grundar sig på uppgifter som kommer från lägre nivåer inom organisationen, till exempel att antalet sökande minskat eller att lärarkompetens saknas. Vanligtvis väljer lärosätena att låta en utbildning vara "vilande" eller "inställd" snarare än att fatta beslut om avveckling. Det är även vanligt att man försöker förändra en utbildnings inriktning i stället för att lägga ner den helt. Beslutet att en utbildning ska vara vilande tas ofta på lägre nivå än beslut om nedläggning. Det finns vid flera av de intervjuade lärosätena en begränsning i tiden hur länge ett utbildningsprogram får vara vilande.

Har en utbildning på SLU exempelvis varit vilande eller ställts in vid två tillfällen i följd och dess framtid är osäker bör en utredning göras av aktuell programnämnd. Dessa ärenden bereds i programnämnder och samordnas på universitetsnivå av en utbildningsnämnd som lämnar ett samlat beslutsförslag till styrelse respektive rektor.

På Högskolan i Gävle har man börjat införa giltighetstid på utbildningsplaner och i det ligger att man ska försöka ha en tydligare avvecklingsprocess.

På Stockholms universitet finns en särskild handlägningsordning för hur kurser och program ska avvecklas.

Enligt personer som intervjuats bör motiv för avveckling vara tydliga och vanliga motiv är:

- för få sökande
- kvalitetsförsämring
- förändring i efterfrågan på arbetsmarknaden
- brist på resurser
- otillräcklig lärarkompetens
- att utbildningen inte stämmer med lärosätets profil
- att det finns överlappande utbildningar

Beslutet måste också enligt intervjuerna föregås av samråd med programansvariga, berörda ämnesföreträdare och företrädare för studenterna.

Antal studenter som antas till en utbildning

Det är på fakultets- eller institutionsnivå som antalet studenter som ska antas per utbildning och antagningstillfälle vanligtvis bestäms, utifrån tidigare års ansökningssiffror, med särskild hänsyn tagen till antalet förstahandssökande. Diskussioner om hur många studenter som ska antas kan dock vara illusoriska när antalet sökande, till exempel till en del lärarutbildningar, är så litet att alla som söker antas så länge de är behöriga.

Beslut om hur många som kan antas beror på storleken på takbeloppet, vilket gör att det kan vara svårt för lärosätena att i detalj planera antagningen innan de vet vilka resurser som finns. På de flesta lärosäten kan en justering av fördelningen av antalet platser per utbildning i viss mån göras på verksamhetsnivå i ett senare skede än övrig planering, beroende på det faktiska antalet sökande.

Lärosätenas redovisning enligt regleringsbrev

Universitet och högskolor är skyldiga att i både budgetunderlag och årsredovisningar redogöra för hur de arbetar med dimensionering av sitt utbildningsutbud, bland annat genom att beskriva "vilka bedömningar, prioriteringar och behovsanalyser som ligger

till grund för beslut om utbildningsutbudet”⁴. Lärosätena ska exempelvis redovisa vilka avvägningar som gjorts avseende fördelningen mellan program och kurser på olika nivåer och med olika förkunskapskrav samt fördelningen mellan campus- och distansutbildning. De ska även redovisa hur de möter det omgivande samhällets behov av utbildning.

En genomgång av de senaste årsredovisningarna, från samtliga lärosäten, som funnits tillgängliga under denna utredning (för 2013) visar att många lärosäten beskriver att de ganska nyligen (de senaste par åren) börjat arbeta aktivt med att se över utbildningsutbudet. Många hänvisar till minskade resurser. Mer eller mindre alla lärosäten säger sig i enlighet med dåvarande regerings intention vilja satsa på programutbildningar, på campusutbildningar snarare än på distansutbildningar och på utbildningar på avancerad nivå.

Det är däremot mindre vanligt att lärosätena tar upp processer, och ännu mindre att de ger konkreta beskrivningar. Det är vanligt att de i stället talar i övergripande termer om sina ambitioner. De säger sig till exempel vilja anpassa utbudet efter arbetsmarknadens efterfrågan genom att öka inslaget av program som leder till en yrkesexamen, men går sällan in på hur man vet hur arbetsmarknadens behov ser ut. Bara i ett par fall beskriver lärosätet en målkonflikt – Stockholms universitet skriver att ”ett dilemma som alla fakulteter vittnar om är de utbildningar som upplevs som angelägna att ge men som på grund av lågt söktryck eller låg prestationsgrad är väldigt resurskrävande i förhållande till de intäkter de ger”.

Samverkan mellan lärosäten

De intervjuade personerna uppger att lärosätena träffas mer eller mindre regelbundet på olika nivåer och i olika constellationer och nätverk. Det förefaller dock inte finnas mycket direkt samverkan mellan lärosätena vad gäller utbildningsutbudet. Detta kan bero på att det inte finns några tydliga incitament för samverkan, men även på att lärosätena konkurrerar om studenterna. Svårigheter att lösa ekonomiska mellanhavanden kan också göra att samarbeten inte kommer till stånd eller avbryts. Nödvändigheten att ta hänsyn till lärosätets övriga utbildningar kan dessutom göra det svårt att samarbeta med andra lärosäten.

