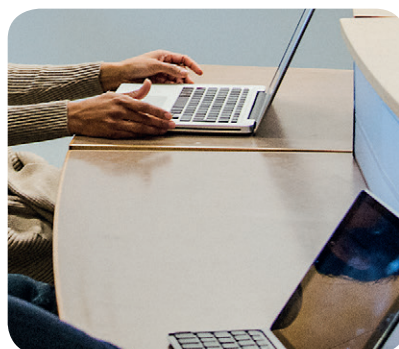


Återkommande utveckling Förslag till ett omställningsuppdrag för högskolan

TCO-rapport #1/17

2017-02-22

Foto: Peter Cederling



Författare: **Erik Arroy** och **Samuel Engblom**

Kontakt: samuel.engblom@tco.se

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning	5
Behovet av ett omställningsuppdrag	6
1.1 Arbetskraftens utbildningsnivå och utvecklingen på arbetsmarknaden	6
1.2 SCB-undersökning av yrkesverksamma tjänstemäns utbildningsbehov	7
Högskolans omställningsuppdrag och dess resurstilldelning	14
2.1 Högskolans uppdrag	14
2.2 Ett utökat kursutbud för yrkesverksamma	15
2.3 TCOs förslag om ett förändrat resurstilldelningssystem för att säkerställa ett omställningsutbud	17
Högskoleutbildning i den aktiva arbetsmarknadspolitiken	20
3.1 Arbetsförmedlingens utbildningar	20
3.2 Uppdragsutbildning för omställning	20
3.3 Ökade möjligheter att använda högskoleutbildning i arbetsmarknadspolitiken	21
Behörighet och antagning	23
4.1 Tillträdesregler och kvalificering	23
4.2 Flexibel antagning	24
Noter	25

Förord

Har du någonsin tänkt att du skulle behöva vidareutbilda dig för att utvecklas i ditt nuvarande jobb, eller för att kunna byta jobb i framtiden? I så fall är du inte ensam. I många yrken höjs eller förändras kunskapskraven och det är inte alltid man som individ hinner med att uppgradera sin kunskap i motsvarande grad. När TCO 2015 lät SCB fråga yrkesverksamma tjänstemän om vidareutbildning, svarade 44 procent att de tror sig behöva kompetensutveckling som de inte kan räkna med att få inom ramen för sitt arbete.

Sverige har en lång tradition av såväl vuxenutbildning på gymnasienivå som arbetsmarknadsutbildning för personer som är arbetslösa. På dagens arbetsmarknad, där en växande andel av yrkesverksamma har en högskoleutbildning, är det inte tillräckligt. Universitet och högskolor måste gå från att vara platser som man besöker innan arbetslivet börjar till platser dit man återvänder för återkommande utveckling.

TCO vill därför ge högskolan vad vi kallar ett omställningsuppdrag. Lärosätena bör få i uppdrag att ordna fler kurser som riktar sig till personer som efter några, eller många, år i arbetslivet behöver fylla på med ny kunskap. Det kräver nytänkande såväl vad gäller utbildningarnas form som deras innehåll. Bland annat behövs fler kurser på deltid, kvällstid och distans.

För att skapa förutsättningar för detta behöver flera regler som rör högskolan förändras. Viktigast är förändringar av resurstilldelningen till lärosäten, och TCO presenterar i denna rapport tre olika förslag på hur det skulle kunna utformas. Vi föreslår också vissa förändringar i antagningssystem samt flexiblare kursstarter för att det ska vara enklare att studera och arbeta samtidigt.

För att Sverige ska stå sig starkt i den globala konkurrensen kommer en välutbildad befolkning att vara en stor tillgång, liksom system som uppmanar till jobbyten och omställning. Tiden är förbi när vi jobbade hela livet på samma arbetsplats. Det öppnar många möjligheter till utveckling om vi förvaltar dem rätt.



Eva Nordmark
Ordförande, TCO

Sammanfattning

Behovet av vidareutbildning genom hela arbetslivet bedöms öka i framtiden och få stor betydelse såväl för samhället som för individen. De senaste decennierna har såväl befolkningens utbildningsnivå som kompetenskraven i arbetslivet ökat. Ett uttryck för detta är att allt fler har högskoleutbildning. Det innebär i sin tur att en ansevärd del av den kompetensutveckling som kommer att krävas på framtidens arbetsmarknad behöver ske på högskolenivå.

TCO har låtit SCB genomföra en undersökning bland yrkesverksamma tjänstemän i åldrarna 30–55 år. Undersökningen visar såväl att det i denna grupp finns ett stort självskattat behov av vidareutbildning som att högskolan är den utbildningsform flest skulle välja om de skulle kompetensutveckla sig. Det är dock inte traditionell högskoleutbildning som efterfrågas utan flexibla former som går att kombinera med arbete, till exempel deltidsstudier och studier på distans.

I en tidigare rapport, *Ny kunskap för nya jobb – Eftergymnasialt utbildningsutbud för yrkesverksamma* (TCO granskar 4/2015), visade TCO att högskolans utbildningsutbud har utvecklats i motsatt riktning. De flexibla utbildningsformerna har minskat till förmån för programutbildningar. TCOs slutsatser har därefter bekräftats av andra.

