UKÄ UNIVERSITETS KANSLERS ÄMBETET

Måluppfyllelseanalys för utbyggnaderna av utbildningar 2015–2018

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Måluppfyllelseanalys för utbyggnaderna av utbildningar 2015–2018
Redovisning av ett regeringsuppdrag
Rapport 2023:4
Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2023
Författare: Erik Dahl, Niklas Odelberg och Jonas Lundstedt
Diarienummer: 111-00384-22
Universitetskanslersämbetet • Hammarbybacken 31 • Box 6024, 121 06 Johanneshov
tfn 08-563 085 00 • e-post registrator@uka.se • www.uka.se

Innehåll

Sammanfattning 4

Inledning 6

Bakgrund 8

Statens styrning av utbildningsvolymen 8
Utbyggnaderna 2015–2017 9
Utbyggnaderna 2018 10
Riksrevisionens rapport 11

Finansieringen av utbyggnaderna 13

Lärosätena fick sent besked om målen 14
Anslagshöjningar med anledning av utbyggnaderna 15

Måluppfyllelse av utbyggnadsuppdrag 2015–2018 18

Utbyggnaderna 2015 och 2017 18
Måluppfyllelse av utbyggnaderna 2015 och 2017 19
Måluppfyllelse av utbyggnaderna 2018 20
Måluppfyllelse i relation till finansiering 22

Lärosätenas förutsättningar 24

Demografiska och samhällsekonomiska förutsättningar 24
Sökande, antagna och söktryck 26
Måluppfyllelse med ändrat basår 31

Dialoger med lärosäten 33

2015 och 2017 års utbyggnader 33
2018 års utbyggnader 35

Diskussion 38

Låg måluppfyllelse och överproduktion 38
Många faktorer har påverkat utbyggnaderna 38
Oklar måluppfyllelse för flera utbyggnader 40
Mål för antal examina som alternativ 40

Slutsatser 42

Bilaga 1: Tabellbilaga 43

Mål för utbyggnad som inleddes 2015 44
Mål för utbyggnad som inleddes 2017 45
Mål för utbyggnad som inleddes 2018 46

Referenser 47

Sammanfattning

Regeringen har gett UKÄ i uppdrag att följa upp utfallet av och analysera måluppfyllelsen för lärosätenas utbyggnadsuppdrag 2015–2018. Vi har utfört uppdraget genom att följa upp utfallet av utbyggnaderna med hjälp av statistik om utbildning och ekonomi, lärosätenas årsredovisningar samt dialoger med lärosätena.

Utifrån vår sammanställning av måluppfyllelsen är det tydligt att få utbildningar nådde sina mål. För utbyggnaden 2015 nådde ingen av utbildningarna full måluppfyllelse. För utbyggnaden 2017, när flera utbildningar från 2015 fick utökade mål, är måluppfyllelsen något bättre. Särskilt kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) och grundlärarutbildningen har kommit nära sina mål.

Utbyggnaderna 2018 är svårare att följa upp eftersom uppföljningen till stor del behöver baseras på lärosätenas egna redovisningar och de har rapporterat på olika sätt i sina årsredovisningar. Utifrån en genomgång av årsredovisningarna kan vi säga att lite mer än hälften av lärosätena har nått målen för alla eller vissa av sina utbildningar. Läkarutbildningen har vi kunnat följa upp med hjälp av statistik och den har överträffat sina mål.

Målen för utbyggnaden 2015 och 2017 uppnåddes alltså inte, samtidigt som lärosätena producerade över de samlade takbeloppen. Det innebär att lärosätena bland annat byggde ut andra bristyrkesutbildningar än dem som de hade mål för. Lärosätena hade möjlighet att använda medlen till annan utbildning.

Att lärosätena producerade över de samlade takbeloppen utan att målen nåddes talar för att styrningen genom riktade utbyggnader i de flesta fall inte fick den önskade effekten.

Även den demografiska och samhällsekonomiska utvecklingen påverkar lärosätenas möjligheter att bygga ut utbildningar. Antalet individer i de åldersgrupper som i stor utsträckning söker till högskolan har minskat under utbyggnadsperioden, och då har även antalet sökande till högskolan sjunkit. Utbyggnaderna har dessutom sammanfallit med goda ekonomiska tider.

Lärosätena har i dialogerna med UKÄ ofta betonat fördelen med långsiktiga utbyggnader där målen inte behöver nås på kort tid. När en utbildning byggs ut kan det behövas fler lektorer och lokaler. Detta försvårar för lärosätena att snabbt bygga ut en utbildning eftersom det tar lång tid att rekrytera lektorer, hitta nya lokaler och platser för verksamhetsförlagd utbildning (VFU).

Att sätta mål för antal examina, såsom regeringen återigen gjorde 2021, ger lärosätena möjligheter att arbeta mer långsiktigt än när man sätter mål för antal programnybörjare. Det stämmer också väl överens med förslag från Riksrevisionen. Lärosätena ges då möjligheter att till exempel arbeta för att öka genomströmningen. UKÄ:s uppdrag att ta fram underlag för målnivåer för perioden 2025–2028 kan också bidra till en mer långsiktigt hållbar planering.

För utbyggnaderna som inleddes 2018 har vi inte kunnat samla in alla uppgifter som behövs för göra en fullständig måluppfyllelseanalys. För att underlätta lärosätenas rapportering och förenkla uppföljning i framtiden rekommenderar vi att mer detaljerade instruktioner för återrapportering skrivs in i lärosätenas regleringsbrev.

Inledning

Regeringen har gett UKÄ i uppdrag att följa upp utfallet och analysera måluppfyllelsen av utbyggnadsuppdragen 2015–2018. Uppdraget ska genomföras i dialog med lärosätena och Regeringskansliet.

Uppdragsformuleringen från UKÄ:s regleringsbrev för 2022 lyder i sin helhet:

> **Uppföljning av utfall och analys av måluppfyllelse för utbyggnaden av vissa utbildningar**
>
> Universitetskanslersämbetet ska följa upp utfallet och analysera måluppfyllelsen av de utbyggnader av vissa utbildningsprogram som inleddes till följd av regeringens förslag i vårändringsbudgeten för 2015 och budgetpropositionerna för 2016, 2017 respektive 2018.
>
> Uppdraget ska genomföras i dialog med universitet och högskolor. Universitetskanslersämbetet ska hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) löpande informerat om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 31 mars 2023.

I det här uppdraget har vi följt upp utfallet av utbyggnaderna med hjälp av statistik om utbildning och ekonomi, lärosätenas årsredovisningar samt dialoger med lärosätena och Regeringskansliet.

För att få en djupare förståelse för lärosätenas förutsättningar har vi undersökt hur demografiska och samhällsekonomiska faktorer kan påverka lärosätenas möjlighet att bygga ut. Vi har även analyserat hur antalet sökande och antagna påverkat utbyggnaderna. För analysen har vi inspirerats av Ekonomistyrningsverkets rapport om måluppfyllelseanalys.[1]

Det första av utbyggnadsuppdragen som detta regeringsuppdrag omfattar startade 2015. Målen formulerades som en utökning av antalet programnybörjare till 2016 jämfört med 2014. År 2017 genomfördes ytterligare en utbyggnad mot lärarutbildningen. Eftersom utbyggnaderna omfattade programutbildningar har vi kunnat göra en måluppfyllelseanalys med hjälp av registerbaserad statistik.

I beräkningarna av måluppfyllelsen har vi betraktat utbyggnaden 2015 och 2017 som samma utbyggnadssatsning som inleddes 2015 och

[1] ESV 2006:7. *Måluppfyllelseanalys – Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras.*

utökades 2017. Anledningen till detta är att målen 2017 skulle adderas till målen för 2015 enligt regleringsbrevet.

För de sista utbyggnaderna, som startade 2018, har vi bara kunnat utföra en måluppfyllelseanalys med registerbaserad statistisk av läkarutbyggnaden. För de övriga utbildningarna har det inte varit möjligt att på ett enhetligt sätt beräkna måluppfyllelsen, eftersom inga specifika utbildningar har pekats ut. Olika lärosäten har då tolkat uppdraget olika och gjort olika utbyggnader. Därför har vi i stället gjort en sammanställning av måluppfyllelsen baserat på lärosätenas årsredovisningar.

Eftersom Riksrevisionen granskade utbyggnaderna 2021[2] har vi eftersträvat att inte upprepa deras analys. Vår rapport skiljer sig från deras på flera punkter. Bland annat har vi djupare beskrivit hur utbyggnaderna finansierats. Vi har också undersökt hur bakomliggande faktorer så som den demografiska och samhällsekonomiska utvecklingen påverkat utbyggnaderna. Slutligen har vi diskuterat utbyggnaderna i relation till de nya mål för examina som lärosätena fick i slutet av 2021 och som UKÄ har i uppdrag att utvärdera och utveckla.

Vi hoppas att rapporten bidrar till en effektiv styrning av och satsningar på utbyggnader, så att antalet examinerade inom bristyrkesutbildningar ökar. Eftersom UKÄ har ett separat regeringsuppdrag att ta fram underlag för lärosätesvisa målnivåer för antalet examina för perioden 2025–2028, har vi haft en nära dialog med medarbetare som arbetar med det uppdraget.

Efter den här inledningen ger vi en bakgrund till utbyggnaderna och tidigare analyser av dem. Därefter redogör vi för hur utbyggnaderna har finansierats och måluppfyllelsen för de olika utbyggnaderna. Efter de beskrivande avsnitten följer analyser av lärosätenas förutsättningar att uppnå målen och de synpunkter som lärosätena lämnade i dialogseminarier. Rapporten avslutas med en diskussion och slutsatser.

[2] Riksrevisionen 2021:1. *Riktande utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning.*

Bakgrund

Sedan 1993 är det takbeloppen som bestämmer dimensioneringen av högskolans utbildning för de flesta lärosäten. Takbeloppen anger den högsta totala ersättning som varje lärosäte kan få. Takbeloppet tillsammans med tilldelningar av antalet helårsstudenter och helårsprestationer på olika utbildningsområden sätter ramarna för antalet studenter vid varje lärosäte. Av de lärosäten som fått utbyggnadsuppdrag 2015–2018 finns också ett antal enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av takbeloppssystemet.

Lärosätena kan, inom ramen för sina examenstillstånd, relativt fritt fördela takbeloppet mellan utbildningarna. Av lärosätenas regleringsbrev framgår dock att utbildningsutbudet ska svara mot studenternas efterfrågan, och sedan 1997 även arbetsmarknadens behov.[3] Staten kan också styra utbildningsutbudet på andra sätt, till exempel genom att sätta mål för vissa utbildningar eller genom riktade utbyggnader.

Statens styrning av utbildningsvolymen

Mål för utbyggnader som inleddes 2015–2018

Staten har över åren byggt ut utbildningar på grundnivå och avancerad nivå vid flera tillfällen. Oftast har utbyggnaderna varit permanenta men en del har varit tillfälliga. År 2015 fick flera lärosäten utökade takbelopp för utbyggnad av specifika utbildningar. Tillsammans med utökade takbelopp följde mål om att öka antalet programnybörjare. År 2017 genomfördes ytterligare en utbyggnad mot lärarutbildningen. Därefter följde en riktad utbyggnad mot bland annat teknik- och läkarutbildningen år 2018, då uttryckt som mål om antalet helårsstudenter.

Nya mål för antal examina 2021

Från 2021 (alltså efter utbyggnaderna som ingår i det här uppdraget) har regeringen beslutat om mål för antal examina för de flesta lärosäten, inom befintliga ramar. Målen omfattar två områden:

- lärar- och förskollärarexamina (förskollärarexamina, grundlärarexamina, speciallärarexamina, specialpedagogexamina, yrkeslärarexamina och ämneslärarexamina)

[3] Gribbe, J. 2022. *Förändring och kontinuitet.* Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

- hälso- och sjukvårdsexamina (barnmorskeexamina, röntgensjuksköterskeexamina, sjuksköterskeexamina och specialistsjuksköterskeexamina).

Målen är formulerade som antalet utfärdade examina inom de berörda områdena mellan 2021 och 2024. UKÄ följer utfallet av de målen och delrapporterade om dem i augusti 2022.[4]

I UKÄ:s uppdrag ingår också att ta fram underlag för målnivåer för perioden 2025–2028 och undersöka för vilka utbildningar det bör sättas mål för antal examina. Underlagen ska tas fram i nära dialog med lärosätena samt andra berörda myndigheter och aktörer, inklusive Vårdkompetensrådet vid Socialstyrelsen och Statens skolverk. I arbetet med mål för antal examina ska UKÄ ta till vara erfarenheter och lärdomar från denna utredning om utbyggnaderna 2015–2018.

Utbyggnaderna 2015–2017

Det första utbyggnadsuppdraget omfattade totalt 31 lärosäten, varav 26 statliga universitet och högskolor och 5 enskilda utbildningsanordnare (en fullständig beskrivning finns i bilaga 1). Utbyggnadsuppdraget omfattade 3 850 programnybörjare inom följande utbildningar:

- förskollärarutbildningar
- kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)
- grundlärarutbildningar (F–3)
- speciallärar- och specialpedagogutbildningar
- barnmorskeutbildningar
- sjuksköterskeutbildningar
- specialistsjuksköterskeutbildningar.