Lärosäten som ligger geografiskt nära varandra kan dock ha en dialog om avveckling eller inrättande av utbildning som kan komma att påverka antalet sökande till något av de andra lärosätena. I södra Sverige finns ett samarbete mellan de så kallade Lärosätena syd. I detta samarbete ingår Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Kristianstad, Malmö högskola, Lunds universitet och SLU i Alnarp. Lärosätena Syd diskuterar olika frågor som berör lärosätenas utveckling, bland annat utbildningsutbud.

Yrkesinriktade lärosäten, som Konstfack, KTH och SLU, förefaller ha mer samarbete med varandra och med andra lärosäten än övriga, bland annat därför att de inte utgör direkta konkurrenter. Exempelvis samarbetar Konstfack med Stockholms universitet när det gäller lärarutbildningarna. En intervjuad person på KTH uppger dessutom att det förekommer mer samarbete i dag än för tjugo år sedan.

⁴ Utbildningsdepartementet (2013). *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende universitet och högskolor*.

Kunskap om studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov

Det uppdrag som Universitetskanslersämbetet fått nämner två intressenter, studenter och arbetsmarknad. Det är inte ovanligt att de ställs invid varandra, vilket kan ge intrycket att de är jämförbara. De skiljer sig dock på avgörande sätt, och har inte behandlats lika i denna utredning.

Vad studenternas önskemål och behov är i en djupare betydelse skulle kunna vara föremål för en egen utredning. Eftersom uppdraget har varit att utreda hur utbildningsutbudet utformas av lärosätena har vi tagit fasta på hur lärosätena definierar studenternas önskemål i detta sammanhang. För lärosätena som intervjuats är studenternas önskemål helt enkelt detsamma som efterfrågan, dvs. hur många som söker till utbildningarna.

Arbetsmarknadens behov är betydligt svårare att definiera. I de intervjuer som gjorts med företrädare för lärosäten inom ramen för denna utredning har därför fler frågor ställts om arbetsmarknadens behov än om studenternas efterfrågan.

Alla intervjuade lärosäten uppger att arbetsmarknadens behov är viktiga när beslut fattas om nya utbildningar, men det finns inget enkelt svar på var kunskapen kommer ifrån. I detta avsnitt beskrivs vilken roll företrädare för arbetsmarknaden spelar som ledamöter i olika organ inom ett lärosäte. Andra kontakter mellan lärosäten och arbetsmarknad, liksom hur olika typer av underlag används, beskrivs också.

Arbetsmarknadsföreträdare i styrelser och nämnder

Arbetsmarknaden är företräd på olika nivåer i lärosätenas organisationer. På central nivå sitter företrädare för arbetsmarknaden med som ledamöter i universitets- eller högskolestyrelser. Regeringen utser ledamöterna men på förslag från lärosätena. Arbetsmarknaden är också ibland företräd i fakultetsstyrelser eller fakultetsnämnder och motsvarande styrelser på institutionsnivå. Ledamöter på denna nivå utses av lärosätena själva, och antalet ledamöter från arbetsmarknaden varierar. I fakultetsrådet på KTH ingår tre företrädare för arbetstagarorganisationerna som är anställda på KTH och som har närvaro- och yttranderätt samt tre externa ledamöter. Fakultetsnämnden på Södertörns högskola har inte några företrädare för arbetsmarknaden alls.

Med denna representation från arbetsmarknaden finns möjlighet för återkoppling på strategisk nivå och för utveckling av dialog med arbetsmarknaden. Det framgår dock av intervjuerna med lärosätena att arbetsmarknadens företrädare sällan driver frågor om utbildningsutbud. Inte heller frågan om hur många studenter som ska antas diskuteras ofta. En av de intervjuade personerna vid KTH uppger dock att externa ledamöter kan ha önskemål om att man utbildar fler men att lärosätet inte har resurser att ta in fler studenter, till exempel i form av lokaler.

Särskilt för utbildningar som är inriktade på näringslivet kan det vara en fråga om mandat. De intervjuade nämner att de arbetsmarknadsföreträdare som ingår ofta väljs på grund av personliga meriter, snarare än för att de företräder till exempel en bransch och har insyn i branschens anställningsbehov. Enligt en intervjuad person är ”deras deltagande ad hoc och de driver inte frågor om utbildningsutbud”. Av intervjuerna

förefaller arbetsmarknadsföreträdarnas roll dock vara tydligare i relation till de mer yrkesinriktade utbildningarna.

Andra kontaktytor mot arbetsmarknaden

Som framgår av föregående avsnitt tas önskemål om förändringar i utbildningsutbudet sällan upp av arbetsmarknadsföreträdare i olika organ inom lärosätena. Kunskap om arbetsmarknadens behov inhämtar lärosätena i stor utsträckning på andra sätt. Det finns olika kontaktytor:

- de som arbetar med studievägledning kan ha mycket samlad kunskap
- nationella nätverk för ingenjörsutbildningar, barnmorskeutbildning med flera
- kontakter med hälso- och sjukvården till exempel, i samband med planering av verksamhetsförlagda moment
- kontakter med alumner och organisationer för arbetsgivare och arbetstagare

På en del håll finns branschråd som inte ingår i lärosätets organisation. Sådana råd skulle åtminstone i teorin kunna ge snabbare och mer specifika signaler om behov av förändrad dimensionering.