För att vända utvecklingen och få högskolan att möta det vidareutbildningsbehov som finns hos yrkesverksamma föreslår TCO därför att högskolan ges ett omställningsuppdrag. Då högskolans resurstilldelningssystem anses vara en av de viktigaste orsakerna till bristen på utbildning som till form och innehåll passar yrkesverksamma i behov av vidareutbildning lämnas i rapporten tre förslag till alternativa resurstilldelningsmodeller för utbildning i omställningssyfte:

- särskilda anslag till utbildning för yrkesverksamma
- högre ersättning för studenter registrerade för vidareutbildning
- anslag fördelade efter ansökan från lärosäten.

De tre modellerna för resurstilldelning är inte ömsesidigt uteslutande utan kan användas parallellt.

Vidare föreslås att kortare högskoleutbildning i större utsträckning än idag ska kunna användas som arbetsmarknadsutbildning samt att trygghetsorganisationerna och fackliga organisationer ska ges möjlighet att köpa uppdragsutbildning från högskolor och universitet.

För att förverkliga omställningsuppdrag krävs även förändringar i högskolans behörighets- och antagningsregler. Utanför denna rapport, men av stor betydelse för yrkesverksammas möjligheter att studera, ligger frågan om en studiefinansiering för yrkesverksamma som vill vidareutbilda sig.

Behovet av ett omställningsuppdrag

1.1 Arbetskraftens utbildningsnivå och utvecklingen på arbetsmarknaden

Utbildning gynnar såväl samhället i stort som individen. Enligt nationalekonomisk teori skapar utbildning tillväxt på flera sätt. Den kunskap som erhålls genom utbildning höjer arbetskraftens produktivitet. Utbildning gör också att en ekonomi blir bättre på att ta till sig ny teknologi och ökar ekonomins kapacitet för innovationer.¹

Utbildning sker i huvudsak i början av livet, innan man etablerar sig på arbetsmarknaden. Samtidigt finns behov av att fylla på med ny kunskap genom hela arbetslivet. Ofta sker detta på jobbet, och arbetsgivarna har ett stort ansvar för att kompetensutveckla sin personal. Sverige är dessutom ett land som traditionellt har satsat mycket såväl på vuxenutbildning som på arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa. Vuxenutbildningen har byggts ut ytterligare på senare år, samtidigt som arbetsmarknadsutbildningen har gått i motsatt riktning. Vad gäller högskolan så har även denna byggts ut. Fokus har dock varit på ungdomsstudenter snarare än på äldre studenter eller studenter som återvänder till högskolan efter några år i arbetslivet. Högskolestudier i omställningssyfte har en undanskymd roll i den svenska utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken.

För individen leder utbildning som regel till högre inkomster, lägre risk för arbetslöshet och bättre hälsa, men också ökad förmåga att delta i samhällslivet på andra sätt. Vi har inte funnit några studier som specifikt avser effekterna av kompletterande högskolestudier i omställningssyfte. Stenberg och Westerlund har dock studerat effekterna av högskolestudier senare i livet i Sverige.² De finner att de som studerade på högskola för första gången i åldern 29–55 år fick högre inkomster än jämförbara individer som inte studerade vidare. Effekten är särskilt stark för kvinnor. Stenberg och Westerlund visar också på vinster för samhället i stort när människor studerar sent i livet. En annan studie från samma författare visar att högskolestudier senare i livet även leder till att man går i pension senare än vad man annars skulle ha gjort.³

Behoven av kompetensutveckling genom hela livet bedöms komma att öka i framtiden. I sina policyslutsatser angående arbetsmarknaden skriver Långtidsutredningen 2015 att det är angeläget att den jobbpolarisering som vi har sett på senare år vänds till uppgradering.⁴ Jobbpolariseringen innebär att tillväxt av jobb sker dels bland de mest högkvalificerade jobben, dels bland de mest lågkvalificerade medan andelen jobb som kräver medelhöga kvalifikationer minskar. Långtidsutredningen menar att en uppgraderande arbetsmarknad, där andelen jobb med lägre krav på utbildning minskar och de med högre krav ökar sin andel, är att föredra framför en polariserande då den bör leda till högre genomsnittlig produktivitet och högre tillväxt. ”Att ställa om arbetsmarknaden till att få en mer uppgraderande profil kräver ett tydligt fokus på

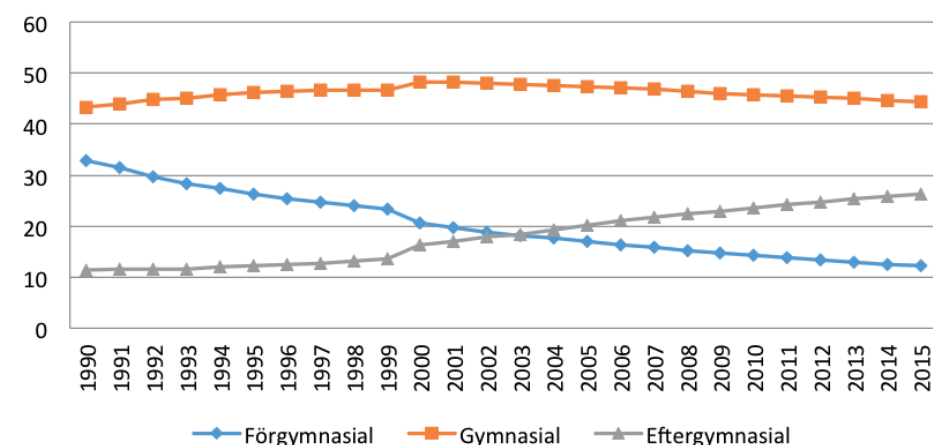
utbildning och omställning. Ett tungt ansvar kommer att vila på utbildnings-systemet, som måste vara flexibelt och ha hög kapacitet.”⁵ Långtidsutredningen drar också slutsatsen att det är viktigt med vidareutbildning genom hela arbetslivet, såväl för de som är sysselsatta som för de arbetslösa, och pekar särskilt ut arbetstagare över 55 år.