Målen formulerades som en utökning av antalet programnybörjare till 2016 (målåret) jämfört med 2014 (basåret). Utbyggnadsuppdraget för sjuksköterskeutbildningen var ett undantag, där målen formulerades med ett delmål 2016 och mål om full utbyggnad 2017. Till målen tillförde regeringen höjda takbelopp. Höjningen av takbeloppen innefattade också en obunden del som inte hade mål, för detaljer, se avsnittet *Finansiering av utbyggnaderna*.

Ytterligare utbyggnader 2017

År 2017 inleddes en ny utbyggnad, denna gång avsedd enbart för lärarutbildningen. Det nya uppdraget 2017 omfattade 24 lärosäten, 23 statliga universitet och högskolor samt Högskolan i Jönköping. Eftersom denna utbyggnad hade samma basår som utbyggnaden 2015 och de nya

[4] UKÄ 2022. *Uppföljning av mål för antal examina – Delredovisning 1.*

målen skulle adderas till de tidigare målen så utgjorde utbyggnaden 2017 en utvidgning av 2015 års utbyggnad. Utbyggnadsuppdraget omfattade

- förskollärarutbildningar
- KPU-utbildningar
- grundlärarutbildningar
- ämneslärarutbildningar.

Utbyggnaden av förskollärarutbildningar, KPU och grundlärarutbildningar innebar en utökning av den utbyggnad som hade inletts 2015. Berörda lärosäten fick höjda ramanslag från och med budgeten för 2017.

Regeringen gav lärosätena i uppdrag att redovisa resultaten från utbyggnaderna i sina årsredovisningar. I regleringsbrevet för 2019 fick lärosätena också i uppdrag att verka för att målen uppnås och, om det var aktuellt, ge skäl till att målen inte nås och hur medel i så fall använts.[5] Rapporteringskraven upphör efter regleringsbrevet för 2021, som också är det sista året lärosätena får anslagshöjningar med anledning av utbyggnaderna.

Utbyggnaderna 2018

För 2018 gav regeringen lärosätena i uppdrag att bygga ut utbildningar inom teknikområdet och läkarutbildningarna. I budgetpropositionerna förekommer utbyggnaderna som tre skilda anslagshöjningar: ingenjörsutbildningar, läkarutbildningar och samhällsbyggnadsutbildningar (utbildningar relevanta för byggindustrin).[6]

Utbyggnadsuppdragen 2018 formulerades som en utbyggnad av antalet helårsstudenter. I det gemensamma regleringsbrevet till universitet och högskolor 2018 fanns en beskrivning av vad anslagshöjningarna förväntades leda till i termer av helårsstudenter inom respektive utbyggnad. Regleringsbrevets bilaga anger i strikt mening inga mål, utan en beräkning av vad anslagsökningar räcker till. I den här rapporten kommer vi dock att betrakta regleringsbrevets formuleringar som mål.

Målen är inte formulerade för specifika utbildningar, utan beskriver vilken typ av utbildningar som kan ingå i utbyggnaderna.[7] I grunden var det därför upp till lärosätena att identifiera vilka utbildningar som skulle vara föremål för utbyggnad, så länge de ingick i regeringens beskrivning av utbildningstyperna.

[5] Se exempelvis det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor 2019 eller 2020.
[6] Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*
[7] Se exempelvis det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor 2020.

I regleringsbreven angavs följande begränsningar för vilka utbildningar som kunde vara föremål för utbyggnad:

- högskole- respektive civilingenjörsutbildningar eller i förekommande fall utbildningar av motsvarande omfattning inom teknikområdet (ingenjörsutbyggnaden)
- femåriga teknikutbildningar inom bl.a. lantmäteriområdet, samhällsplanering och byggteknik, exempelvis civilingenjörsprogram (samhällsbyggnadsutbyggnaden)
- treåriga teknikutbildningar inom bl.a. lantmäteriområdet, samhällsplanering och byggteknik, exempelvis högskoleingenjörsprogram (samhällsbyggnadsutbyggnaden)
- arkitektutbildningar (samhällsbyggnadsutbyggnaden)
- utbildningar inom samhällsvetenskap (samhällsbyggnadsutbyggnaden)
- läkarutbildningar (läkarutbyggnaden).

För varje nästkommande år angavs sedan årsspecifika mål för det innevarande året. Totalt fick 24 lärosäten uppdrag om utbyggnad, varav 22 var statliga universitet och högskolor samt Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola (en fullständig beskrivning finns i bilaga 1).

Riksrevisionens rapport

År 2021 utkom Riksrevisionen med rapporten *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning.* I rapporten granskar Riksrevisionen regeringens styrning av utbyggnaderna och resultaten i förhållande till regeringens mål. Riksrevisionens granskning visar att måluppfyllelsen varit låg och identifierar lågt söktryck, brist på VFU-platser och brist på disputerade lärare som hinder för vidare utbyggnad. I stort rekommenderar Riksrevisionen regeringen att formulera utbyggnaderna i närmare anslutning till lärosätenas förutsättningar att nå målen. Det kan exempelvis handla om att ge större tidsramar för lärosätena, men också om de hinder som identifierats.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra en samlad analys av måluppfyllelsen och informera riksdagen om den samt förtydliga utbyggnadsuppdraget mot samhällsbyggnad. För framtida utbyggnader rekommenderar Riksrevisionen att utforma uppdraget med bättre hänsyn till förhållanden som kan påverka lärosätenas möjligheter att genomföra uppdragen. Dessutom rekommenderar Riksrevisionen regeringen att ge uppdragna tidsramar som ger lärosätena utrymme att planera och genomföra uppdragen med hög kvalitet samt att överväga att ge målen för antalet examina i stället för programnybörjare eller helårsstudenter.

Riksrevisionens rapport behandlades av riksdagens utbildningsutskott och senare i riksdagen i november 2021. I samband med

riksdagsbehandlingen fattades riksdagen beslut om två tillkännagivanden till regeringen:

- Regeringen ska genomföra en analys av måluppfyllelsen i dialog med lärosätena.
- Regeringen ska förtydliga utbyggnadsuppdraget riktat mot samhällsbyggnad, i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

Den första punkten mynnade ut i vårt uppdrag att följa upp utfallet och analysera måluppfyllelsen av utbyggnaderna. Den andra punkten blev inte aktuell eftersom utbyggnaderna hade upphört.

Finansieringen av utbyggnaderna

I det här kapitlet presenterar vi finansieringen av utbyggnaderna. En ekonomisk beskrivning av utbyggnaderna möjliggör också en analys av anslagshöjningar i förhållande till måluppfyllelsen. Den senare analysen presenteras i slutet av avsnittet om måluppfyllelsen.

Gemensamt för finansieringen av utbyggnaderna är att de har genomförts genom permanenta höjningar av takbeloppen, det vill säga lärosätenas anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Ett undantag är vissa enskilda utbildningsanordnare för utbyggnaden som inleddes 2015 som också fick permanenta anslagsökningar men genom ett för dem gemensamt anslag utanför takbeloppssystemet.[8] Anslagshöjningarna skedde gradvis under några år (detta beskrivs i detalj nedan). I den här rapporten undersöks fem utbyggnader:

- Ökningar av anslagen med anledning av utbyggnaderna som inleddes 2015
- Ökningar av anslagen med anledning av utbyggnaden som inleddes 2017
- Ökningar av anslagen med anledning av utbyggnaden av läkarutbildningar som inleddes 2018
- Ökningar av anslagen med anledning av utbyggnaden av ingenjörsutbildningar som inleddes 2018
- Ökningar av anslagen med anledning av utbyggnaden av samhällsbyggnadsutbildningar som inleddes 2018.

Anslagshöjningarna kom i både bundna och obundna delar, det vill säga med och utan mål. I vår måluppfyllelseanalys undersöker vi bara de bundna. I detta kapitel presenterar vi även uppgifterna för de obundna delarna. Anledning till detta är att det inte går att separera de båda delarna i budgetpropositionerna.

Under den period anslagen utökades med anledning av utbyggnaderna har två budgetpropositioner avslagits av riksdagen. Riksdagen har i stället bifallit oppositionens budget. Det gäller dels budgetåret 2015, dels budgetåret 2019.

[8] Anslag 2:63 Enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet.

Lärosätena fick sent besked om målen

Under 2015 innebar oppositionsbudgeten att utbyggnaden minskade i omfattning jämfört med budgetpropositionen 2015.[9] I och med vårändringsbudgeten[10] återställdes dock utbyggnadsuppdragen nästan helt till de ursprungliga planerna som de uttrycktes i budgetpropositionen. Det innebar dock att lärosätena inte fick besked om omfattningen av de slutliga målen förrän i juni 2015.

Oppositionsbudgeten 2019 fick också konsekvenser för utbyggnaderna. Eftersom ingen ny regering tillträdde direkt efter valet 2018 presenterade övergångsregeringen en övergångsbudget till riksdagen för 2019.[11] Den innehöll inga av de anslagshöjningar för 2019 som var planerade sedan tidigare (samtliga hade påbörjats men ingen hade avslutats). Riksdagen beslöt i stället att bifalla oppositionens förslag som innehöll satsningar enligt tidigare planering, men utan att fördela anslagshöjningarna mellan lärosätena.[12]

Som en följd av att anslagen inte fördelades i budgeten genomfördes inte någon ökning av anslagen förrän i vårändringsbudgeten 2019 av den då tillträdda regeringen.[13] Under en del av året hade lärosätena alltså inte fått del av några anslagshöjningar och de planerade ökningarna av anslagen sänktes därför (eftersom en del av året hade gått). Resten av den planerade höjningen sköts samtidigt framåt ett år.

Utbyggnaden förlängdes

För satsningarna som inleddes 2015 och 2017 innebar händelserna 2019 att utbyggnaden förlängdes med ett år till 2020 respektive 2021 (se tabell 1). För analysen av måluppfyllelsen, som presenteras i nästkommande kapitel *Måluppfyllelse av utbyggnadsuppdrag 2015–2018,* har händelserna runt 2019 års budget inneburit att uppföljningsåret för satsningarna 2015 förlängts med ett år till 2020 samt att den utökade satsningen 2017 följs upp 2021 i stället för 2020.

Under 2019 fick lärosätena också reviderade mål i det gemensamma regleringsbrevet för utbyggnaden som inleddes 2017. Revideringen för 2019 är en konsekvens av händelserna 2019, men påverkar enbart det året. För utbyggnaden i sin helhet innebar händelserna 2019 att sista året då anslagen höjdes visserligen förändrades men inte utbyggnadens slutliga omfattning. I vår analys av måluppfyllelsen ingår därför inte en beräknad måluppfyllelse för de reviderade målen i regleringsbrevet 2019 eftersom de enbart var relevanta för det året (inte för utbyggnaden i sin helhet). Vår uppföljning utgår i stället från målåret 2017 och sista året då

[9] Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 16.
[10] Prop. 2014/15:99.
[11] Prop. 2018/19:1.
[12] Bet. 2018/19:UbU1.
[13] Prop. 2018/19:99.

lärosätenas anslag höjdes med anledning av utbyggnaden, vilket är samma uppföljningsmetod som för övriga undersökta utbyggnader.

Anslagshöjningar med anledning av utbyggnaderna

I utbyggnaden som inleddes 2015 och utökningen av utbyggnaden 2017 var målen för utbyggnaden formulerade som en ökning av antalet programnybörjare. Finansieringen inom anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå sker dock genom en avräkning av helårsstudenter och helårsprestationer och deras ersättningsbelopp mot takbeloppet.[14] För att beräkna ersättningsbelopp inom utbyggnaderna i sin helhet behövde regeringskansliet räkna om programnybörjare till helårsstudenter och helårsprestationer och sedan finansieras med ett ersättningsbelopp (ett belopp för helårsstudent och ett belopp för helårsprestation). Helårsstudenterna och deras prestationer måste sedan fortsätta att finansieras permanent, eftersom satsningen innefattar ett permanent större intag av studenter.

De tillkommande nybörjarna under exempelvis en hösttermin är fortfarande inskrivna på våren och behöver finansieras även vårterminen efter och alla terminer som utbildningen pågår. Eftersom det högre intaget av programnybörjare förväntas vara permanent krävs ytterligare anslagshöjningar för dem. Följaktligen måste också anslagshöjningarna fortsätta till dess att den första utökade kullen studenter förväntas bli klara med sin utbildning (den nominella studietiden). Då är antalet programnybörjare lika många som de som avslutar sin utbildning, och volymen blir konstant från ett år till ett annat (inga ytterligare ökningar av anslagen behövs). Det för med sig att satsningarna som inleddes 2015 med målåret 2016 motiverar fortsatta anslagshöjningar för hela den nominella studietiden, det vill säga till dess att nybörjarna 2015 avslutat sin utbildning. För grundlärare F–3 som är den längsta av dessa utbildningar (fyra år) innebär det fortsatta anslagshöjningar till 2019. Eftersom anslagsökningen 2019 förminskades eftersom en del av året gått (se ovan) blev det egentliga slutåret för anslagshöjningarna 2020.

Tabell 1 sammanfattar anslagshöjningarna som presenterades i början av det här kapitlet.[15] I tabellen har det inte varit möjligt att särskilja den delen av satsningen som inleddes 2015 och rör bristyrkesutbildningar. Anslagshöjningarna för den utbyggnaden rör hela satsningen, inklusive dess obundna del.

---

[14] Ett undantag är enskilda utbildningsanordnare som har ett gemensamt anslag utanför takbeloppssystemet.

[15] Information om läkarutbyggnaden vid full utbyggnad förekommer i budgetpropositionen för 2018, prop. 2017/18:1. Vi har antagit att finansieringens motsvarande helårsstudenter har fortsatt enligt samma mönster 2023 som 2022 då 11 miljoner kronor motsvarade 80 helårsstudenter. Med ett sådant antagande motsvarar utbyggnaden 440 helårsstudenter vid full utbyggnad i enlighet med budgetpropositionen 2018.