De intervjuade verkar till en del se kunskap om arbetsmarknadens behov som något de "bara har". Det gäller till exempel lärarutbildningen, där behovet av lärare ständigt förs fram i till exempel massmedia. För lärarutbildningen finns också samarbetsorgan med kommuner. Uppsala universitet till exempel är delägare i Forum för samverkan där närliggande kommuner ingår. I forumet diskuteras dimensioneringsfrågor, men de täta förändringarna av lärarutbildningen har gjort att inte heller företrädare för kommunerna alltid vet vad de behöver, enligt intervjuerna. Det förekommer också visst samarbete med andra myndigheter. Det finns exempelvis kontakt med regionförbund och landsting, och i något fall med Arbetsförmedlingen. Flera lärosäten har lokala samverkansgrupper med företrädare för hälso- och sjukvården där man diskuterar frågor som rör vårdutbildningar.

Flera intervjuade personer säger att de ser regeringens prioriteringar, i form av uttryckta önskemål om satsningar på vissa utbildningar, som ett mått på relevans för arbetsmarknaden.

Branschorganisationer kan uppvakta högskolan om sin situation. Konstfack beskriver att vissa organisationer bevakar pensionsavgångar och utarbetar prognoser som de lämnar till Konstfack. Det finns dock en tendens till att arbetsmarknadens påverkan är negativ, så tillvida att man bara reagerar när man är missnöjd, till exempel med att utbildningar läggs ner, även om det förekommer att branscher med rekryteringsbehov kan ställa upp mer proaktivt. Några exempel är att hjälpa till med marknadsföring av utbildning, att bistå med lärare och att ge stipendier till studenter som söker till utbildningar med lågt söktryck. Mälardalens högskola beskriver att de har samarbetsavtal med några stora företag som till exempel ABB, och sådana avtal får sin tyngd av att de ingås mellan personer med hög ställning inom respektive organisation.

Lärosäten som ligger i delar av Sverige där det är svårt att locka arbetskraft kan uppleva att de har ett särskilt ansvar för att samarbeta med kommuner och regionala organisationer för att få studenter att stanna kvar efter studierna. Det gäller till exempel för Umeå universitet som för diskussioner med omgivande kommuner, landsting och regionförbund. I diskussionerna bevakar kommunen även näringslivets behov på grund av näringslivets vikt för den regionala utvecklingen.

Högskolan i Gävle beskriver sig som en regional högskola som det ställs stora förväntningar på från regionen. De som intervjuats berättar att det finns täta kontakter av olika slag där det kommer fram synpunkter på vilka grupper högskolan bör utbilda.

Högskolans så kallade Cooperative Education, Co-op, där studier varvas med betalda arbetsperioder, tillkom till exempel på initiativ från energibranschen. Högskolan är företräd i Kompetensforum Gävleborg, den regionala kompetensplattformen där länets kompetensförsörjning diskuteras. Högskolans rektor träffar också alla myndighetschefer i länet varje år.

SLU har en på många sätt annorlunda situation än andra lärosäten. Med en egen förordning och examina som enbart utfärdas av SLU står de nära de yrkesgrupper de utbildar. Lärosätet har också ett särskilt ansvar, såtillvida att om man beslutar att inte längre ge utbildning som leder till dessa examina så kommer de att försvinna. Vissa inriktningar inom agronomutbildningen till exempel har haft mycket lågt söktryck men ändå fortsatt att ges. De examinerade från SLU återfinns hos organisationer och myndigheter som LRF och Jordbruksverket som SLU har många kontakter med. Parter på den arbetsmarknad som rekryterar examinerade från SLU är mycket drivande, både gentemot SLU och mot regeringen. SLU är också själva en stor arbetsgivare för dem som examineras.

Användning av underlag från myndigheter och organisationer

Det finns ett antal publikationer som kan användas som underlag för dimensioneringsbeslut. Högskoleverket publicerade vartannat år ett planeringsunderlag som beskrev tillgången på olika utbildningsgrupper i relation till arbetsmarknadens efterfrågan, senast *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2013/14* (rapport 2012:22).

Universitetskanslersämbetet kommer att fortsätta utgivningen med början våren 2015.

Statistiska centralbyrån, SCB, publicerar varje år en så kallad *Arbetskraftsbarometer*, baserad på enkäter till arbetsgivare. I barometern finns en översikt över utsikterna på arbetsmarknaden för ett antal yrkesgrupper. Vart tredje år ger SCB också ut rapporten *Trender och prognoser* som beskriver utvecklingen på arbetsmarknaden på längre sikt (i den senaste utgåvan fram till år 2035), med beräkningar av tillgång och efterfrågan på olika utbildningsgrupper. Det finns dessutom ett uppföljningsverktyg, *Bak- och framgrund*, som utvecklats av Ladok-konsortiet och SCB. Med hjälp av verktyget kan lärosäten kombinera uppgifter om studieprestationer, yrkesval, arbetsställe, inkomst m.m.