I en studie av digitaliseringens påverkan på strukturomvandlingen i det svenska näringslivet skriven för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) skriver Heyman, Norbäck och Persson att betydelsen av rätt utbildning och vidareutbildning för möjligheten till sysselsättning och bra löneutveckling kommer att öka. Rapporten avslutas med en rekommendation om att satsa på utbildning och vidareutbildning:⁶

”Samtidigt är reformer som innebär ökad kvalitet och incitament för utbildning och vidareutbildning kanske än mer viktiga i framtidens näringsliv där smarta robotar och ny teknik kommer att kunna ersätta allt fler arbetsuppgifter.”

Kompetenskraven i arbetslivet har höjts och under de senaste decennierna har befolkningens utbildningsnivå ökat kraftigt (figur 1). En utveckling som kan ses både som ett uttryck för hur befolkningen svarat mot en utbyggnad av den eftergymnasiala utbildningen, men även som en reaktion på högre krav från arbetsmarknaden. Det innebär i sin tur att vidareutbildning och kompetensutveckling för yrkesaktiva och arbetslösa i större utsträckning kommer att behöva ske på högskolenivå. Redan idag råder det brist på arbetskraft i många yrken som kräver högskoleutbildning, brister som traditionell vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning inte kommer att kunna åtgärda. Högskolans roll i omställningen på arbetsmarknaden behöver därför utvecklas.

Figur 1. Utbildningsnivå i befolkningen 25–64 år, 1990–2015. Andel i procent.



1.2 SCB-undersökning av yrkesverksamma tjänstemäns utbildningsbehov

TCO publicerade 2015 en rapport bestående av en kartläggning och analys av förutsättningarna för omställningsutbildning på utbudssidan (se vidare 2.2 nedan). För att bättre förstå de faktiska behoven av och efterfrågan på fort- och vidareutbildning

gav TCO samma år Statistiska Centralbyrån (SCB) i uppdrag att genomföra en enkätundersökning bland yrkesverksamma personer i tjänstemannayrken.

Undersökningen genomfördes dels som postenkät och dels via webb under perioden augusti till och med oktober 2015. Undersökningspopulationen utgjordes av personer i åldern 30–55 år, som arbetar i tjänstemannayrken och är folkbokförda i Sverige. Dessa delades in i elva grupper efter yrkesområden. Ur populationen drogs ett slumpmässigt urval med 500 personer i varje yrkesgrupp⁷ (stratifierat slumpmässigt urval), om totalt 5 500 personer.

Svarsfrekvensen i undersökningen är 53,9 procent (2 963 personer). Resultaten har räknats upp med vikter och kalibrerats med hänsyn till bortfallet. Därmed är svaren, att anse som giltiga för populationen tjänstemän i respektive yrkesgrupp och totalt.

1.2.1 Behov av kompetensutveckling och vidareutbildning

Arbetsgivarna har ett ansvar för att deras personal får den kompetensutveckling de behöver för att kunna utföra sitt arbete. Det ligger i arbetsgivarnas intresse och är också ett naturligt inslag på många arbetsplatser. På frågan om de har fått tillräckligt med vidareutbildning för sina nuvarande arbetsuppgifter via sin arbetsgivare svarar sju av tio ja (tabell 1). En dryg fjärdedel svarar dock nej, vilket är oroväckande med tanke på att frågan avser de arbetsuppgifter som arbetstagaren har idag. Undersökningen antyder även att det finns en könsskillnad, där kvinnor i högre utsträckning än män inte får den vidareutbildning som de behöver inom ramen för sitt arbete.

Tabell 1. Tycker du att du har fått tillräcklig med vidareutbildning för dina nuvarande arbetsuppgifter via din arbetsgivare. .

	Procent
Ja	70
Nej	27
Vet ej	3

I undersökningen ställdes även frågan om man tror sig komma att behöva kompetensutveckling nu eller i framtiden som man inte räknar med att få via sin arbetsgivare. 44 procent av de tillfrågade svarade ja (tabell 2). Det motsvarar 470 000 yrkesverksamma tjänstemän mellan 30 och 55 år och visar på ett stort behov av kompetensutveckling som

Tabell 2. Tror du att du kommer att behöva kompetensutveckling eller vidareutbildning nu eller i framtiden som du inte kan räkna med att få via din arbetsgivare inom ramen för ditt arbete?

	Procent
Ja	44
Nej	48
Vet ej	7

Yngre tjänstemän anger i högre grad än äldre att de behöver kompetensutveckling som de inte räknar med att få från sin arbetsgivare. Andelen är också högre

bland yrkesverksamma med någon form av eftergymnasial utbildning, det vill säga de som redan är relativt välutbildade.

Undersökningen visar också att de yrkesverksamma som uppger att de behöver vidareutbildning som de inte räknar med att få via sin arbetsgivare anser sig behöva utbildning relativt snart. Nästan nio av tio (86 procent) anger att de behöver fort- och vidareutbildning inom den närmaste femårsperioden, varav nästan hälften inom ett år (tabell 3).