Tabell 1. Anslagshöjningar (miljoner kr) per utbyggnad och år 2015–2022.

Satsning, mnkr	2015	2016	2017	2018	2019/ 2020	2021	2022	2023	Totalt
Inleddes 2015	383	232	242	237	32				1 126
Inleddes 2017			54	54	108	54			270
Läkarutbyggnaden*				6	23	11	11	11	62
Ingenjörs-utbyggnaden				20	80	30			130
Samhällsbyggnads -utbyggnaden				14	55	21			90
Totalt	**383**	**232**	**296**	**331**	**298**	**116**	**11**	**11**	**1 678**

* Anslagshöjningarna som presenteras här omfattar inte tillkommande ALF-medel med anledning av utbyggnaderna.

I samband med att anslagen höjdes våren 2019 skedde anslagshöjningar för alla utbyggnader i klump. Av vårändringsbudgeten 2019 framgår alltså inte hur stor del av anslagshöjningen som kan knytas till vilken satsning. I budgetpropositionen 2020 anges dock anslagshöjningar per utbyggnad jämfört med övergångsbudgeten 2019 (som inte innehöll några anslagshöjningar). I tabellen har vi utgått från budgetpropositionen för 2020 som av skälen ovan summerar anslagshöjningarna för både 2019 och 2020.

Utbyggnaden som inleddes 2015 är den tydligt största utbyggnaden. Den omfattar också en del som inte är bunden till bristyrken och mål. Av budgetpropositionen 2015[16] framgår att den del av utbyggnaden som är bunden till bristyrken varierar mellan 35 procent av tillkommande helårsstudenter 2015 till 63 procent 2018.[17] Med den obundna delen inräknad var utbyggnaderna som inleddes 2015 som störst sitt första år (då med en större obunden del) och summerade till 1,1 miljarder kronor. Vid full utbyggnad uppgår samtliga utbyggnader till 1,7 miljarder kronor. Samtliga är permanenta.

Tabell 2 visar vad anslagshöjningarna motsvarar i termer av helårsstudenter.[18] Anslagshöjningarnas motsvarande helårsstudenter för utbyggnaderna som inleddes 2018 utgår från målen i regleringsbreven. Eftersom de upphör efter 2021 har det inte varit möjligt att fortsätta redovisningen efter 2020. Den totala utbildningsvolymen per utbyggnad som redovisas i tabell 2 motsvarar därför inte heller den totala anslagshöjningen per utbyggnad för ingenjörsutbyggnaden och samhällsbyggnadsutbyggnaden i tabell 1. Eftersom läkarutbyggnaden inte avbrutits är den dock ett undantag.

Utbyggnaden som inleddes 2015 är störst också till utbildningsvolymen. Av satsningarna som inleddes 2018 var ingenjörsutbyggnaden den

[16] Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 16.
[17] Uppgifter för 2019 saknas.
[18] För utbyggnaden som inleddes 2015 och den utökade satsningen 2017 har vi utgått från budgetpropositionerna.

största. Totalt omfattade utbyggnaderna som studeras i den här rapporten 20 378 helårsstudenter.

Tabell 2. Tillkommande helårsstudenter per utbyggnad och år 2012–2022.

Satsning, helårsstudenter	2015	2016	2017	2018	2019/ 2020	2021	2022	2023	Totalt
Inleddes 2015[19]	5 000	2 925	3 200	3 175	300				14 600
Inleddes 2017			720	720	1 440	720			3 600
Läkarutbyggnaden				40	160	80	80	80	440
Ingenjörs-utbyggnaden				200	800	..			1 000
Samhällsbyggnads-utbyggnaden				148	590	..			738
Totalt	**5 000**	**2 925**	**3920**	**4 283**	**3 290**	**800**			**20 378**

Parallellt med satsningarna som presenteras här har andra satsningar ägt rum och upphört under samma period som studeras här. Det för med sig att utbyggnaderna som avses här i viss utsträckning ersatt tidigare tillfälliga satsningar. Trots att utbyggnaderna inleddes 2015 ägde inte någon permanent nettohöjning av takbeloppen rum förrän 2017, eftersom andra utbyggnader upphörde.[20] Satsningarna 2018 som upphörde efter 2021 har på ett liknande sätt ersatts av utbyggnader med anledning av pandemin. Från våren 2020 har lärosätena fått permanent höjda anslag med anledning av utbyggnaden mot bristyrken som totalt omfattar 447 miljoner kronor (utbyggnaderna 2018 omfattade totalt 220 miljoner kronor, exklusive läkarutbyggnaden). UKÄ har tidigare undersökt utbyggnaderna under pandemin.[21]

[19] Tabellen utgår från information i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) och budgetproposition för 2016 (prop. 2015/16:1).
[20] En utförlig beskrivning av tillfälliga och permanenta satsningar finns i UKÄ 2016:10. *Universitet och högskolor årsrapport 2016.*
[21] UKÄ 2022. *Coronapandemins konsekvenser för universitet och högskolor.*

Måluppfyllelse av utbyggnadsuppdrag 2015–2018

I det här kapitlet presenterar vi måluppfyllelsen av statens utbyggnader av utbildningarna på grundnivå och avancerad nivå. För varje utbyggnad presenteras de formulerade målen i sammanfattningar och i vilken utsträckning målen har nåtts.

För att beräkna utbyggnadernas måluppfyllelse har vi hämtat statistik om utbildningarnas antal programnybörjare vid basåret och vid målåret.[22] Basåret avser det år som utbyggnaderna ska öka ifrån. Målåret avser det år då utbyggnaderna skulle vara genomförd enligt uppdragen. För utbyggnaderna 2015 och 2017 fortsätter lärosätena att få anslagshöjningar efter målåret tills den nominella studietiden för de första nybörjarna gått ut.[23] I redovisningen har vi därför gjort en andra uppföljning vid det sista året då lärosätena får anslagshöjningar. Varje utbyggnads måluppfyllelse har vi sedan beräknat som skillnaden mellan basår och slutår (antingen målåret eller det sista året lärosätet får anslagsökningar) dividerat med målet. Det för med sig att måluppfyllelsen för vissa utbildningar kommer att vara negativ (om antalet programnybörjare blivit färre) och för andra över 100 procent (om målet överträffas).

Utbyggnaderna 2015 och 2017

I beräkningarna av måluppfyllelse har vi betraktat utbyggnaden 2015 och 2017 som samma utbyggnadssatsning som inleddes 2015 och utökades 2017. Anledningen till detta är att målen 2017 skulle adderas till målen för 2015 enligt regleringsbrevet. I vår uppföljning följs utbyggnaderna upp första gången 2016, vilket är slutåret för den delen av utbyggnaden som inleddes 2015 (med undantag för sjuksköterskeutbildningarna som följs upp 2017). För tre av utbildningarna (grundlärare F–3 räknas här som jämförbara med grundlärare) utökas sedan utbyggnadsuppdragen och får ett nytt målår: 2017. Dessutom tillkommer mål för ämneslärarutbildningen exklusive kompletterande pedagogisk utbildning (KPU). Den andra uppföljningen av de här fyra utbildningarna genomförs med målåret 2017. För de tre utbildningarna som utökas beräknas målbilden ackumulativt.

---

[22] Utdrag ur högskolan i siffror, nybörjare på yrkesexamensprogram, i september 2022
[23] Skälen för detta finns i kapitlet *Finansiering av utbyggnaderna*

Vår metod för att beräkna måluppfyllelsen är identisk med den som användes i Riksrevisionens rapport. Det medför att vissa av resultaten motsvarar resultat som presenteras i Riksrevisionens rapport. Samtidigt finns det vissa avvikelser mellan rapporterna. Det beror på att vi i vår analys har haft tillgång till uppdaterade siffror ur register som uppdateras och korrigeras.

Måluppfyllelse av utbyggnaderna 2015 och 2017

Vi redovisar måluppfyllelsen för utbyggnaderna som inleddes 2015 i tabell 3. Av tabellen framgår att ingen av utbildningarna når full måluppfyllelse till målåret. Sjuksköterskeutbildningen, där målåret är ett år senare, har den högsta måluppfyllelsen (81 procent). Lägst måluppfyllelse har utbildningarna till specialistsjuksköterska som når 7 procents måluppfyllelse. Av det totala målet om 3 850 programnybörjare uppnåddes 39 procent till målåret (1 503 tillkommande programnybörjare).

Tabell 3. Måluppfyllelse av utbyggnadsutbildningar som inleddes 2015. Målen visar hur många programnybörjare som utbyggnaden förväntas bidra med jämfört med basåret 2014.

Utbildning	Mål	Målår	Förändring vid målår (antal)	Måluppfyllelse målår (%)	Måluppfyllelse 2020 (%)
Förskollärar-utbildning	800	2016	156	20	-11
Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)	500	2016	344	69	123
Grundlärar-utbildning F–3	700	2016	260	37	47
Speciallärare och special-pedagogutbildning	300	2016	74	25	14
Barnmorske-utbildning	250	2016	60	24	19
Sjuksköterske-utbildning	700	2017	570	81	33
Specialist-sjuksköterske-utbildning	600	2016	39	7	66
Totalt	**3 850**	**2016/2017**	**1 503**	**39**	**41**

I uppföljningen 2020 har måluppfyllelsen ökat från 39 procent till 41 procent. Det är det sista året då lärosätena får anslagshöjningar och uppdrag att redovisa utfallet av utbyggnaderna. Ökningen drivs av att kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) når en högre måluppfyllelse och klarar målen 2020 samt att specialistsjuksköterskeutbyggnaden når en markant högre måluppfyllelse

2020. Flera av utbildningarna har dock en lägre måluppfyllelse 2020, exempelvis förskollärare. En särskilt hög måluppfyllelse har de enskilda utbildningsanordnarna, så som Marie Cederschiöld högskola, Röda Korset Högskola och Sophiahemmet Högskola.

Måluppfyllelsen för utbyggnaderna som inleddes 2017 beräknas första gången målåret 2017 utifrån basåret 2014. Därefter beräknas måluppfyllelsen för 2021 som är det sista året lärosätena får anslagshöjningar för utbyggnaden. Måluppfyllelsen för de utökade uppdragen och målen för ämneslärare presenteras i tabell 4.

Tabell 4. Måluppfyllelse av utbyggnadsutbildningar som utökades 2017. Målen visar hur många programnybörjare som utbyggnaden förväntas bidra med jämfört med basåret 2014.

Utbildning	Mål	Förändring vid målår (antal)	Måluppfyllelse 2017 (%)	Måluppfyllelse 2021 (%)
Förskollärarutbildning	745	105	14	-19
Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)	431	319	74	81
Grundlärarutbildning	999	629	63	90
Ämneslärarutbildning	210	97	46	86
Totalt	**2 385**	**1 150**	**48**	**54**

Lärosätena som hade en hög total måluppfyllelse var Uppsala universitet, Göteborgs universitet och Mittuniversitetet.

Måluppfyllelse av utbyggnaderna 2018

Målen i uppdragen 2018 formulerades som tillkommande helårsstudenter jämfört med 2017 (basåret). För 2018 gavs dels mål för det innevarande året, dels mål vid full utbyggnad 2021 eller 2023 (beroende på utbyggnad). För 2019 och 2020 formulerades sedan nya mål för respektive år. För 2021 gavs fortsatt nya anslagshöjningar, men utan motsvarande mål för det innevarande årets regleringsbrev. I samband med pandemin genomförde regeringen andra utbyggnader för bristyrken, och 2022 upphörde satsningarna som inleddes 2018 med undantag för utbyggnaden av läkarutbildningen som är fullt utbyggd 2023. Flera av målen för 2023 som formulerades i regleringsbrevet för 2018 blev alltså aldrig aktuella.

Måluppfyllelse av ingenjörsutbyggnaden och samhällsbyggnadsutbyggnaden

För att analysera utbyggnaderna kopplade till ingenjörsutbildningar och samhällsbyggnad 2018 gick vi igenom lärosätenas årsredovisningar eftersom det inte är möjligt att följa upp utbyggnaderna med

registerdata.[24] Utifrån regleringsbrevet till universitet och högskolor 2021 ska lärosätena redovisa de utbyggnader som inleddes 2018 av ingenjörsutbildningar och samhällsbyggnadsutbildningar. Det ska framgå hur många helårsstudenter som tillkommit inom utbildningarna jämfört med 2017.

Vår genomgång har försvårats av att lärosätena redovisar utbyggnaderna på olika sätt och att uppgifter ibland saknas. I årsredovisningarna har resultatet i form av helårsstudenter för utbildningarna kombinerats på olika sätt, så att en komplett sammanställning av måluppfyllelsen inte är möjlig. Nedan sammanfattar vi den informationen vi kunnat få fram för utbyggnadernas måluppfyllelse.

Civilingenjörsutbildningar

Av de åtta lärosäten som fick uppdraget att bygga ut civilingenjörsutbildningar, eller i förekommande fall utbildningar av motsvarande omfattning inom teknikområdet, har tre lärosäten uppgett att de nått de tidigare målen. För två lärosäten kan vi utläsa att de inte nått målen. För tre lärosäten är det oklart, eftersom civilingenjörsutbildningar inte redovisats separat.