Medan SCB:s och Högskoleverkets rapporter utgår från en nationell arbetsmarknad ger exempelvis *Stockholm 2020*, som ges ut av Länsstyrelsen i Stockholm, en regional utbildnings- och arbetsmarknadsprognos.

Även fackliga organisationer publicerar prognoser. Saco-förbunden presenterar i *Framtidsutsikter – Arbetsmarknaden för akademiker år 2019* prognoser för ett antal yrken. Till skillnad från andra prognoser anger Saco osäkerhetstal, mellan 1 och 5.

De personer som intervjuats har fått frågan om, och i så fall hur, de använder sig av dessa eller andra liknande underlag i sin planering av utbildningsutbudet. Det framgår av svaren att underlagen är kända och i större eller mindre utsträckning ingår i lärosätets omvärldsbevakning. De beskrivs av en intervjuad person som ”officiella referenspunkter”. Det förekommer också att man använder dem i marknadsföring av utbildning.⁵

Däremot framgår det att beslut om att starta eller lägga ner utbildningar inte alls baseras på detta slags prognoser. Det finns flera skäl till att prognosernas bedömningar av arbetsmarknadens behov anses vara alltför osäkra för att ligga till

⁵ Högskoleverket utvärderade 2011 lärosätenas användning av verkets planeringsunderlag (*Utvärdering av lärosätenas användning av Högskoleverkets underlag för utbildningsplanering*). De resonemang som lärosätena för i utvärderingen har stora likheter med det som framförts vid intervjuerna i denna utredning.

grund för beslut. Arbetsmarknaden uppfattas som oförutsägbar, till exempel på grund av teknisk utveckling eller för att de som utbildas själva påverkar arbetsmarknaden. Många av de intervjuade påpekar också att högskoleutbildade inte är begränsade till en viss del av arbetsmarknaden, utan tvärtom kan arbeta på många områden. Omvänt kan prognoser avse alltför breda kategorier – ett exempel som ges är att vissa typer av ingenjörer kan ha en arbetsmarknad som avviker från ingenjörer i allmänhet. De intervjuade talar också om tidshorisont – grupper som efterfrågas i dag kanske inte längre är efterfrågade om fem år, när utbildningen är planerad och genomförd. Det ses också som en brist när prognoser är nationella. Högskolor utbildar i stor utsträckning för lokala eller regionala behov, som kan skilja sig mycket från de nationella. Prognoser skulle därför behöva vara geografiskt nedbrutna. Några lärosäten, till exempel Konstfack, påpekar också att den internationella arbetsmarknaden är viktig, och blir allt viktigare. När prognosernas uppskattningar avviker från den egna upplevelsen av vad arbetsmarknaden behöver är det tydligt att den senare ses som viktigare.

Det är också ett inbyggt problem med prognoser att det riskerar att bli stora svängningar om alla planerar lika, ”springer på samma boll” som en av de intervjuade uttryckt det, med överutbildning vid signaler om brist.

Mycket kraft läggs på att se på arbetsmarknadens behov genom att se hur det gått för examinerade studenter. Flera lärosäten beskriver hur de följer upp före detta studenter på olika sätt. *Bak- och framgrund* nämns av flera personer som ett användbart redskap, inte minst för att det ger möjlighet att själv analysera grunddata. Det är något av en paradox att den framtida arbetsmarknaden uppfattas som svår att förutsäga, samtidigt som tidigare studenters framgångar tillmäts stor betydelse.

Uppföljning av studenters etablering

Ett sätt att studera den strukturella balansen på arbetsmarknaden, eller med andra ord att mäta hur väl utbildningsutbudet motsvarar arbetsmarknadens behov, är alltså att följa upp om de som examineras från högre utbildning får arbete och lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Sådana uppföljningar gjordes av Högskoleverket och görs av Universitetskanslersämbetet. I stort sett samtliga, 97 procent, av dem som tagit ut en examen vid svenska lärosäten hade ett arbete under hela eller en del av året efter examen enligt den senast publicerade mätningen⁶. De examinerades så kallade etablering på arbetsmarknaden följs upp med hjälp av ett relativt strikt mått – för att definieras som etablerad krävs att individen har en god förankring på arbetsmarknaden. Med detta mått visade den senaste mätningen att 78 procent av de examinerade etablerat sig på arbetsmarknaden 0,5–1,5 år efter att de tagit ut en examen från högskolan. Av dessa hade mer än 90 procent ett yrke som kräver högskoleutbildning och i de flesta fall var det också ett yrke som var nära kopplat till examensinriktningen.

Dessa uppgifter kan jämföras med de målsättningar som Europeiska kommissionen satt upp för utbildningssystemen i EU-länderna. En av dessa målsättningar är att minst 82 procent av alla 20–34-åringar som genomgått högre utbildning ska få en anställning senast 3 år efter examen.⁷ I Sverige gällde detta för 85 procent av 20–34-åringarna vid den senaste mätningen år 2013, vilket var cirka 10 procentenheter högre än EU-genomsnittet.