Tabell 3: När tror du att du kommer att behöva kompetensutveckling eller vidareutbildning?

	Procent
Inom ett år	39
Inom fem år	47
Inom tio år	4
Vet ej	9

Äldre tjänstemän (51–55 år) uppger i högre grad än yngre att de behöver vidareutbildning redan under det närmaste året. Femårshorisonten är klart dominerande även hos den yngsta åldersgruppen (30–40 år). Bland dessa svarar omkring en tredjedel (36 procent av männen och 33 procent av kvinnorna) ”inom ett år” och hälften (51 procent i båda grupperna) ”inom fem år”.

1.2.2 Syftet med kompetensutveckling eller vidareutbildning

De som uppgav att de nu eller i framtiden kommer att behöva vidareutbildning som de inte räknar med att få från sin arbetsgivare fick även frågan av vilken anledning de tror sig behöva kompetensutveckling. Över hälften svarade att det är för att kunna avancera inom sitt yrke eller sin bransch och en fjärdedel att det är för att i framtiden kunna byta jobb eller yrke (Tabell 4). En mindre andel, 13 procent svarar att det är för att kunna vara säker på att behålla sitt nuvarande jobb. Det svarsalternativet är vanligare bland personer med gymnasial eller lägre utbildning samt bland äldre (två grupper som bland tjänstemän i stor utsträckning överlappar).

Tabell 4. Av vilken anledning tror du att du kommer behöva kompetensutveckla eller vidareutbilda dig?

	Procent
För att kunna avancera inom mitt yrke/bransch	54
För att i framtiden kunna byta jobb och/eller yrke	26
För att vara säker på att behålla mitt nuvarande jobb	13

I en annan del av undersökningen ställdes frågor som även de ger en fingerisning om vilken funktion vidareutbildning för yrkesverksamma kan ha på arbetsmarknaden. Först fick respondenterna svara på frågan om de under det senaste året tänkt att de verkligen skulle vilja byta arbete eller yrke. Hela 50 procent svarade ja och ytterligare 12 procent uppgav att de hade bytt yrke eller arbete under det senaste året.

De som svarade ja fick därefter frågan om det finns något som hindrar dem från

att byta yrke eller arbete. Det vanligaste svaret (35 procent) var att man inte vet vilken typ av arbete eller yrke man i sådana fall skulle byta till. Nästan var femte angav att det inte finns något hinder. Det tredje vanligaste svaret (15 procent) var att man behöver komplettera sin utbildning (Tabell 5). Det motsvarar ungefär 80 000 yrkesverksamma tjänstemän. Bristande vägledning och svårigheter att komplettera tidigare utbildning är alltså faktorer som håller tillbaka rörligheten på arbetsmarknaden.

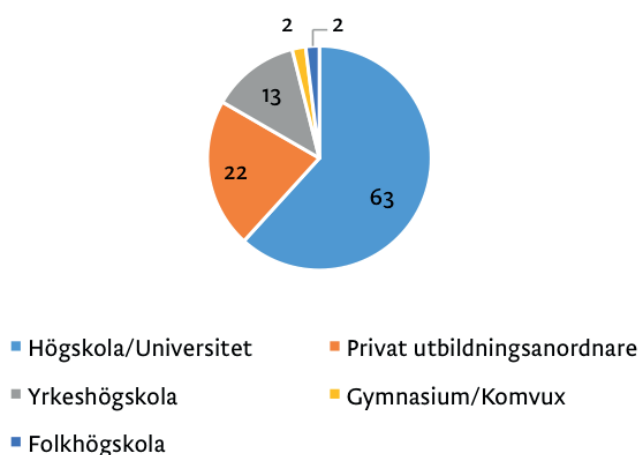
Tabell 5. Finns det något som hindrar dig från att byta arbete och/eller yrke?

	Procent
Ja, jag vet inte vilken typ av arbete eller yrke jag i så fall skulle byta till.	35
Ja, jag behöver komplettera min utbildning	15
Ja, jag vill inte ha sämre arbetsvillkor	12
Ja, jag vill inte ha längre pendlingsavstånd	7
Ja, jag vill inte vara sist anställd om det skulle bli uppsägningar	6
Nej, ingenting	19
Annat	10

1.2.3 Önskemål beträffande utbildningens nivå och utformning

Resultaten ovan visar att det finns en efterfrågan på vidareutbildning i omställningssyfte. Undersökningen innehåller även frågor om på vilken nivå och i vilken form man skulle vilja utbildas. Dessa frågor har ställts till alla respondenter och inte bara de som bedömer att de kommer att behöva vidareutbildning. På frågan vilken utbildningsform man helst skulle välja om man skulle kompetensutveckla eller vidareutbilda sig svarar hela 63 procent universitet eller högskola. Det näst vanligaste alternativet är privat utbildningsanordnare och det tredje vanligaste yrkeshögskola. Mycket få skulle helst studera på gymnasium/komvux eller folkhögskola (Figur 2).

Figur 2. Om du skulle kompetensutveckla eller vidareutbilda dig, vilken utbildningsform skulle du helst välja? Andel i procent.