Högskoleingenjörsutbildningar

Arton lärosäten fick uppdraget att bygga ut högskoleingenjörsutbildningar eller i förekommande fall utbildningar av motsvarande omfattning inom teknikområdet. Av dem har sju lärosäten uppnått målet för 2021. Sju lärosäten har inte uppnått målen och för fyra lärosäten har vi inte kunnat utläsa om målen uppfyllts.

Femåriga teknikutbildningar

För femåriga teknikutbildningar kopplade till samhällsbyggnad har tre lärosäten uppnått målet. Två lärosäten har det inte. För resterande tre går det inte att utläsa om målet uppnåtts. Främst beror det på att de femåriga teknikutbildningarna inte särredovisats från andra civilingenjörsutbildningar.

Treåriga teknikutbildningar

Sju av nitton lärosäten har uppnått målen för treåriga teknikutbildningar kopplade till samhällsbyggnad. Sex lärosäten har inte nått målen. För sex lärosäten kan vi inte se om målen uppnåtts eller inte.

[24] Målformuleringarna i regleringsbreven har varit beskrivningar av vad som kan byggas ut för de ökade anslagen och har inkluderat både program som leder till examina och fristående kurser. Det har därför inte varit möjligt att på ett enhetligt sätt mäta måluppfyllelse. Fler detaljer finns i Bakgrundskapitlet.

Arkitektutbildningar

Fyra lärosäten fick mål för att öka antalet helårsstudenter inom arkitektutbildningar. Två lärosäten har nått målet, ett har det inte. För ett lärosäte är måluppfyllelsen oklar eftersom arkitektutbildningen inte särredovisats.

Samhällsbyggnadsutbildningar inom samhällsvetenskap

Av de fem lärosätena som fick uppdraget att bygga ut samhällsbyggnadsutbildningar inom samhällsvetenskap (till exempel lantmäteriutbildningar) har två uppnått målet. Två lärosäten har inte uppnått målet och för ett lärosäte är det oklart.

Måluppfyllelse av läkarutbyggnaden

Här redovisar vi måluppfyllelsen för läkarutbyggnaden som inleddes 2018, med basår 2017. På samma sätt som för övriga utbyggnader som inleddes 2018 formulerades mål för 2018, 2019 och 2020. Åren 2021–2023 fortsatte finansieringen av utbyggnaden, men utan årsvisa mål i innevarande års regleringsbrev. I regleringsbrevet 2018 formulerades dock mål för 2023. Tabell 3 sammanfattar de årsvisa målen 2018–2020 och 2023, samt utbildningsvolym och måluppfyllelse.

Tabell 5. Måluppfyllelse av läkarutbyggnaden som inleddes 2018. Årsmålen visar hur många helårsstudenter som utbyggnaden förväntas bidra med jämfört med basåret 2017.

	2018	2019	2020	2023
Årsmål	40	99	200	440
Måluppfyllelse (%)	490	478	347	..

Måluppfyllelsen för läkarutbyggnaden var mycket hög och samtliga lärosäten med mål överträffade målen vid samtliga år (ingen läkarutbildning bidrar särskilt till att målen nås med så stor marginal). Måluppfyllelsen sjönk dock något över tid. Det ska förstås mot bakgrund av att berörda lärosäten utökar sin utbildningsvolym under hela utbyggnadsperioden samtidigt som målen blir mer omfattande. Mellan 2018 och 2020 utökades utbildningsvolymen med 497 läkarstudenter (omvandlade till helårsekvivalenter).

Måluppfyllelse i relation till finansiering

Resultatet om måluppfyllelsen kan nu ställas i relation till utbyggnadernas omfattning. Vi gör det i tabell 6. Utbyggnaderna som inleddes 2015 var den mest omfattande utbyggnaden. Måluppfyllelsen var 39 procent vid målåret (41 procent vid avslutad finansiering).

Den utökade satsningen 2017 hade en något högre måluppfyllelse, 48 procent vid målåret (54 procent vid avslutad finansiering). En mycket

högre måluppfyllelse hade läkarutbyggnaden som också hade en högre ersättningsnivå per student. Lärosätena utökade sin produktion av läkarstudenter med 497 helårsstudenter mellan 2018 och 2020, vilket motsvarar ett värde om 70 077 tkr, det vill säga 8 077 tkr mer än målet vid full utbyggnad 2023 (måluppfyllelsen i tabellen avser 2020).

Tabell 6. Total utbildningsvolym (helårsstudenter), anslagshöjningar (tkr), genomsnittsersättning (tkr) och måluppfyllelse per satsning. Uppgifterna om måluppfyllelse har hämtats från tabell 3, 4 och 5.

Satsning	Helårs studenter	Anslags höjningar (tkr)	Genomsnitts ersättning (tkr)	Mål uppfyllelse (%)
Inleddes 2015	14 600	1 126 000	77	39
Inleddes 2017	3 600	270 000	75	48
Läkarutbyggnaden*	440	62 000	141	347
Ingenjörsutbyggnaden	1 000	130 000	130	..
Samhällsbyggnaden	738	90 000	122	..
Totalt	20 378	1 678 000	82	..

* I anslagen för läkarutbildningen ingår inte ALF-medel.

Ersättningsnivåerna var något högre också för ingenjörsutbyggnaden och samhällsbyggnadsutbyggnaden.

Resultaten ska förstås mot bakgrund av att lärosätenas samlade produktion översteg de samlade takbeloppen 2015–2017 för att sedan övergå i underproduktion 2018, 2019 och 2021 (se tabell 7). För utbyggnaderna 2015 och 2017 har lärosätena som ingår i takbeloppssystemet alltså producerat någon form av utbildning under perioden lärosäten fick på sig att bygga ut, men inte nått målen för de utbildningar som det funnits mål för. I sina årsredovisningar förklarade lärosätena att de i stället producerarat inom andra bristyrkesutbildningar, vilket var i enlighet med uppdraget i regleringsbreven.

Tabell 7. Utfallet (tkr) är samlade över- och underproduktion för de lärosäten som fått uppdrag 2015 eller 2017.

År	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Utfall	278 545	263 703	9 376	-825 680	-285 333	319 385	-370 737

Lärosätenas förutsättningar

För att undersöka lärosätenas förutsättningar att bygga ut utbildningarna inom vissa bristyrken analyseras här först den demografiska och samhällsekonomiska utvecklingen, och därefter antalet sökande, antagna och söktrycket.

Demografiska och samhällsekonomiska förutsättningar

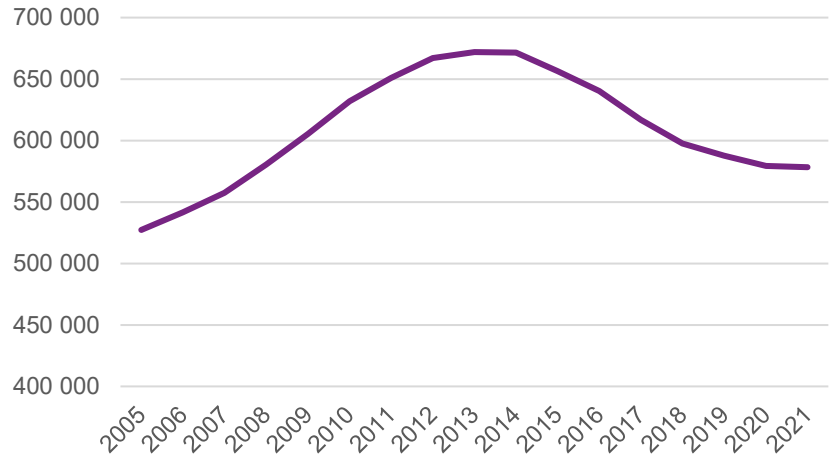
Både den demografiska och den samhällsekonomiska utvecklingen påverkar lärosätenas möjlighet att bygga ut utbildningar, faktorer som ligger utanför lärosätenas kontroll.

Den demografiska utvecklingen har försvårat utbyggnaderna

Förändringar i befolkningens åldersstruktur spelar roll för antalet sökande till högskolan. Om de åldersgrupper som i stor utsträckning söker till högskolan minskar i antal, sjunker även antalet sökande till högskolan. Den demografiska utvecklingen har därför stor betydelse för lärosätenas möjlighet att bygga ut utbildningar samtidigt som det är en faktor som ligger utanför lärosätenas kontroll.

Figur 1 visar antalet 20–24 åringar i befolkningen 2005–2021. Som framgår av figuren så ökade antalet 20–24 åringar fram till 2014, basåret för 2015 och 2017 års utbyggnad, för att sedan snabbt minska. År 2021 var antalet 20–24 åringar cirka 100 000 färre jämfört med 2014. Den demografiska utvecklingen har därför sannolikt försvårat för lärosätena att uppnå sina mål.

Figur 1. Antalet 20–24 åringar i befolkningen 2005–2021. Notera bruten y-axel.



Källa: Statistikmyndigheten SCB.

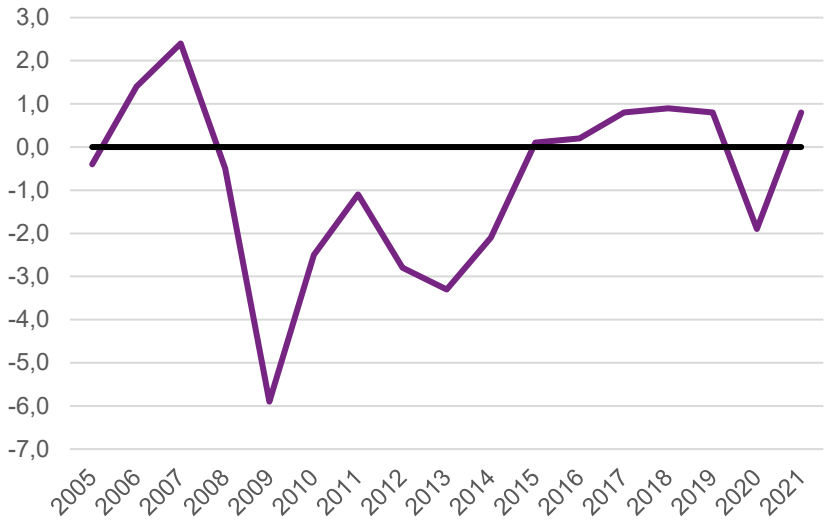
Samhällsekonomin har försvårat utbyggnaderna

Samhällsekonomin har också betydelse för antalet sökande till högskolan.[25] I goda ekonomiska tider, karakteriserade av högre löner och stor efterfrågan på arbetskraft, väljer färre individer att studera eftersom alternativkostnaden för studier är hög. I dåliga ekonomiska tider gäller i stället det omvända. I likhet med den demografiska utvecklingen har alltså den samhällsekonomiska utvecklingen stor betydelse för lärosätenas möjlighet att bygga ut utbildningar, samtidigt som det är en faktor som ligger utanför lärosätenas kontroll. Figur 2 visar Sveriges BNP-gap från 2005 till 2021. BNP-gapet beskriver den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP och är ett mått på hur stort resursutnyttjandet är i ekonomin.[26] Ett negativt värde indikerar ett lågt resursutnyttjande och ett positivt värde indikerar ett högt resursutnyttjande. Som framgår av figur 2 hade Sverige ett negativt BNP-gap mellan 2008 och 2014. BNP-gapet är sedan positivt från 2015 fram till pandemin, det vill säga, under den angivna utbyggnadstiden för utbyggnadsuppdragen. Den samhällsekonomiska utvecklingen har därför sannolikt försvårat för lärosätena att uppnå sina mål.

[25] Till exempel: Dellas, H. och Koubi, V. 2003. Business cycles and schooling. European Journal of Political Economy, 19:843-859; Clark, D. 2011. Do recessions keep students in school? The impact of youth unemployment on enrolment in post-compulsory education in England. Economica, 78:523–545.

[26] Se Konjunkturinstitutets rapport ”En beskrivning av hur Konjunkturinstitutet beräknar potentiell BNP” för information om hur potentiell BNP definieras och beräknas.

Figur 2. BNP-gap mellan 2005 och 2021.



Källa: Konjunkturinstitutet.

Sökande, antagna och söktryck

Det totala antalet sökande till programutbildningar har minskat jämfört med 2014, men för de utbildningar som omfattades av utbyggnadsuppdrag 2015–2018 varierar förändringen i antalet sökande stort. De flesta av de berörda utbildningarna ökade antalet antagna studenter under den angivna utbyggnadstiden.