⁶ Universitetskanslersämbetet (2013) *Etableringen på arbetsmarknaden 2011 – Examinerade läsåret 2009/10. Rapport 2013:11*.

⁷ Europeiska rådet (2012). Council conclusions of 11 May 2012 on the employability of graduates from education and training (2012/C 169/04), Official Journal of the European Union, 15.6.2012.

Vad påverkar beslut om utbildningsutbudet?

Ett antal faktorer påverkar lärosätenas arbete med att utforma utbildningsutbudet. I detta avsnitt beskrivs hur beslut av regeringen, och systemet för att fördela resurser, påverkar beslut om utbildningsutbudet. Vidare beskrivs hur tillgången på framför allt lärare påverkar besluten. Avsnittet avslutas med en diskussion om begränsningarna när lärosäten ska använda kunskap om arbetsmarknadens behov.

Resurstilldelningssystemet

För högskolan är resurstilldelningssystemet av mycket stor betydelse för utformningen av utbildningsutbudet. Regeringen ger lärosätena utbildningsuppdrag för att ordna utbildning på grundnivå och avancerad nivå, och lärosätena får betalt för de studenter som registreras (omräknat till helårsstudenter) och för studenternas prestationer (helårsprestationer). Ersättningen utgår som per capitabelopp (prislappar) som är olika för olika utbildningsområden.

Utbildningsuppdraget från regeringen är i form av en maximal ersättning, ett så kallat takbelopp. När det varit svårt att fylla utbildningarna med studenter har lärosäten inte klarat att nå upp till takbeloppet, dvs. underpresterat. Motsatt, när söktrycket varit hårt har lärosäten överpresterat. Lärosätena har möjlighet att spara överproduktion respektive outnyttjat anslag över åren, men inte mer än 10 procent av takbeloppet.

Genom systemets konstruktion, där ersättningen utgår från studenternas val av utbildning, är lärosätena tvungna att ha ett utbildningsutbud som lockar studenter. Om studentunderlaget inte är tillräckligt stort så har en utbildning inte ekonomisk bärkraft. Det finns alltså betydligt starkare incitament för att tillgodose studenternas efterfrågan än önskemål från andra håll.

Lärosätena beskriver att vid kraftiga nedskärningar av utbildningsvolymen är det en förutsättning att utbildning som ska läggas ner har tillräckligt stor volym, för att nedläggningen ska innebära en tillräcklig besparing. Det betyder att lärosäten, när de anpassar sig till minskade anslag, kan bli tvungna att lägga ner populära utbildningar. Det placerar lärosätena i en svår situation.

Politisk styrning

Lärosätenas möjligheter att planera utbildningsutbudet har också kraftigt påverkats av förändringar i utbildningsanslagen de senaste åren. Åren 2006–2008 var studenternas efterfrågan på utbildning betydligt lägre än idag. År 2009 vände utvecklingen och sedan dess har antalet sökande studenter varit rekordhøgt. För att möta efterfrågan har statsmakterna sedan 2010 beslutat om ett antal tillfälliga utökningar av anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Højningarna har dock till en del motverkats av permanenta neddragningar, dels som en följd av studieavgiftsreformen, dels genom att ersättning för ”inaktiva” studenter dragits ner. Samtidigt planeras en permanent utbyggnad, som främst ska avse vård- och lärarutbildningar.

Som Universitetskanslersämbetet beskrivit på annat håll⁸ minskar utbildningsvolymen, trots stor efterfrågan från studenter och politiska ambitioner att bygga ut högskolan. En orsak är att en ökning av per capita-ersättningen för det samhällsvetenskapliga, humanistiska, juridiska och teologiska utbildningsområdet har gjort att färre studenter kan finansieras inom anslagen. Det har gjort att lärosätena behövt dra ner antalet helårsstudenter. Regeringen har också fördelat om anslag mellan lärosätena, vilket inneburit att anslagen minskat för en del lärosäten. Många lärosäten har dock fortfarande större utbildningsvolym än anslaget räcker till att finansiera, eftersom anpassningar av utbildningsvolymen tar tid. Det är till exempel svårt för lärosätena att planera utbildningsvolymen så att den exakt motsvarar anslaget för att studenternas poängproduktion är svår att förutse. Många lärosäten har dessutom överpresterat, dvs. producerat mer utbildning än vad som ersätts av anslaget, i flera år. När de måste dra ner utbildningsvolymen blir den faktiska neddragningen stor.

Regeringen har i ökande utsträckning pekat ut vilka utbildningar som ska prioriteras när anslagen höjs, även vid tillfälliga höjningar. Sådan öronmärkning uppfattas som ett problem av de lärosäten som intervjuats inom denna utredning. Lärosätena kan hamna i en besvärlig situation om de överproducerat och nu förväntas expandera utbildningar som regeringen prioriterar, när de i stället borde hålla igen.