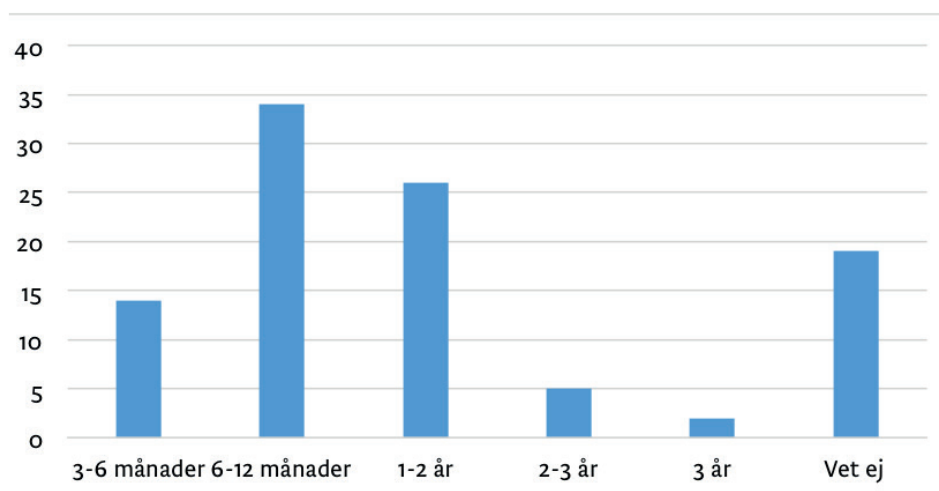


Den höga andelen som i första hand svarar att de helst skulle studera på universitet eller högskola kan sannolikt förklaras med att 60 procent av de tillfrågade har en eftergymnasial utbildning på tre år eller längre och ytterligare 20 procent har en eftergymnasial utbildning som är kortare än tre år. För den som har en högskoleutbildning är det ofta på den nivå som en påbyggnad måste ske. Men även bland de tjänstemän som har gymnasial eller lägre utbildning som högsta utbildning är universitet och högskolor det vanligast svaret på frågan vilken utbildningsform man helst skulle välja (Tabell 6).

Tabell 6. Om du skulle kompetensutveckla eller vidareutbilda dig, vilken utbildningsform skulle du helst välja? Procent.					
	Högskola/ Universitet	Privat utbildnings- anordnare	Yrkes- högskola	Gymnasium /Komvux	Folkhög- skola
Gymnasial eller lägre	40	24	28	9	4
Eftergymnasial utbildning < 3 år	55	27	17	1	3
Eftergymnasial utbildning > 3 år	73	20	7	0	1

Samtliga svarande i undersökningen fick även frågan hur länge de skulle studera om de skulle kompetensutveckla eller vidareutbilda sig. Vad gäller utbildningens längd är det tydligt att det främst är kortare utbildningar (mindre än ett år) som framförallt efterfrågas av yrkesverksamma tjänstemän (Figur 3).

Figur 3: Om du skulle kompetensutveckla eller vidareutbilda dig, hur länge skulle du i så fall studera?
Andel i procent.



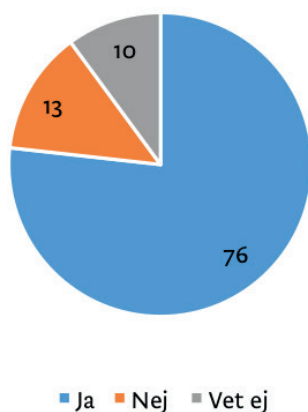
Undersökningen visar också att det inte är högskolestudier på heltid som främst efterfrågas. Sex av tio svarar att de skulle föredra antingen deltidstudier samtidigt som de arbetar deltid (42 procent) eller någon annan kombination av studier och arbete (18 procent). Var tredje svarar heltidsstudier med uppehåll från arbetslivet under studietiden (Tabell 7).

Tabell 7. Om du skulle kompetensutveckla eller vidareutbilda dig, vilket av följande alternativ skulle du då föredra?⁸

	Procent
Deltidsstudier samtidigt som jag arbetar deltid	42
Heltidsstudier, med uppehåll från arbetslivet under studietiden	33
Annan kombination av studier och arbete	18
Annat	1
Vet ej	6

Efterfrågan på mer flexibla sätt att studera syns också i den höga andel, tre av fyra, som uppger att de kan tänka sig att studera på distans (Figur 4).

Figur 4: Om du skulle kompetensutveckla eller vidareutbilda dig, kan du då tänka dig att studera på distans? Andel i procent.



1.2.4 Hinder för kompetensutveckling och vidareutbildning

De som svarade ja på frågan om de tror sig komma att behöva kompetensutveckling eller vidareutbildning nu eller i framtiden som de inte kan räkna med att få från sin arbetsgivare inom ramen för sitt arbete (se ovan 1.2.1) fick även frågan om det finns något som hindrar dem från att kompetensutveckla eller vidareutbilda sig. Det var möjligt att ange flera olika hinder. En tredjedel svarar att deras arbete eller arbetsgivare gör det svårt att kombinera studier med jobb och nästan lika många att deras privatekonomi förhindrar studier. Nedan (Tabell 8) har svaren grupperats i tre kategorier: bristande flexibilitet, privatekonomiska hinder samt administrativa hinder. Även i svaren på denna fråga kan en efterfrågan på mer flexibla utbildningsformer skönjas. Några anger uttryckligen ett för litet utbud av kortare kurser, utbildning på distans eller deltid samt dåliga studiemöjligheter i närheten av sin bostadsort som hinder. Svårigheter att kombinera studier med jobb och familj antyder även de att mer flexibel utbildning skulle kunna vara ett sätt att sänka trösklarna till kompetensutveckling och vidareutbildning.