Färre sökande till högskolan under utbyggnadsperioden

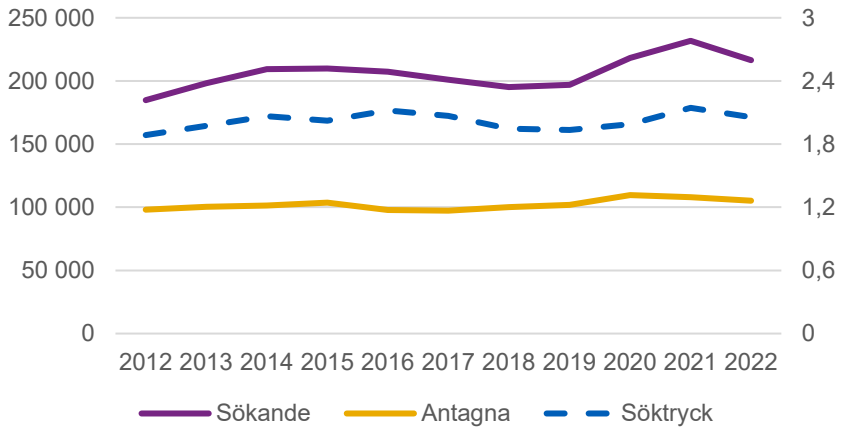
Antalet sökande till högskolan har sjunkit sedan 2014, basåret för 2015 och 2017 års utbyggnad, för att slutligen öka på nytt i samband med coronapandemin. Figur 3 visar antalet behöriga förstahandssökande, antalet antagna och söktrycket till programutbildningar under perioden 2012–2022.[27] Med söktryck avses antalet behöriga förstahandssökande per antagen. Som framgår av figuren ökar antalet sökande till och med 2014. Efter 2014 börjar antalet sökande att minska för att slutligen öka på nytt i samband med coronapandemin. Förändringen i antalet sökande är i linje med den demografiska och samhällsekonomiska utvecklingen: en minskning av antalet individer i de åldersgrupper som i stor utsträckning söker till högskolan och ett högt resursutnyttjande i ekonomin sammanfaller med färre sökande till högskolan. I figur 3 framgår det även att antalet antagna studenter följer en liknande trend som antalet sökande studenter. Som en följd av det är söktrycket någorlunda konstant under hela den redovisade perioden. Detta är också i

[27] All statistik i det här avsnittet redovisas per kalenderår, inte per läsår.

linje med lärosätenas uppdrag att dimensionera utbildningen efter studenternas efterfrågan.

Till skillnad från antalet sökande studenter är antalet antagna studenter något som lärosätena har direkt kontroll över. Hur många studenter lärosätena antar påverkar söktrycket. Exempelvis skulle ett ökat antal antagna studenter i en period när antalet sökande studenter minskar resulterar i ett lägre söktryck. Om söktrycket inte ska minska, måste lärosätena därför beakta antalet sökande studenter när de beslutar hur många studenter de ska anta. Att ta söktrycket i beaktande är viktigt, eftersom ett lågt söktryck riskerar att resultera i att fler studenter med lägre förkunskaper antas. Det ökar i sin tur risken för att genomströmningen försämras.[28]

Figur 3. Antalet behöriga förstahandssökande, antalet antagna och söktryck till programutbildningar under perioden 2012–2022. Söktrycket avläses på skalan till höger.



Vi kommer nu närmare undersöka hur antalet sökande och antagna samt söktrycket förändrats för de yrkesexamensprogram som omfattades av utbyggnadsuppdrag 2015–2018. Analyserna baseras på statistik från högskoleregistret.

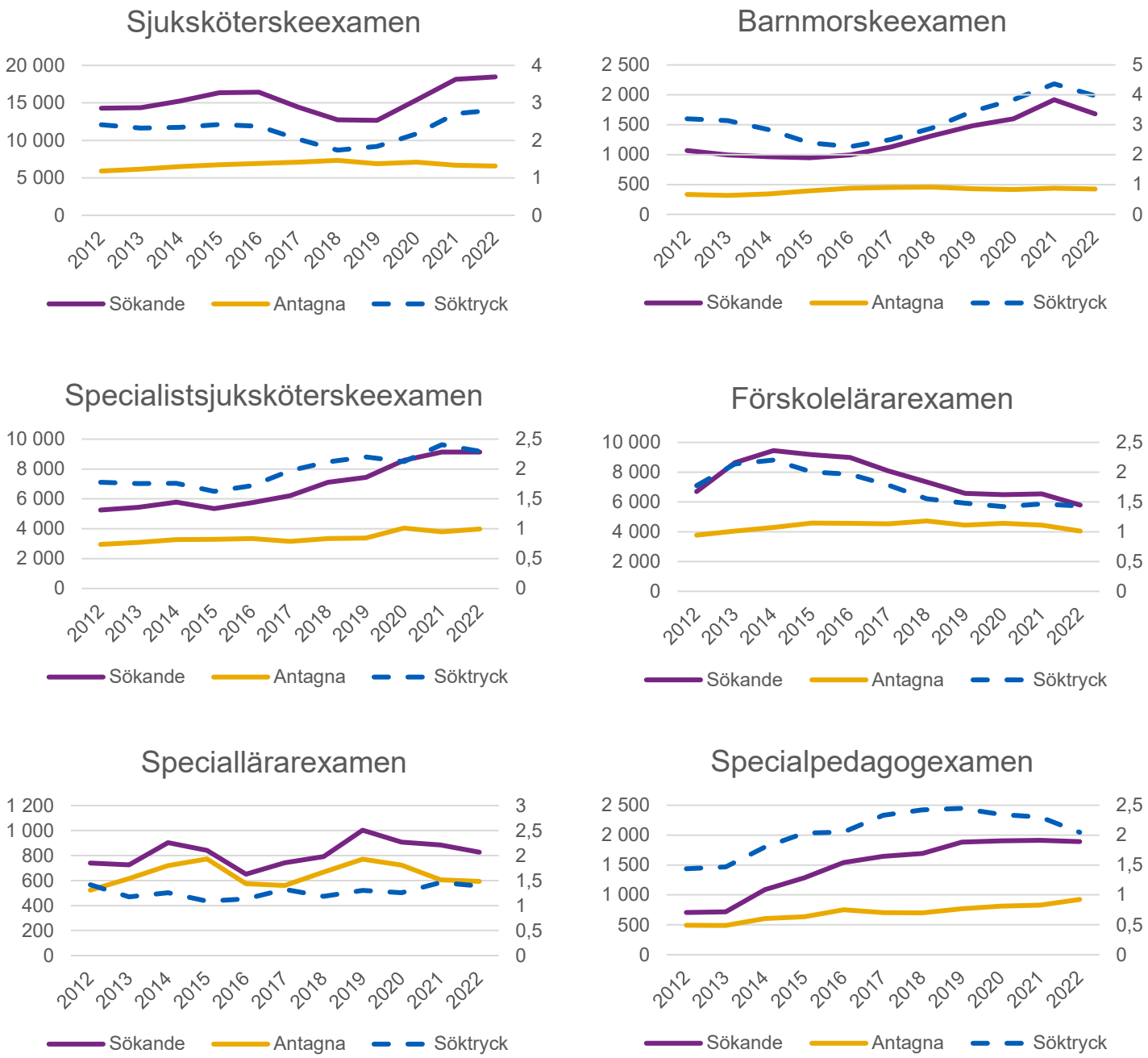
Färre sökande och fler antagna under utbyggnaden 2015

Antalet sökande studenter har sjunkit medan antalet antagna studenter ökat på de flesta av de utbildningar som ingick i 2015 års utbyggnadsuppdrag. Det har lett till att söktrycket har sjunkit på nästan alla utbildningar. Figur 4 redovisar de utbildningar som ingick i 2015 års utbyggnadsuppdrag.[29] Sett till hela den redovisade perioden (2012–2022) skiljer sig trenderna åt mellan olika utbildningar. Exempelvis syns en

[28] Till exempel: UKÄ 2017:17. *Tidiga avhopp från högskolan*; Danilowicz-Gösele K. m.fl. 2017. *Determinants of students' success at university*. Education Economics, 25:513–532.
[29] I figuren saknas information om grundlärarutbildningen F–3 och KPU då UKÄ saknar statisk över dessa utbildningar. Grundlärarutbildningen f-3 är dock en delmängd av grundlärarexamen vars utveckling redovisas i figur 5.

tydlig ökning i antalet sökande för specialpedagogexamen, medan antalet sökande för förskollärarexamen kraftigt sjunkit sedan 2014. Inom den angivna utbyggnadstiden (2014 till 2016 alternativt 2017) har antalet sökande sjunkit på en majoritet av utbildningarna, medan antalet antagna har ökat på alla utbildningar utom specialistlärarutbildningen. Lärosätena har alltså, trots ett vikande intresse bland presumtiva studenter, valt att anta fler studenter. Som en följd av det har även söktrycket sjunkit på alla utbildningar utom specialpedagogutbildningen.

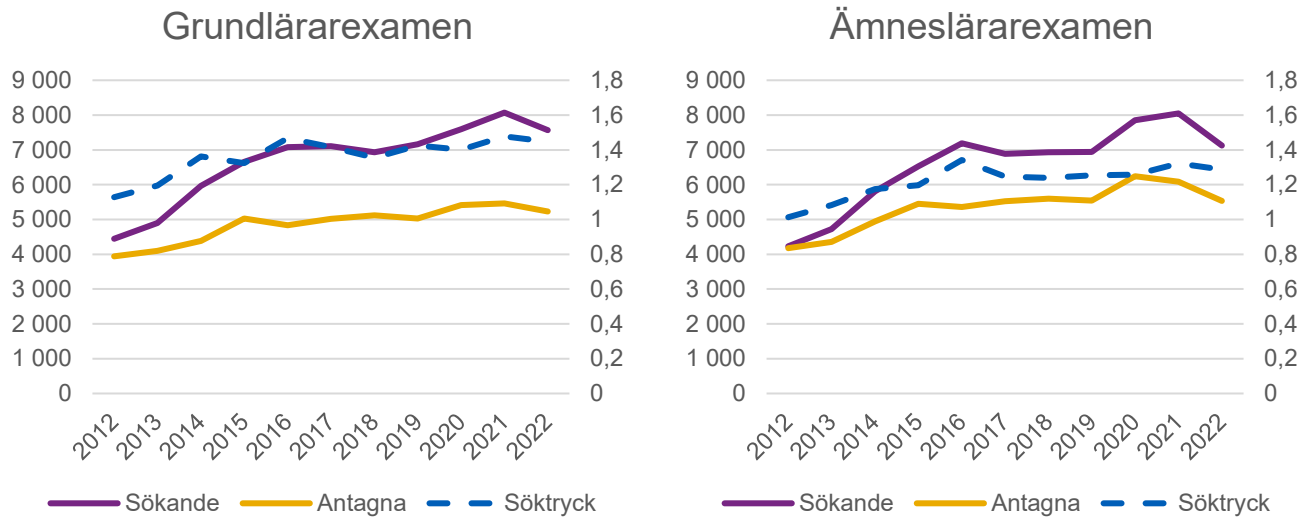
Figur 4. Antalet behöriga förstahandssökande, antalet antagna och söktryck till de yrkesexamenprogram som ingick i 2015 års utbyggnadsuppdrag. Perioden 2012–2022. I figuren saknas information om grundlärarutbildningen F–3 och KPU, eftersom UKÄ saknar statistik över de utbildningarna. Söktrycket avläses på skalan till höger.



Fler sökande till grundlärarexamen och ämneslärarexamen under utbyggnaden 2017

Figur 5 redovisar förändringen för de utbildningar som ingick i 2017 års utbyggnadsuppdrag exklusive KPU och förskollärarutbildningen. Till skillnad från förskollärarutbildningen, ökade antalet sökande och antagna samt söktrycket för både grundlärarutbildningen och ämneslärarutbildningen inom den angivna utbyggnadstiden (2014 till 2017).[30] På grund av ett ökat antal sökande har alltså inte fler antagna medfört ett lägre söktryck för utbildningarna som redovisas i figur 5.

Figur 5. Antalet behöriga förstahandssökande, antalet antagna och söktryck till de yrkesexamenprogram som ingick i 2017 års utbyggnadsuppdrag. Perioden 2012–2022. I figuren saknas information om KPU och förskollärarexamen. Förskollärarexamen omfattades av utbyggnadsuppdrag både 2015 och 2017 och återfinns i figur 4. Söktrycket avläses på skalan till höger.



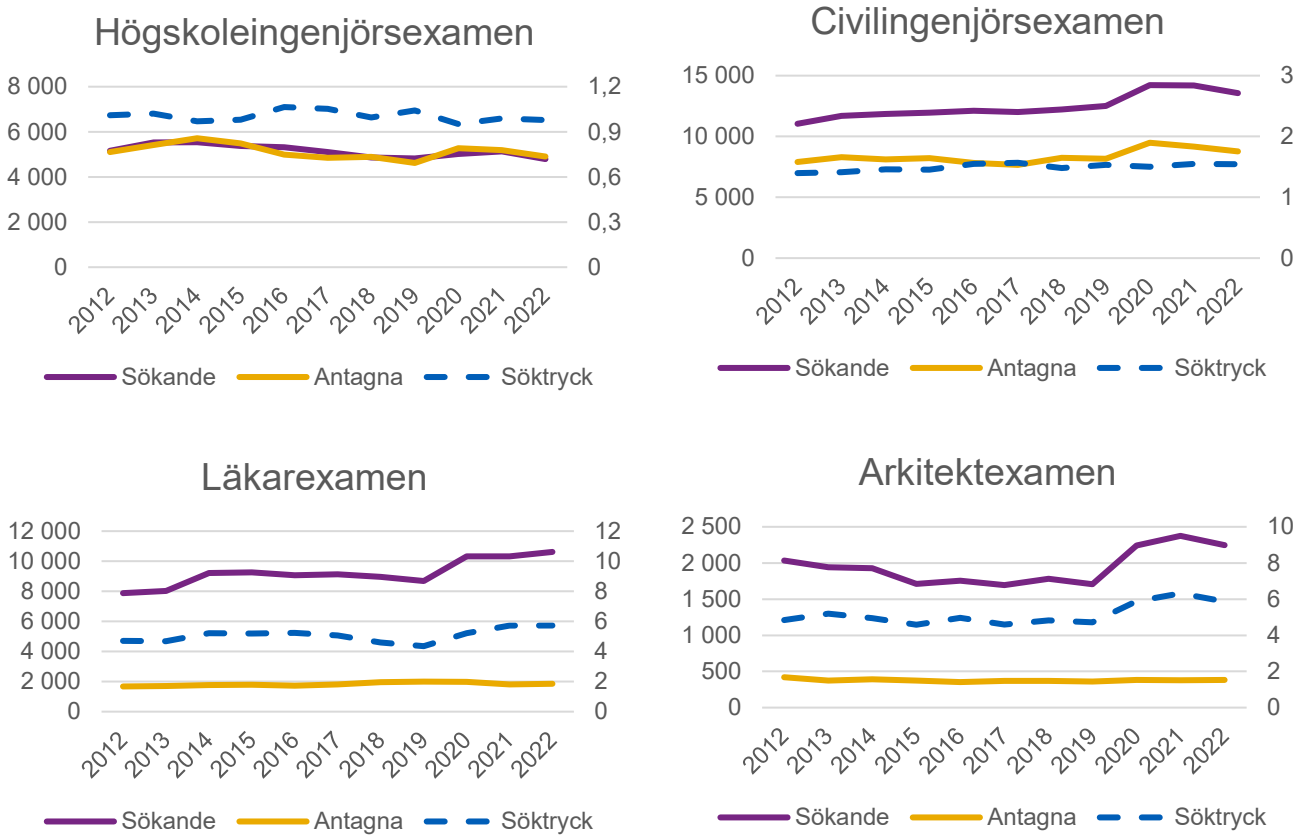
Pandemin påverkade utbyggnaden 2018 stort