Sjuksköterske- och lärarutbildning är exempel på utbildningar som regeringen prioriterat. Problemet är inte i första hand att regeringens och lärosätenas prioriteringar skiljer sig åt, utan att regeringens önskemål är svåra att tillgodose. Mälardalens högskola till exempel beskriver hur det antal VFU-platser som landstinget kan erbjuda i praktiken styr hur många studenter som kan antas till sjuksköterskeutbildning. Att det är svårt att få tillräckligt många studenter till vissa lärarutbildningar, särskilt för åk 7–9, och att det därför inte går att uppfylla regeringens krav på prioritering av dessa utbildningar beskrivs av de flesta av de lärosäten som intervjuats. Detsamma gäller ibland även ingenjörutbildning. Öronmärkning av medel försvårar därför för lärosätena att planera utifrån de förutsättningar de har.

Det är också ett problem att regeringens prioriteringar växlar. Att bygga upp en utbildning tar tid, både för att utforma kurser och för att anställa ytterligare lärare. Det kan också bli brist på lärare inom områden som alla plötsligt ska prioritera. Tillfälliga satsningar, med olika prioriterade utbildningar, pekas ut som ett särskilt stort problem.

De stora svängningarna, användningen av tillfälliga öknings och att besked lämnats med kort varsel har gjort att lärosätenas planeringsförutsättningar kraftigt försvårats. Ryckigheten i planeringen gör det också svårare för lärosätena att arbeta effektivt. Dessa förhållanden har tydligt poängterats i intervjuerna. Många beskriver dem som de i särklass viktigaste hindren för att kunna planera utbildningsutbudet.

Lärosätets resurser

Universitetskanslersämbetet konstaterar att även om det finns ekonomiska resurser att anta studenter så kan det saknas lärare och andra resurser som lokaler och infrastruktur, som behövs för att bedriva undervisningen. Många lärare är också forskare och balansen mellan forskning och undervisning för lärarna är inte okomplicerad. Lärare behöver underlag för sin anställning och det kan i praktiken innebära att om inte ett tillräckligt stort antal studenter antas till en utbildning så kan lärarna sakna underlag om de inte heller har tillräckligt med forskningsresurser för att

⁸ Universitetskanslersämbetet (2015). *Fortsatt färre studenter 2014*.

fylla upp tiden. Till det kommer att undervisning och forskning ska stämma med institutionens behov av lärarkompetens på kort och lång sikt. Detta innebär att pengar till forskning och utbildning är sammanlänkade.

Lärosätena beskriver att tillfälliga eller olika former av tidsbegränsade anställningar kan användas för att balansera förändringar i antalet studenter kortsiktigt. Detta gäller framför allt vid en ökning av antalet studenter. Mer långsiktiga omställningar i dimensioneringen, kopplade till exempelvis demografiska faktorer eller strukturomvandlingar på arbetsmarknaden, med större förändringar av lärargruppen kan hanteras om lärosätet får tid att ställa om. Snabba och kraftiga neddragningar av antalet läraranställningar vid institutionerna är mer problematiska att hantera. Det kan också vara svårt att bygga upp ny lärar- och forskarkompetens igen om trenden vänder. För att bibehålla en stabilitet i lärarresursen och hantera fluktuationer i inflödet av forskningspengar kan antalet studenter i stället behöva utökas. Detta innebär att dimensioneringsarbetet i praktiken påverkas i olika riktningar samtidigt.

Arbetsmarknadens behov

Intervjuerna visar att det är en stor utmaning för lärosätena att anpassa utbildningarna till arbetsmarknadens behov. Det finns flera orsaker.

Till att börja med är arbetsmarknaden inte konstant. Önskemål om utbildningar som framförs avser ofta omedelbara behov, men lärosätena beskriver i intervjuerna att de alltför ofta startat utbildningsprogram med en tydlig arbetsmarknadskoppling där arbetsmarknaden förändrats redan innan några studenter blivit klara. Det händer också att högskolan ser ett behov av kompetens som arbetsmarknaden ännu inte formulerat. Lärosätena beskriver att deras perspektiv måste vara långt – under de examinerades kanske 40-åriga arbetsliv kommer helt nya områden att uppstå medan andra kommer att försvinna, på grund av förändrad samhällsekonomi och teknisk utveckling. Utbildningen måste därför förbereda studenterna på mer specifika krav på arbetsmarknaden, men för övrigt vara grundläggande.

Det går inte heller alltid att förutsäga hur framgångsrika utbildningar kommer att vara. Trots noggranna studier av behovet av nya utbildningar finns det ingen garanti för att utbildningarna ska leda till önskvärt resultat, som ökad sysselsättning, konstaterar den företrädare för Karlstads universitet som intervjuats. Han beskriver att de sett en kraftig ökning av nya företag inom spabranschen och därför startat en spautbildning som bland annat syftade till öka kvinnors företagande. Utbildningen visade sig varken leda till anställningar eller till att de examinerade startade företag, och lades så småningom ner.

De utbildningar som inte leder till ett definierat yrke har en särskild utmaning i att hitta sin plats på arbetsmarknaden. Sådana utbildningar, som ofta avslutas med en generell examen, utgör en stor andel av alla högskoleutbildningar. Av intervjuerna framgår att det förekommer försök att göra de studenter som följer dessa utbildningar bättre förberedda för arbetsmarknadens krav. Ett exempel är Uppsala universitets kulturentreprenörprogram med inriktning mot kulturarbetare som syftar till att ge generiska färdigheter och entreprenörskap.