Tabell 8. Finns det någon som hindrar dig från att kompetensutveckla eller vidareutbilda dig?

	Procent
BRISTANDE FLEXIBILITET	
Mitt arbete/min arbetsgivare gör det svårt att kombinera studier med jobb	34
För litet utbud av kortare utbildning (högst ett år utbildning inom högskola och yrkeshögskola)	14
För litet utbud av utbildning på distans eller deltid inom högskola eller yrkeshögskola	13
Dåligt med studiemöjligheter på eller i närheten av min bostadsort	8
PRIVATEKONOMISKA/STUDIESOCIALA HINDER	
Min privatekonomi klarar inte att jag börjar studera	30
Det går inte att kombinera med min familjesituation	19
ADMINISTRATIVA HINDER	
Bristande studievägledning och information om studier för yrkesverksamma	9
För små möjligheter till validering/behörighet till eftergymnasial utbildning	6
VET EJ	16
ANNAT	9

1.2.5 Riksrevisionen om yrkesverksammas deltagande i högre utbildning

Den undersökning som SCB genomfört åt TCO visar att det finns en stor efterfrågan på vidareutbildning på högskolenivå bland yrkesverksamma tjänstemän. De 63 procent som anger att de helst skulle vidareutbilda sig på högskolan motsvarar över 600 000 tjänstemän.

Det finns inga exakta uppgifter om hur många yrkesaktiva som idag studerar på högskolan i omställningssyfte. En rapport från Riksrevisionen visar dock att andelen sannolikt har ökat på senare år.⁹ Riksrevisionen har i en registerstudie kartlagt utvecklingen hos personer med minst tre års eftergymnasial utbildning, vilka varit etablerade på arbetsmarknaden samma år som de registrerar sig på en högskoleutbildning. Enligt denna definition fanns det läsåret 2012/2013 50 000 yrkesverksamma studenter på svenska högskolor och universitet. Andelsmässigt utgör detta nära nog en fördubbling under perioden 1993/94–2013/14, från 6,7 till 12 procent.

Trots denna ökning är Riksrevisionen kritisk och konstaterar att den nuvarande styrningen av högskolesektorn inte garanterar att utbudet motsvarar efterfrågan på och behovet av vidareutbildning. De huvudsakliga förklaringarna som pekas ut är att det saknas såväl incitament som förutsättningar för lärosätena att bättre tillgodose fortbildningsbehovet. Vidare bedöms den politiska styrningen av detta vara otydlig.

Högskolans omställningsuppdrag och dess resurstilldelning

2.1 Högskolans uppdrag

För att möta förändringarna på arbetsmarknaden och en alltmer välutbildad arbetskrafts behov av kompetensutveckling krävs flera förändringar såväl i arbetsmarknads- som utbildningspolitiken. En av de viktigaste är att högskolan ges ett tydligt uppdrag och förutsättningar att bidra till omställningen på arbetsmarknaden, såväl vad gäller personer som är eller riskerar att bli arbetslösa eller sjukskrivna som personer som vill utveckla sin kompetens eller byta yrke. Högskolan kan även spela en stor roll för att ta tillvara och vidareutveckla kompetens hos människor som flyttar till Sverige senare i livet. I omställningsuppdraget ska ingå att tillhandahålla utbildning som vad gäller ämnesinnehåll och format passar yrkesverksamma, arbetslösa, sjukskrivna och nyanlända.

Högskolan har enligt högskolelagen tre uppgifter – utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället. Före 2005 angavs uttryckligen att utbildning även inrymmer fortbildning och vidareutbildning. Detta ströks i samband med att Bologna-reformen med tre utbildningsnivåer (grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå) genomfördes i Sverige 2007. I propositionen angavs dock att universitet och högskolor även i fortsättningen har ett stort ansvar för att erbjuda utbildning som motsvarar efterfrågan från personer som önskar fortbilda sig eller vidareutbilda sig.¹⁰

Det finns alltså inget i högskolans uppdrag som hindrar högskolorna från att erbjuda kurser anpassade för vidareutbildning eller kompetensutveckling. Samtidigt är det tydligt att det inte förekommer i den omfattning som skulle vara önskvärt (se nedan 2.2). Inslag i hur styrningen av högskolan är upplagd leder istället till allt längre och mer programinriktad utbildning.¹¹ Utvecklingen förstärks ytterligare av att de senaste årens anslagsförändringar och tillfälliga studieplatser som tillskjutits, har bidragit till att lärosätenas utbildningskapacitet har minskat (kostnad per studieplats har i praktiken ökat) under de senaste sju åren.¹²

För att förverkliga högskolans omställningsuppdrag krävs flera förändringar i hur högskolan styrs, tilldelas resurser samt i reglerna för antagning och behörighet. Därutöver behövs bättre vägledning och studiefinansiering för yrkesverksamma.

TCO anser att universitet och högskolor redan kommande årsskifte, 2017/2018, i sina regleringsbrev bör ges i uppdrag att vid utformningen av utbildningsutbudet ta hänsyn även till yrkesverksammas behov av vidareutbildning, såväl vad gäller utbildningarnas form som deras innehåll. Det krav som idag finns på att lärosätena i sina årsredovisningar och budgetunderlag ska redovisa vilka bedömningar som ligger till grund för beslut om utbildningsutbudet bör kompletteras. Årsredovisningarna bör även beskriva fördelningen mellan program och kurser på olika nivåer och studietakt, mellan campus- och distansutbildning samt i

vilken utsträckning kurser ges på dag- eller kvällstid. Detta för att möjliggöra bättre transparens, utvärdering och uppföljning av livslångt lärande i form av yrkesverksammas vidareutbildning.