Den angivna utbyggnadstiden för 2018 års utbyggnadsuppdrag sammanfaller med coronapandemin, vilket har haft en stor påverkan på utvecklingen på de berörda utbildningarna. Figur 6 visar förändringen för de utbildningar som ingick i 2018 års utbyggnadsuppdrag och där UKÄ har statistik. I 2018 års utbyggnadsuppdrag fick lärosätena i uppdrag att öka antalet helårsstudenter, inte antalet programnybörjare. Eftersom inflödet av nya studenter har en stor påverkan på antalet helårsstudenter, är antalet sökande och antagna samt söktrycket viktiga förutsättningar för lärosätenas möjligheter att uppnå målen även för 2018

[30] Förskollärarexamen omfattades av utbyggnadsuppdrag både 2015 och 2017 och ingår därför i figur 4.

års utbyggnadsuppdrag. Inom den angivna utbyggnadstiden (2017–2021) är utvecklingen för de berörda utbildningarna blandad.[31] Antalet sökande studenter har ökat på alla fyra utbildningar, men ökningen för högskoleingenjörsutbildningen är försumbar. Antalet antagna studenter har ökat för civilingenjörsutbildningen och högskoleingenjörsutbildningen, men ökningen är näst intill oförändrad för arkitektutbildningen och läkarutbildningen. Söktrycket har minskat för civilingenjörsutbildningen och högskoleingenjörsutbildningen, medan det ökat för arkitektutbildningen och läkarutbildningen. Som framgår av graferna i figur 6 har coronapandemin haft en stor påverkan på antalet sökande studenter, vilket gynnat lärosätenas möjligheter att bygga ut de berörda utbildningarna.

Figur 6. Antalet behöriga förstahandssökande, antalet antagna och söktryck till några av de yrkesexamenprogram som ingick i 2018 års utbyggnadsuppdrag. Annan examen och kurser kopplade till samhällsbyggnad redovisas inte. Perioden 2012–2022.Söktrycket avläses på skalan till höger.



[31] För läkarexamen sträcker sig utbyggnadstiden fram till 2023. Statistik för 2023 är ännu inte tillgänglig och diskussionen om läkarexamen avser därför också perioden 2017–2021.

Förändringar i befolkningens åldersstruktur och samhällsekonomin har sannolikt försvårat för lärosätena att uppnå sina mål, medan det stora inflödet av studenter i samband med pandemin troligen underlättat detsamma. Att flera faktorer som ligger utanför lärosätenas kontroll påverkar deras möjligheter att bygga ut utbildningar belyser svårigheten med att uppskatta hur stor del av måluppfyllelsen som var ett resultat av åtgärden.

Måluppfyllelse med ändrat basår

I uppföljningen av måluppfyllelsen har vi kunnat notera betydande svängningar i resultaten beroende på vilket slutår som väljs. Det gäller med de två slutår vi undersökt, (målåret och sista året då lärosätena får ökade anslag för utbyggnaderna), men också i förhållande till resultaten som rapporteras i Riksrevisionens rapport. Vi har även sett hur den demografiska och samhällsekonomiska utvecklingen kan ha påverkat antalet sökande och antagna.

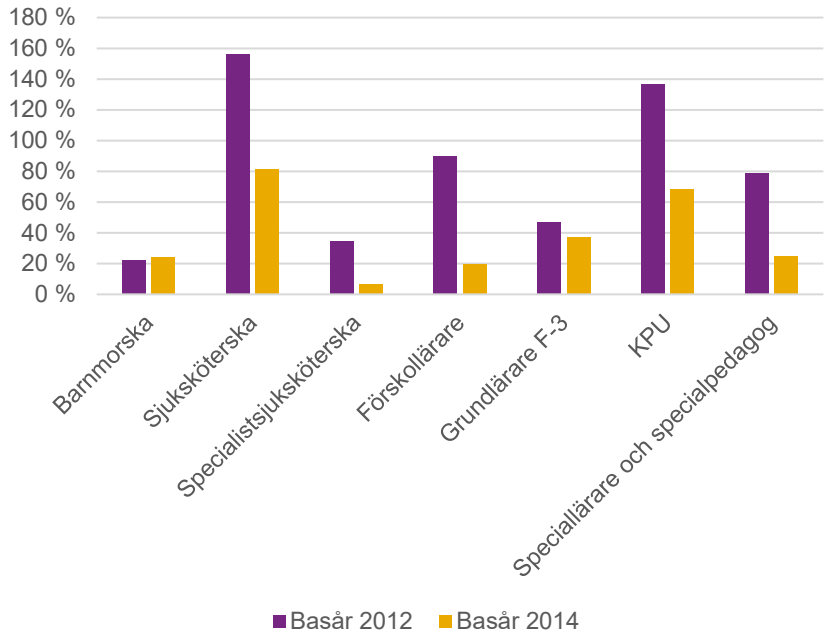
Oavsett om lärosätena har ett utbyggnadsuppdrag eller inte varierar alltså antalet sökande och programnybörjare från år till år. Beroende på hur olika bakgrundsfaktorer utvecklar sig, och därmed antalet programnybörjare, kommer en utbyggnad om ett visst antal programnybörjare bli mer eller mindre enkel att genomföra för lärosätena.

Som framgår av figur 3 är antalet sökande till programutbildningar i högskolan ovanligt högt år 2014, basåret för 2015 och 2017 års utbyggnad. Detta indikerar att det kan ha varit extra svårt för lärosätena att öka antalet programnybörjare från de nivåer som rådde 2014. För att illustrera detta har vi testat att beräkna måluppfyllelsen när basåret flyttats två år bakåt, från 2014 till 2012. Stora skillnader i måluppfyllelse baserat på vilket basår som används tyder på att resultaten är känsliga för förändringar av bakgrundsfaktorer.

Stora skillnader för utbyggnaderna 2015

När vi ändrar basåret från 2014 till 2012 för utbyggnaderna 2015 ser vi stora skillnader i måluppfyllelse. Som figur 7 visar är det störst skillnad utbildningar för sjuksköterska (75 procentenheter), förskollärare (70 procentenheter) och KPU (68 procentenheter).

Figur 7. Förändring av antalet nybörjare i förhållande till de uppsatta målen (måluppfyllelse) för utbyggnaden som inleddes 2015 med basår 2012 respektive 2014.

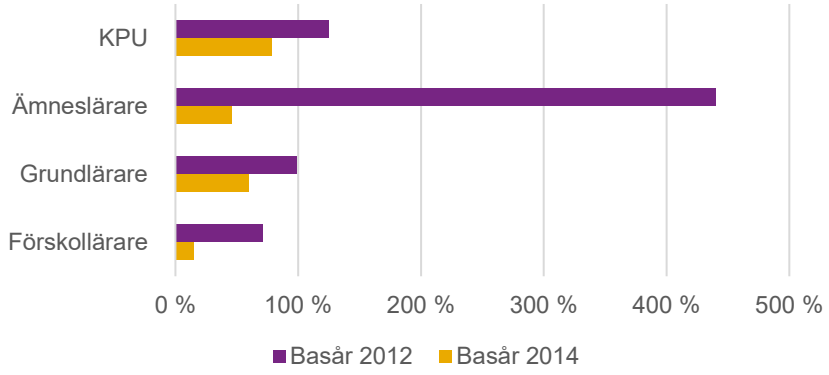


En anledning till så stora skillnader i måluppfyllelse för lärarutbildningarna kan vara den nya lärarutbildningen från hösten 2011, när lärarexamen ersätts av fyra yrkesexamina. Antalet programnybörjare på lärarutbildningarna var då särskilt lågt.

Störst skillnad för ämneslärarutbildningen 2017

Motsvarande analys av måluppfyllelsen med olika basår för utbyggnaderna som inleddes 2017 sammanfattas i figur 8. För ämneslärarutbildningarna blir det en mycket kraftig skillnad om basåret flyttas två år tillbaka (394 procentenheter). Det är sannolikt en följd av att målet (210 fler programnybörjare) är relativt litet och därför känsligt för små förändringar.

Figur 8. Förändring av antalet nybörjare i förhållande till de uppsatta målen (måluppfyllelse) för utbyggnaden som inleddes 2017 med basår 2012 respektive 2014.



Dialoger med lärosäten

För att ta del av lärosätenas erfarenheter av utbyggnaderna och identifiera möjliga hinder anordnade vi dialogseminarier med de lärosäten som ingick i 2018 års utbyggnad. Vi deltog också på de dialogseminarier som anordnandes för UKÄ:s regeringsuppdrag om mål för antal examina.

2015 och 2017 års utbyggnader

Vi deltog på dialogseminarierna som UKÄ anordnade med anledning av regeringsuppdraget om mål för antal examina. På dialogseminarierna medverkade representanter för lärosätenas hälso- och sjukvårdsutbildningar samt lärar- och förskollärarutbildningar. Fokus för seminarierna var att diskutera vilka faktorer som påverkat dimensioneringen av utbildningarna och antalet examinerade.

Alla lärosäten som sedan oktober 2021 har uppsatta mål för antal utfärdade examina inom nämnda områden deltog på seminarierna. Det innebar att samtliga statliga lärosäten som omfattades av utbyggnaderna 2015 och 2017 medverkade. Varje lärosäte fick anmäla två representanter: en person med ansvar för dimensionering av utbildningen på central nivå och en person med ansvar för utbildningsprogrammet, till exempel programansvarig.

Brist på VFU-platser och handledare

För alla utbildningar nämndes bristen på platser i verksamhetsförlagd utbildning (VFU) som en flaskhals. Störst är problemet för vårdutbildningarna men även representanter för lärarutbildningarna tog upp bristen.

Flera lärosäten betonade att man behöver tänka på hela VFU-kedjan. Det är ofta brist på utbildade handledare och möjlighet till handledarutbildning. Det är svårt att få en kvalitetssäkrad utbildning under VFU-perioden. Vikten av att handledarutbildningen är meriterande lyftes fram som en viktig aspekt.

Statlig styrning efterfrågas av vissa

Några lärosäten såg ett behov av ökad statlig styrning och en nationell strategi. Exempelvis att det skrivs in i skollagen[32] att det ska ingå i skolhuvudmännens uppdrag att ta emot studenter. Lärosätena menar att

[32] Skollagen (2010:800).

en sådan paragraf skulle göra att det gemensamma utbildningsuppdraget blir tydligare. Men även att det skulle minska konkurrens om VFU-platser.

Att vissa utbildningar sker på distans togs upp som något regeringen behöver beakta. Det är ofta svårt för lärosätena att ordna VFU-platser nära studenternas hemort. Särskilt problematiskt är det om studenterna bor i ett mindre tätbefolkat område. Några lärosäten ansåg därför att förordningskravet om att högskolan ska se till att VFU förläggs så nära studenternas bostadsort som möjligt var för betungande.

Brist på disputerade lärare

För nästan alla utbildningar inom utbyggnaderna är bristen på disputerade lärare ett problem. Lärosätena tycker att det är svårt att konkurrera med bland annat regionerna och kommunerna om disputerade inom vård respektive pedagogik och didaktik.

Att rekrytera nya lärare tar lång tid, det är därför viktigt att utbyggnaderna är långsiktiga. Vissa lärosäten tog upp att man inte får glömma anslagen till forskning och utbildning på forskarnivå när man satsar på utbildning. Forskningsanslagen behövs för att på längre sikt ha tillräckligt många disputerade och kvalificerade lärare.

Inte tillräckligt många sökande till lärarutbildningen

För lärarutbildningen är det största problemet ett lågt söktryck. Speciellt nämndes ämneslärarutbildningen. Vissa lärosäten har försökt med mer marknadsföring utan större effekt. Flera tror att det låga söktrycket beror på att unga vuxna inte ser läraryrket som attraktivt.

Flera lärosäten betonade också att ett ökat intag många gånger leder till lägre genomströmning, eftersom studenter med sämre gymnasiebetyg oftare hoppar av utbildningarna.