Högskoleutbildade återfinns i dag på många arbetsplatser. Med många högskoleutbildade kommer arbetsmarknaden att genomgå en kunskapsväxling, där icke högskoleutbildade byts ut mot högskoleutbildade. Vad det innebär för samhällets utveckling ligger utanför denna rapport att analysera. Till det kommer att när antalet utbildade är fler än de platser där de traditionellt arbetat kommer de att röra sig in på andra områden. Ett exempel är att jurister i dag arbetar inom revision på ett sätt som de inte gjort tidigare. Sådana rörelser över traditionella yrkesgränser kan ge upphov

till behov av nya utbildningar. Det finns också en dynamik mellan de utbildade och arbetsmarknaden, på så sätt att utbildade kan skapa en arbetsmarknad genom att deras kunskap ger upphov till nya tjänster eller produkter.

Att arbeta effektivt med ett omöjligt uppdrag?

Regeringens syfte med det uppdrag som presenteras i denna rapport har varit att säkerställa att universitet och högskolor har en effektivt fungerande dimensionering av utbildningsutbudet. Nedan försöker Universitetskanslersämbetet besvara den fråga som regeringen ställer i uppdraget: Arbetar lärosätena effektivt med dimensioneringen av utbildningsutbudet?

Ett genomtänkt arbetssätt är viktigt

Utan en systematisk användning av riktlinjer och strategier, intern dialog och beslut som är förankrade i organisationen är det svårt att arbeta effektivt med utbildningsutbudet. De lärosäten som förefaller ha ett effektivt dimensioneringsarbete har också tydliga organisationer där de olika delarna har klart definierade ansvar.

Utbildningsutbudet är rimligt väl anpassat till arbetsmarknadens behov

Lärosätena är ålagda att dimensionera utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Utan ett mål för anpassningen av utbildningsutbudet efter arbetsmarknadens behov är det svårt att säga om lärosätena lyckats med detta. Ett mått som kan användas är de examinerades etablering på arbetsmarknaden. I den senaste uppföljning som gjorts av Universitetskanslersämbetet var arbetslösheten bland högskoleutbildade låg, andelen som hade en anställning var i nivå med EU-kommissionens målsättning och en mycket stor majoritet var etablerade inom sitt utbildningsområde. Sammantaget tyder detta på att de utbildningar som ges är relativt väl anpassade efter arbetsmarknadens behov. I vissa fall fångas dock inte arbetsmarknadens behov upp av studenternas efterfrågan. Detta gäller inte minst inom områden där arbetsmarknaden präglas av en politisk styrning, exempelvis vård och skola. För att dimensioneringen ska kunna fungera effektivt i relation till både nationella och regionala behov krävs det en kontinuerlig dialog och samordning mellan lärosäten, arbetsmarknad och regering.

Resurstilldelningssystemet har avgörande betydelse

För lärosätena visar sig studenternas efterfrågan framför allt i söktrycket till utbildningarna. Eftersom lärosätena tilldelas resurser i förhållande till hur många studenter som är registrerade på och genomgår en utbildning på lärosätet får studenternas söktryck avgörande betydelse för lärosätets ekonomi. Att ha ett utbildningsutbud som inte svarar mot studenternas efterfrågan är förenat med ekonomiska risker, som är särskilt svåra att ta när lärosäten måste skära ner utbildningsutbudet. Resurstilldelningssystemet sätter därför gränser för hur mycket lärosätena kan förändra utbildningsutbudet och anpassa det till arbetsmarknadens behov om söktrycket är svagt.

Arbetsmarknadsbehov behöver bevakas och kommuniceras bättre

Arbetsmarknaden är föränderlig vilket gör det svårt att anpassa utbildningsutbudet till behoven, särskilt med tanke på den tid det tar från den förändring som krävs till en examinerad student. Att bevaka utvecklingen på arbetsmarknaden för att kunna göra de anpassningar som är möjliga måste dock vara en del av lärosätenas ansvar. Ämbetet har inte fått någon tydlig bild av hur lärosätena skaffar sig kunskap om arbetsmarknadens behov, men det verkar finnas utrymme för att göra omvärldsbevakning och kontakter med företrädare för arbetsmarknaden mer strukturerade och systematiska. Samverkan mellan lärosätena när det gäller dimensioneringen kan också förbättras, i synnerhet på områden där prognoser förutspår brist på högskoleutbildade. Arbetsmarknaden å andra sidan har också ett ansvar för att bidra till att utbildningsutbudet är dimensionerat i relation till behoven. Lärosätena kan inte ensamma säkerställa en effektiv dimensionering av utbildningsutbudet. Om det exempelvis saknas sökande till en utbildning, eller antalet som kan tas emot i verksamhetsförlagd utbildning är litet, så spelar det ingen roll om lärosätena har en beredskap att ta emot studenter. Det handlar om att kommunicera vilka behov som finns på arbetsmarknaden på ett tydligt sätt, men också om att erbjuda både praktik och attraktiva arbeten efter examen så att studenterna söker till de utbildningar som finns.