2.2 Ett utökat kursutbud för yrkesverksamma

TCOs SCB-undersökning av tjänstemännens efterfrågan på vidareutbildning visar att flexibilitet är viktigt för att möjliggöra för yrkesverksamma att vidareutbilda sig. Sex av tio anger att de skulle föredra någon kombination av studier och arbete om de skulle kompetensutveckla sig. Det är främst kortare utbildningar som efterfrågas (se ovan 1.2.3). Svårigheter att kombinera studier med arbete eller privatekonomin tillhör de främsta hindren, medan det tredje vanligaste svaret specifikt rör brister i utbudet av kortare kurser och kurser på distans eller deltid (se ovan 1.2.4). Flexibel utbildning som kan kombineras med arbete eller som minimerar frånvarotiden från arbetet eller behovet att gå ner i arbetstid, förbättrar också de privatekonomiska möjligheterna till vidareutbildning. Därmed måste utbudsfrågan betraktas som en nyckelfaktor för att förbättra yrkesverksammas praktiska möjligheter att vidareutbilda sig.

Även vad gäller vilket innehåll i utbildningar som efterfrågas ger TCOs undersökning viktiga insikter (se även 2.2.1 nedan). Mer än hälften angav att det är för att kunna avancera inom sitt yrke eller sin bransch och en dryg tiondel, främst något äldre, för att kunna behålla sitt nuvarande jobb. Ytterligare en dryg fjärdedel anser sig behöva sådan kompetensutveckling för att i framtiden kunna byta jobb eller inriktning (se ovan 1.2.1). Utbildning som kan uppfylla dessa funktioner är i första hand påbyggnadsutbildningar eller utbildningar som kompletterar de yrkesverksammas befintliga kunskaper. Det finns även ett behov av något längre utbildningar som möjliggör för personer med en högskoleutbildning att byta bana efter en tid i arbetslivet.

Utvecklingen i högskolan går dock i helt annan riktning. TCO har i rapporten *Ny kunskap för nya jobb – Eftergymnasialt utbildningsutbud för yrkesverksamma*, visat att utvecklingen av utbildningsutbudet på eftergymnasial nivå, under perioden 2008–2014, har försvårat vidareutbildning för yrkesverksamma. Undersökningen som ligger till grund för rapporten kan bland annat sammanfattas med följande resultat:

- Under perioden 2008–2014 har en allt mindre andel studenter som antagits till korta utbildningar (kurser och program omfattandes högst 60 högskolepoäng).
- En mycket liten andel av utbudet (cirka åtta procent) utgörs av korta utbildningar på deltid.
- En mycket liten andel av utbudet (cirka sju procent) utgörs av korta utbildningar på distans.
- En ytterst liten andel av studenterna (cirka en procent) antas till korta utbildningar på kvällar och helger.
- En ytterst liten, och kraftigt minskande, andel av studenterna (cirka två procent) antas till sommarkurser.

Vad som saknas är således flexibla utbildningar som tillhandahålls i form av fristående kurser. Som redan nämnts (se 2.1 ovan) minskar dessa kraftigt till förmån för utbildning som ges i programform.

Även den statliga utredning av svensk högre utbildnings utveckling under de senaste 20 åren, som leddes av före detta universitetskansler Lars Haikola, konstaterade 2015 samma utveckling. Både antalet och andelen program (minst treåriga utbildningar) har ökat, från 64 procent 1994 till 73 procent 2013. Under samma period har följaktligen antalet och andelen fristående kurser (i alla former) minskat i motsvarande omfattning. Utredaren kallar denna utveckling för programifiering. Programifieringen har varit som kraftigast inom de så kallade traditionella universiteten¹³, vilka är de som tidigare haft den största andelen fristående kurser och korta utbildningar.

Haikola bedömer trots detta att den styrning av högskolan som infördes med högskolereformen 1993 fungerar ändamålsenligt. Han menar att studenters efterfrågan i grunden utgör det bästa sättet att planera utbildningsutbud och att studenter är med och skapar framtidens arbetsmarknad.¹⁴ Samtidigt konstaterar han att det är uppenbart att arbetsmarknadens behov inte tillgodoses fullt ut genom dagens system för dimensionering. Av det skälet menar Haikola att det är påkallat med reformer för att bättre möta dessa behov. Vidare föreslås fort- och vidareutbildning ges en större roll i utbildningsplaneringen och att lärosäten inte bör skära ner ytterligare på andelen fristående kurser.

Utöver att fristående kurser som utbildningsform minskar i antal, införlivas i allt högre utsträckning tidigare fristående kurser idag istället som del av programutbildningar.¹⁵ Utifrån ett omställningsperspektiv borde utvecklingen vara den omvända. Det vore önskvärt om yrkesverksamma som del av sin vidareutbildning kunde efterfråga delar av program på såväl grund nivå som avancerad nivå. Om den enskildes vidareutbildningsbehov kan mötas av en delkurs i en programutbildning, skulle denne i praktiken behöva söka en minst treårig utbildning. Ett omställningsutbud inom högskolan måste inbegripa studieplatser på delkurser inom ramen för befintliga program, vilka är reserverade för yrkesverksamma.