Antagningssystemet ett problem för utbildningarna till barnmorska och specialistsjuksköterska

Några lärosäten tog upp att antagningssystemet är ett hinder för utbildningarna till barnmorska och specialistsjuksköterska. Arbetsgivare vill att deras anställda ska gå utbildningarna, men kan inte i förväg försäkra sig om att de anställda kommer bli antagna. Det försvårar deras planering. Lärosätena vill förenkla för arbetsgivarna genom att ha ett särskilt urval, där de sökande dels ska ha en utbildningstjänst hos en vårdgivare, dels ska ha arbetslivserfarenhet som sjuksköterska.[33]

[33] Linköpings universitet lämnade in en begäran om förhandsbesked för ett sådant urval. Universitets förslag var att de sökande dels ska ha en utbildningstjänst hos en vårdgivare,

2018 års utbyggnader

För att få en djupare kunskap om lärosätenas möjligheter att genomföra 2018 års utbyggnadsuppdrag, anordnade vi fyra dialogseminarier. På varje seminarium medverkade ett urval av tre till fyra lärosäten. Precis som för seminarierna för utbyggnaderna 2015 och 2017 kunde varje lärosäte anmäla två representanter.

Dialogseminarierna strukturerades så att varje seminarium fokuserade på någon eller några av de utbildningar som ingick i utbyggnaden.[34] Dialogerna utgick sedan från några i förväg formulerade frågor, med fokus på vilka faktorer som lärosätena upplever har haft störst påverkan på deras möjlighet att genomföra utbyggnadsuppdraget.

Brytpunkter gör att dialoger behövs

På dialogseminarierna blev det tydligt att det finns några gemensamma faktorer som påverkat möjligheten att genomföra uppdraget för de flesta lärosätena och utbildningarna. En viktig sådan faktor är vad lärosätena kallade ”brytpunkt” eller ”tröskel”. En brytpunkt uppstår när ytterligare en student kräver att lärosätet genomför dyra och tidskrävande åtgärder, som att anställa fler lärare eller införskaffa fler lokaler.

Figur 9 visar hur en brytpunkt kan påverka förhållandet mellan antalet studenter på en utbildning och ett lärosätes intäkter och kostnader för utbildningen. I motsats till intäkterna finns det inget kontinuerligt samband mellan antalet studenter och lärosätes kostnader, utan kostnaden gör ett hopp vid brytpunkten. I exemplet framgår att både punkt A och C, där intäkterna överstiger kostnaderna, är att föredra för lärosätet jämfört med punkt B, där kostnaderna överstiger intäkterna. Det är alltså inte nödvändigtvis så att en större utbyggnad (punkt C) är svårare att genomföra än en mindre utbyggnad (punkt B).

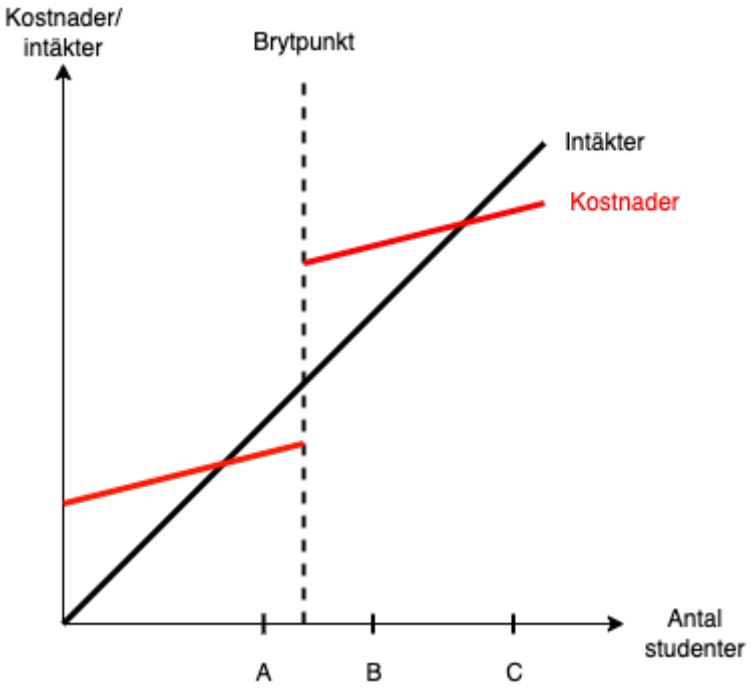
Lärosätenas kunskap om vid vilka nivåer brytpunkter uppstår i den egna verksamheten är därför viktiga för att de ska ha möjlighet att förverkliga målen. Lärosätena menade därför att en närmare dialog med Regeringskansliet om målens storlek är önskvärd. För vissa utbildningar menade några lärosäten att det ibland kan vara fördelaktigt att göra större satsningar på färre lärosäten, i stället för att sprida ut platserna på många lärosäten.

---

dels ska ha arbetslivserfarenhet som sjuksköterska. UKÄ bedömde att urval baserat på arbetslivserfarenhet som sjuksköterska är förenligt med högskoleförordningen (1993:100). Däremot är utbildningstjänst hos en vårdgivare inte det (dnr. 33-00493-22).

[34] Ingenjörs- och teknikutbildningar samt samhällsbyggnadsutbildningar inom samhällsvetenskap, arkitektutbildning och läkarutbildning.

Figur 9. Illustration av hur en brytpunkt kan påverka ett lärosätes kostnader och intäkter.



Brytpunkter är inte enbart problematiska ur ett kostnadsperspektiv. Nyanställningar och införskaffandet av nya lokaler är också tidskrävande. Brytpunkterna försvårar på så vis lärosätenas möjligheter att snabbt bygga ut en utbildning. Svårigheten att ordna fram nya lokaler var särskilt stor för utbildningar som behöver specialanpassade lokaler, som verkstadssalar och ritsalar på arkitektprogrammet.

Behov av långsiktiga utbyggnader

Svårigheten att anställa personal betonades på alla dialogseminarier och hade flera orsaker. Exempelvis beror den på att internationella rekryteringar kompliceras av långa handläggningstider hos Migrationsverket. Att det är tidskrävande att rekrytera ny personal är delvis också en kostnadsfråga. Flera lärosäten uttryckte att det är svårt att konkurrera med löneläget i den privata sektorn men även i den regionala eller kommunala sektorn, framför allt i en högkonjunktur.

En orsak till problemet är att utbyggnaderna inte inkluderade forskningsanslag. Lärosätena ansåg bland annat att lärare ska vara forskande lärare och enligt lärosätena garanterar kollektivavtalen ofta en viss forskningsvolym i anställningen. Nyanställningar försvåras alltså om inte utbyggnaden åtföljs av utökade forskningsanslag. Representanter

från läkarutbildningarna lyfte särskilt fram behovet av förenade biträdande universitetslektorat för kliniska forskare.[35]

En annan gemensam faktor som påverkat möjligheten att genomföra uppdraget för de flesta lärosätena och utbildningarna är att utbyggnadsuppdragen var för kortsiktiga. Man behövde ofta nå målen redan nästa år. För det första anser lärosätena att det är viktigt att utbyggnader är långsiktiga, eftersom nyanställningar och införskaffandet av lokaler är långsiktiga åtaganden. Exempelvis blir det svårt för ett lärosäte att anställa ytterligare personal på tillsvidareanställningar för en tidsbegränsad utbyggnad. För det andra är långsiktighet viktigt eftersom nyanställningar och införskaffandet av nya lokaler, som tidigare nämnts, är tidskrävande åtgärder. Vikten av långsiktighet betonades framför allt på långa utbildningsprogram, där förändringar i studentantalet ett givet år påverkar lärosätet under lång tid framöver.

Lågt söktryck för vissa utbildningar

För vissa lärosäten och inom vissa utbildningar framkom det att ett lågt söktryck är ett stort hinder. Att utvidga antalet platser till ett program är till liten nytta om det inte finns några sökande. Särskilt vissa högskolor som skulle bygga ut ingenjörsutbildningarna nämnde problemet. En högskola nämnde att en bättre lösning kan vara att regeringen ger regionala medel för utveckling av utbildning som kan sökas i konkurrens i stället för att öka takbeloppen.

Även om det finns fler sökande än det finns platser kan ett lågt söktryck skapa problem vid en utbyggnad, eftersom ett lågt söktryck kombinerat med en ökad rekrytering tenderar att leda till att studenter med sämre förkunskaper antas till programmet. Lärosätena menar att de studenterna ofta är mer arbetskrävande och därmed mer kostsamma för lärosätet.

[35] Beskrivs närmare i *Forskningsöversikt 2023 – klinisk behandlingsforskning*. Dnr 3.5-2021-06624. Vetenskapsrådet.

Diskussion

Den här utredningen visar att målen för flera av utbyggnaderna inte nåtts. Vi diskuterar här möjliga orsaker till låga måluppfyllelser och möjliga lösningar som vi kunnat identifiera utifrån våra analyser av statistiken och genom dialogerna med lärosätena.

Låg måluppfyllelse och överproduktion

Utifrån vår sammanställning av måluppfyllelsen kan vi se att väldigt få utbildningar nådde sina mål. För utbyggnaden 2015 nådde ingen av utbildningarna full måluppfyllelse. Sjuksköterskeutbildningen hade den högsta måluppfyllelsen men hade också ett ytterligare år mellan basår och målår. Lägst måluppfyllelse hade utbildningen till specialistsjuksköterska.

För utbyggnaden 2017, när flera utbildningar från 2015 fick utökade mål, är måluppfyllelsen något bättre. Särskilt KPU och grundlärarutbildningen har kommit nära sina mål.

Utbyggnaden 2018 är svårare att följa upp eftersom lärosätena rapporterat på olika sätt i sina årsredovisningar. Utifrån en genomgång av årsredovisningarna kan vi säga att lite mer än hälften av lärosätena har nått målen för alla eller vissa av sina utbildningar. Högst är måluppfyllelsen för läkarutbildningarna och arkitektutbildningarna och lägst är de för utbildningarna till högskoleingenjör.

Målen för utbyggnaden 2015 och 2017 uppnåddes alltså inte men samtidigt producerade lärosätena utbildning över de samlade takbeloppen. Det innebär att lärosätena, i enlighet med regleringsbreven, byggde ut annan utbildning än de målen specificerade utbildningarna. Det har dock inte alltid varit möjligt att identifiera vilka andra utbildningar som byggdes ut. Utökad handledarutbildning inom lärarutbildningen, annan vårdutbildning och annan lärarutbildning är några exempel på andra utbyggnader som genomförts enligt lärosätenas årsredovisningar. En möjlig förklaring till överproduktionen är att de samlade takbeloppen inte ökade förrän 2017 eftersom tidigare tillfälliga utbyggnader upphörde. Det innebar att lärosätena i praktiken behövde omfördela utbildningsvolymerna för att nå målen 2015 och 2017.

Många faktorer har påverkat utbyggnaderna

Den bristande måluppfyllelsen beror bland annat på faktorer utanför lärosätenas kontroll. Utbyggnaderna har gjorts samtidigt som

befolkningen i de åldersgrupper som i stor utsträckning söker till högskolan har minskat, vilket kan vara en förklaring till att antalet sökande till högskolan totalt sett sjunkit. Utbyggnaderna har dessutom sammanfallit med goda ekonomiska tider, vilket forskning och erfarenhet från tidigare lågkonjunkturer har visat resulterar i att färre väljer att studera. Vi har också sett att vissa utbildningar hade en stor variation i antalet programnybörjare från år till år. Det skapade då en stor variation i måluppfyllelse utifrån vilket basår man använder.

Lärosätena har också påpekat att även när det finns ett starkt söktryck till utbildningarna kan andra faktorer hindra en utbyggnad. Främst gäller det bristen på VFU-platser och disputerade lärare. Lärosätena har vissa möjligheter att påverka dessa faktorer, men det tar lång tid.

Lärosätena har i dialogerna betonat vikten av långsiktiga utbyggnader. När en utbildning byggs ut kan det behövas fler lektorer och lokaler. I rapporten har vi kallat detta för brytpunkter och vår bedömning är att de kan försvåra för lärosätena att snabbt bygga ut en utbildning. Till exempel rapporterade vissa lärosäten i dialogerna att det tar mellan 6 och12 månader att rekrytera lektorer och att det kan ta tid att hitta nya lokaler. Lärosätena rapporterade också att det kan ta tid att ordna fler VFU-platser, eftersom man kan behöva sluta nya avtal.

UKÄ kunde konstatera liknande svårigheter för lärosätena att bygga ut i samband med pandemin.[36] Regeringen ökade då anslagen för att möjliggöra en expansion på kort sikt. Lärosäten kunde inte fullt ut svara på de ökade anslagen och underproducerade i förhållande till sina takbelopp. En liknande situation uppstod också i samband med den tillfälliga utbyggnaden 2010–2011.

För två av åren då lärosätena fick i uppdrag att bygga ut inom bristyrkesutbildningar biföll riksdagen oppositionens budget. Det förde med sig att lärosätena kunde ta del av regeringens mål i regleringsbrev i samband med ett senare regleringsbrev under våren. Det försenade beslutet om mål förde sannolikt med sig svårigheter för lärosätena att planera och genomföra utbyggnaderna.

Vissa lärosäten har tagit upp ändringar i lagar och förordningar som möjliga lösningar på vissa av de hinder för att anta fler studenter som har nämnts i dialogerna. Främst handlar det om ändringar för att försöka öka tillgången på VFU-platser. Att utreda sådana ändringar ligger utanför detta regeringsuppdrag, men det finns nu en särskild utredare med uppgiften att öka tillgången till VFU-platser för sjuksköterskeutbildningen.[37]

---

[36] UKÄ, 2022 *Coronapandemins konsekvenser för universitet och högskolor*
[37] Samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen, Dir. 2022:101.