Samtidig central styrning och marknadsstyrning

Eftersom det tar tid att utveckla och anpassa utbildnings- och forskningsmiljöer så krävs det långsiktighet i planeringen. Det gör det svårt för lärosätena att bemöta snabba förändringar och ryckighet. Särskilt på senare år har regeringen pekat ut vilka utbildningar som ska öka sin volym och styrt om anslag, ofta med kort varsel. Det har starkt försvårat förutsättningarna för lärosätena att planera utbildningsutbudet. Samtidigt har lärosätena det fulla ansvaret för konsekvenserna. Lärosätena kan sägas sitta i kläm mellan två olika styrsystem, central styrning respektive marknadsstyrning och konkurrens om studenter mellan lärosätena. Sammantaget innebär det att lärosätena något tillspetsat kan sägas arbeta med ett omöjligt uppdrag.

Teknisk beskrivning

Det empiriska material som ligger till grund för rapporten utgörs av dokument och intervjuer. Innan intervjuerna genomfördes tog intervjuerna del av lärosätens budgetunderlag och årsrapporter, strategier och styrdokument samt information som fanns på lärosätens webbplats om arbetsrutiner kring utformningen av utbildningsutbudet.

Intervjuerna genomfördes med lärosätesföreträdare på central nivå, som planerings- och förvaltningschefer eller pro- och vicerektorer. Intervjuerna var semi-strukturerade och totalt genomfördes tolv djupintervjuer. Vid varje intervjutillfälle deltog mellan en och sex personer och varje intervju tog cirka två timmar. Lärosätena avgjorde själva vilka som skulle delta, utifrån intervjufrågor som de fått i god tid före intervjutillfället. Samtliga intervjuer ägde rum oktober–december 2014 vid respektive lärosäte. Vid urvalet av lärosäten var syftet att få en variation i svaren och en bred översiktssbild. Därför inkluderades både universitet och högskolor av olika storlek, med olika inriktning och med en geografisk spridning. Ambitionen var att fånga det centrala perspektivet inom lärosätena och hitta gemensamma drag, men det förekommer naturligtvis en variation. En del sådana skillnader mellan lärosäten tas upp i rapporten.

Följande lärosäten och positioner deltog i intervjuerna:

Lärosäte	Funktion
Högskolan i Gävle	Rektor
	Utbildningssamordnare
Högskolan i Skövde	Dekan
	Prorektor
Karlstads universitet	Vice rektor
Konstfack	Förvaltningschef
Kungl. Tekniska högskolan	Utredare
	Prodekan
	Planeringschef
Malmö högskola	Tf. förvaltningschef
Mälardalens högskola	Bitr. sektionschef
	Prodekan
Stockholms universitet	Planeringschef
	Utbildningsledare
Sveriges Lantbruksuniversitet	Bitr. chef för planeringsavdelningen
	Vice rektor
Södertörns högskola	Tf. förvaltningschef
	Prorektor
	Avdelningschef/planeringsstrateg
Uppsala universitet	Enhetschef planeringsavdelningen
	Utbildningsledare
	Utbildningsledare
	Utbildningsledare
	Utbildningsledare
Umeå universitet	Prorektor
	Bitr. universitetsdirektör

Intervjuguide

Resultat

Hur väl anser lärosätet att man möter studenternas och arbetslivets behov? Vad är kritiska faktorer (hinder och förutsättningar) för att dimensioneringen av utbildningsutbudet ska fungera väl? Vad skulle kunna göras bättre?

Genomförande

Frågeområde A: Organisation/aktörer/roller

Hur initieras, bereds och beslutas ändringar i utbildningsutbudet, formellt och i praktiken? Vilka olika parter finns företrädna, till exempel arbetsmarknadsorganisationer? Hur aktivt deltar de? Är det en ändamålsenlig organisation?

Frågeområde B: Strategier

Vilka mål och syften arbetar lärosätet mot vid dimensioneringen? Hur konkretiseras/operationaliseras begrepp som ”studenternas efterfrågan” respektive ”arbetsmarknadens behov”? Vilka avvägningar måste göras och vilka målkonflikter finns?

Frågeområde C: Samarbete och dialog

Hur förs dialog med andra lärosäten, samt med organisationer och andra parter? Vilka frågor/områden tas upp? Vad kan det få för konsekvenser? Vad finns det för kritiska faktorer (hinder och förutsättningar) för att dialogen med olika aktörer ska fungera?

Frågeområde D: Omvärldsanalys

På vilket sätt används olika analyser, som från SCB och Arbetsförmedlingen, explicit i dimensioneringsarbetet? Hur kommuniceras de? Hur stor betydelse har de? Finns det underlag som man skulle kunna använda sig av, men inte gör?

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska bidra till att stärka den svenska högskolan och Sverige som kunskapsnation. Vi granskar kvaliteten på högskoleutbildningarna, vi analyserar och följer upp utvecklingen inom högskolan och vi bevakar studenternas rättssäkerhet.

www.uka.se