Oklar måluppfyllelse för flera utbyggnader

För flera utbyggnader som startade 2018 kunde vi inte ta fram en klar måluppfyllelse, och flera lärosäten har också angett att det har varit oklart vad man skulle rapportera.

För att underlätta lärosätenas rapportering och förenkla uppföljningen, kan mer detaljerade instruktioner för rapporteringen skrivas i regleringsbreven. Exempelvis skulle följande instruktioner kunna ingå:

- Uppdraget ska rapporteras under en särskild underrubrik.
- Anvisningar om vilka uppgifter, så som antal helårsstudenter eller programnybörjare, som ska rapporteras och för vilka år.
- En särskild tabellmall ska användas.

Om det inte behövs någon resultatredovisning i varje lärosätes årsredovisning, kan UKÄ i stället få i uppdrag att hämta in uppgifterna i samarbete med lärosätena. Den metoden används exempelvis när UKÄ följer upp utvecklingen av studenters aktivitet på kurser.

Mål för antal examina som alternativ

Flera av förslagen från lärosätena och rekommendationerna från Riksrevisionen 2021 överensstämmer med de nya målen för antal examina som kom 2021. När målen är för antalet examina inom en utbildning så har lärosätena möjlighet att arbeta mer med genomströmning, något som Riksrevisionen betonade. Om målen avser en ökning av antalet programnybörjare redan nästa år finns inte den möjligheten i lika stor utsträckning.

Vikten av dialoger och planering understryks också genom att UKÄ har fått i uppdrag att ta fram underlag för målnivåer för perioden 2025–2028 och undersöka för vilka utbildningar som behöver mål. I det arbetet ska UKÄ föra nära dialog med lärosätena samt andra berörda myndigheter och aktörer.

Däremot är det inte självklart att mål för antal examina alltid är det bästa sättet att bygga ut utbildningar. Det tar flera år från att en student antas tills det att hen examineras. Studieuppehåll på grund av till exempel föräldraledighet kan ytterligare öka tiden till examen.[38] Medan man kan mäta antalet programnybörjare redan ett år senare så tar det lång tid innan man vet hur en utbyggnad av antalet examina gått.

[38] Något som förlänger uppföljningen ytterligare kan vara att utbildningar inte alltid ges på heltid. Det gäller väl framför allt vissa påbyggnadsutbildningar men även till exempel arbetsintegrerad lärarutbildning, yrkeslärarexamen och KPU.

Det är inte heller självklart att antal examina visar hur en utbildning bidrar till det svenska samhällets kompetensförsörjning. Antal examina kan fungera bra för att mäta kompetensförsörjningen för de yrken där en viss examen krävs för att kunna arbeta inom yrket, så som inom vård- och läraryrkena där yrkeslegitimation behövs. Men för många yrken och branscher finns det inga formella examenskrav. Då kan utbildningar bidra till kompetensförsörjningen utan att så många examina ges. Ett exempel på detta är arkitektutbildningen där flera lärosäten påpekade att studenter hoppar av innan examen för att de fått jobb.

Slutsatser

Vi har haft i uppdrag att följa upp utfallet och analysera måluppfyllelsen av utbyggnaden av vissa utbildningar. Vi har analyserat de berörda utbildningarna med hjälp av statistik och dialoger med ansvariga lärosäten. Hur utbyggnaderna har finansierats har vi också följt upp.

Flera av Riksrevisionens slutsatser delar vi. Riksrevisionen gav även rekommendationer om att framtida utbyggnader behöver ökade dialoger med lärosätena, mer långsiktighet och djupare analys av lärosätenas förutsättningar. Eftersom dessa rekommendationer överensstämmer med lärosätenas och UKÄ:s nya uppdrag om mål för antal examina upprepar vi inte dem här.

För den stora majoriteten av utbyggnaderna har målen inte nåtts. Att lärosätena producerar över de samlade takbeloppen utan att målen för utbyggnaderna nås talar för att styrningen genom riktade utbyggnader många gånger inte får den önskade effekten.

Flera faktorer som påverkat lärosätenas måluppfyllelse har legat utanför deras kontroll. I samband med att de åldersgrupper som i stor utsträckning söker till högskolan har minskat i antal under utbyggnadsperioden, har även antalet sökande till högskolan sjunkit. Utbyggnaderna har dessutom sammanfallit med goda ekonomiska tider.

Lärosätena har i dialogseminarierna betonat vikten av långsiktiga utbyggnader där målen inte behöver nås nästa år. När en utbildning byggs ut, kan det behövas fler lektorer, VFU-platser och lokaler. Dessa brytpunkter försvårar för lärosätena att snabbt bygga ut en utbildning. En närmare dialog om målens storlek och inriktning är därför önskvärd vid framtida utbyggnader. Vi tror att UKÄ:s uppdrag om mål för antal examina, där underlag till framtida mål ska tas fram i nära dialog med bland annat lärosätena, kan uppfylla lärosätenas behov av närmare dialog.

Liksom Riksrevisionen har vi noterat stora problem med att samla in uppgifterna om utbyggnaderna som inleddes 2018. Lärosätena har redovisat utbyggnaderna på olika sätt och ibland saknas uppgifter. Flera lärosäten har också angett att det har varit oklart vad man skulle rapportera. För att underlätta lärosätenas rapportering och förenkla uppföljning rekommenderar vi att mer detaljerade instruktioner för återrapportering skrivs i regleringsbreven. Om resultatredovisningen inte behöver ske i varje lärosätes årsredovisning kan UKÄ få i uppdrag att hämta in uppgifterna i samarbete med lärosätena.

Bilaga 1: Tabellbilaga

Den här bilagan presenterar de mål som formulerats i regleringsbreven till lärosätena. Målen för statliga lärosäten formuleras i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor. De enskilda utbildningsanordnarna som inte är stiftelsehögskolor får sina mål genom regleringsbrevet för enskilda utbildningsanordnare. Målen för de två stiftelsehögskolorna (Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping) får sina målformuleringar genom de avtal om utbildnings- och forskningsuppdrag som de båda högskolorna tecknar med staten.

Mål för utbyggnad som inleddes 2015

Tabellen avser samtliga uppdrag med anledning av uppdrag formulerade 2015. Totalt omfattade målen 3 850 programnybörjare.

	Förskollärarutbildning	Kompletterande pedagogisk utbildning	Grundlärarutbildning F 3	Speciallärar och specialpedagogutbildning	Barnmorskeutbildning	Sjuksköterskeutbildning**	Specialistsjuksköterskeutbildning
Antal programnybörjare							
Uppsala universitet	60	39	50	0	18	32	35
Lunds universitet	0	39	0	0	24	32	35
Göteborgs universitet	60	34	40	37	31	45	40
Stockholms universitet	60	40	50	40	0	0	0
Umeå universitet	45	34	38	37	15	32	28
Linköpings universitet	45	34	38	37	15	17	28
Karolinska institutet	0	0	0	0	35	22	55
Kungl. Tekniska högskolan	0	20	0	0	0	0	0
Luleå tekniska universitet	35	20	34	0	0	45	24
Karlstads universitet	45	34	33	18	0	32	24
Linnéuniversitetet	40	19	20	18	11	22	24
Örebro universitet	30	19	30	24	23	22	24
Mittuniversitetet	30	15	20	0	7	22	12
Blekinge tekniska högskola	0	0	0	0	0	17	15
Malmö högskola	50	25	38	37	0	32	28
Mälardalens högskola	40	10	30	24	7	32	20
Gymnastik- och idrottshögskolan	0	8	0	0	0	0	0
Högskolan i Borås	35	0	30	0	8	32	20
Högskolan Dalarna	30	20	38	0	13	32	18
Högskolan i Gävle	35	25	38	0	0	27	24
Högskolan i Halmstad	30	19	20	0	0	17	10
Högskolan Kristianstad	30	18	30	28	0	22	18
Högskolan i Skövde	0	0	0	0	15	22	18
Högskolan Väst	20	0	25	0	0	32	18
Kungl. Musikhögskolan i Sthlm	0	8	0	0	0	0	0
Södertörns högskola	50	0	60	0	0	0	0
Ersta Sköndal högskola AB	0	0	0	0	0	20	24
Stiftelsen Rödakorshemmet	0	0	0	0	0	30	24
Sophiahemmet Högskola	0	0	0	0	28	30	24
Högskolan i Jönköping	30	0	38	0	0	32	10
Chalmers tekniska högskola	0	20	0	0	0	0	0
Total	800	500	700	300	250	700	600

Mål för utbyggnad som inleddes 2017

Tabellen avser samtliga uppdrag med anledning av uppdrag formulerade 2017.Totalt omfattade målen 2 385 programnybörjare.

	Förskollärare	KPU	Grundlärare	Ämneslärare
Antal programnybörjare				
Uppsala universitet	90	59	100	20
Lunds universitet	0	59	0	50
Göteborgs universitet	0	54	60	30
Stockholms universitet	95	60	115	0
Umeå universitet	0	54	48	10
Linköpings universitet	55	44	63	10
Kungl. Tekniska högskolan	0	0	0	0
Luleå tekniska universitet	0	0	49	0
Karlstads universitet	0	0	0	20
Linnéuniversitetet	65	0	35	0
Örebro universitet	35	0	45	0
Mittuniversitetet	0	0	35	15
Blekinge tekniska högskola	0	0	0	0
Malmö högskola	55	35	73	35
Mälardalens högskola	0	0	0	0
Gymnastik- och idrottshögskolan	0	18	15	0
Högskolan i Borås	50	0	45	0
Högskolan Dalarna	35	0	0	0
Högskolan i Gävle	55	0	53	0
Högskolan i Halmstad	40	0	35	0
Högskolan Kristianstad	35	28	45	0
Högskolan Väst	25	0	40	0
Konstfack	0	0	0	10
Kungl. Musikhögskolan i Sthlm	0	0	0	10
Södertörns högskola	70	20	75	0
Högskolan i Jönköping	40	0	68	0
Chalmers tekniska högskola	0	0	0	0
Total	745	431	999	210

Mål för utbyggnad som inleddes 2018

Tabellen sammanfattar vi de mål som formulerades i regleringsbreven åren 2018–2020. I tabellen och i uppdraget anges antal helårsstudenter.

	Ingenjörs utbyggnaden			Samhällsbyggnads utbyggnaden			Läkarutbyggnaden		
Lärosäte	**2018**	**2019**	**2020**	**2018**	**2019**	**2020**	**2018**	**2019**	**2020**
Helårsstudenter									
Uppsala universitet	17	43	85	26,5	67	132,5	4	10	20
Lunds universitet	24,5	62	122,5	17,5	44	87,5	9	22	45
Göteborgs universitet							4	10	20
Stockholms universitet				2	5	10			
Umeå universitet	14,5	37	72,5	8,5	21	42,5	8	20	40
Linköpings universitet	16,5	40	80	14,5	37	72,5	8	20	40
Karolinska institutet							4	10	20
Kungl. Tekniska högskolan	25,5	64	127,5	18,5	47	92,5			
Luleå tekniska universitet	13,5	34	67,5	6,5	16	32,5			
Karlstads universitet	4,5	11	22,5	2	5	10			
Linnéuniversitetet	4,5	11	22,5	2	5	10			
Örebro universitet	4,5	11	22,5	2	5	10	3	7	15
Mittuniversitetet	7	18	35	3	8	15			
Blekinge tekniska högskola	8	21	40	14	36	70			
Mälardalens högskola	4,5	11	22,5	2	5	10			
Högskolan i Gävle				4	10	20			
Högskolan i Halmstad	5	13	25	1,5	4	7,5			
Högskolan Kristianstad	3,5	9	17,5	1	3	5			
Högskolan i Skövde	4	10	20	2	5	10			
Högskolan Väst	4,5	11	22,5	2,5	6	12,5			
Chalmers tekniska högskola	33	81	162,5	15	38	75			
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	6,5	16	32,5	2,5	6	12,5			
Totalt	201	503	1 000	148	373	738	40	99	200

Referenser

Bet. 2014/15:UbU1. *Utbildningsutskottets betänkande.*

Bet. 2018/19:UbU1. *Utbildningsutskottets betänkande.*

Clark, D. 2011. *Do recessions keep students in school? The impact of youth unemployment on enrolment in post-compulsory education in England*. Economica, 78:523–545

Danilowicz-Gösele, K. m.fl. 2017. *Determinants of students' success at university*. Education Economics, 25:513–532.

Dellas, H. och Koubi, V. 2003. *Business cycles and schooling*. European Journal of Political Economy, 19:843–859.

ESV 2006:7. *Måluppfyllelseanalys – Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras.*

Gribbe, J. 2022. *Kontinuitet och förändring.* Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

Prop. 2014/15:1. *Utgiftsområde 16, utbildning och universitetsforskning.*

Prop. 2014/15:99. *Vårändringsbudget för 2015.*

Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2018/19:1. *Budgetpropositionen för 2019.*

Prop. 2018/19:99. *Vårändringsbudget för 2019.*

RiR 2021:1. *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning.*

Rskr. 2014/15:90.

SOU 2000:82. *Högskolans styrning – en utvärdering.*

UKÄ 2016:10. *Universitet och högskolor årsrapport 2016*.

UKÄ 2017:17. *Tidiga avhopp från högskolan*.

UKÄ 2022. *Uppföljning av mål för antal examina – Delredovisning 1.*

UKÄ 2022. *Coronapandemins konsekvenser för universitet och högskolor.*

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

uka.se