Sammantaget innebär detta att Sveriges universitet och högskolor behöver utveckla ett utbud av utbildningar som i sitt upplägg är flexibla och ger yrkesverksamma en möjlighet att bygga på såväl tidigare utbildning, som kunskaper och erfarenheter de skaffat sig i arbetslivet. Vad gäller utbildningarnas upplägg handlar det då om:

- korta heltidskurser
- deltid
- kvällstid
- distans, inklusive öppen nätbaserad distansutbildning
- förbättrade möjligheter att läsa delkurser inom program som fristående kurser
- förbättrade möjligheter för personer med några år i yrkeslivet att läsa kurser som idag finns i senare delar av program eller på avancerad nivå
- fler masterutbildningar med krav på att man ska ha varit yrkesverksam ett visst antal år innan man kan antas.

Det är även viktigt att utbildningar som ges i omställningssyfte möjliggör flexibla kursstarter, eftersom högskolans terminsindelning inte alltid passar yrkesverksammas behov. Utbildningar bör även kunna ges i form av moduler som

ytterligare minskar behovet av att vara borta från arbetsmarknaden en längre sammanhängande period.

En sådan utveckling av utbildningsutbudet skulle även kunna nyttjas av arbetslösa och sjukskrivna, förutsatt att deras möjligheter att påbörja och bedriva högskolestudier stärks.

2.3 TCOs förslag om ett förändrat resurstilldelningssystem för att säkerställa ett omställningsutbud

Styrningen av universitet och högskolor sker i praktiken genom systemet för tilldelning av anslag för utbildning på grund- och avancerad nivå. Dagens resurstilldelningssystem infördes med 1993 års högskolereform. Grundprincipen är att studenternas efterfrågan avgör hur lärosätena planerar och dimensionerar sina utbildningar. Regeringen fastställer en viss anslagsnivå – takbelopp – som respektive lärosäte får förfoga över fritt i förhållande till hur många studenter (helårsstudenter) det antar samt hur många högskolepoäng dessa tar (helårsprestationer). Olika utbildningsområden har olika ersättningsbelopp, vilket därmed avgör hur många utbildningsplatser ett lärosäte har råd med. Ett lärosäte som ”överpresterar” helårsprestationer i förhållande till takbeloppet kan räkna hem ett visst extra anslag av staten. Omvänt blir ett ”underpresterande” lärosäte i praktiken återbetalningsskyldig inför kommande budgetår.

Denna konstruktion i resurstilldelningssystemet gör att utbildningar där prestationsgraden är jämförelsevis låg eller osäker gärna bortprioriteras i lärosätens budgetplanering. Exempel på sådana utbildningar är just fristående kurser, distans- och deltidstudier (se 2.2 ovan). Med andra ord just sådan utbildning som är den mest relevanta för yrkesverksamma i behov av vidareutbildning.

Universitetskanslersämbetet konstaterar i sin årsrapport för 2016 att utbildningarna över tid tenderar att bli längre i tid och mer programorienterade. Huvudskälet till detta är resurstilldelningssystemets konstruktion av att premiera genomströmning⁶. Fristående, kortare kurser är jämförelsevis mer kostsamma eftersom de ger mindre stordriftsfördelar och de innebär sämre förutsebarhet i den interna budgetplaneringen.

TCOs slutsats är att det omställningsuppdrag vi föreslår behöver ett anpassat resurstilldelningssystem. Riksrevisionen, Universitetskanslersämbetet och regeringens utredare av högskolans utbildningsutbud konstaterar alla att trenden med programifiering och minskning av omställningsrelevant utbildning är olämplig, men kan väntas fortsätta. Det finns därför behov av kompletterande resurstilldelningskomponenter som aktivt styr lärosätena att tillskapa ett utbildningsutbud för de som behöver vidareutbildning senare i arbetslivet.

Resurstilldelningssystemet för högskolan måste förändras så att följande tre krav uppfylls:

- Det ska vara ekonomiskt intressant för lärosäten att ordna utbildningar som till form och innehåll passar yrkesverksamma.

- Det ska vara möjligt att tydligt styra utbildningsutbudet efter arbetsmarknadens behov.
- Studenter som antas till omställningsutbildning ska inte konkurrera inom samma anslagsramar (takbelopp) som andra studenter.

TCO har skissat på tre alternativ till hur komponenter i ett sådant anslagssystem skulle kunna se ut. Dessa kan tillämpas var för sig eller kombineras. Gemensamt för samtliga är att antagning till utbildning finansierad enligt dessa upplägg endast är tillgänglig för yrkesverksamma.

Alternativ 1: Särskilda anslag till utbildning för yrkesverksamma

En del av lärosätenas anslag öronmärks för utbildningar som till form och innehåll passar för vidareutbildning.¹⁷ Regeringen pekar ut inom vilka ämnen respektive lärosäten som utbildningar ska anordnas. Hänsyn tas till den regionala arbetsmarknadens behov men även till exempelvis bristyrken på nationell nivå.

Resursfördelningen följer i övrigt samma modell som för övrig utbildning på grund- och avancerad nivå, med undantag för att något prestationsmått i form av helårsprestation inte bör kopplas till tilldelningen.

Vidare tilldelas initialt extra utvecklingsmedel för att ta fram kurser som till form och innehåll passar för vidareutbildning av yrkesverksamma. Dessa utvecklingsmedel utdelas endast första året ett lärosäte ges i uppdrag att erbjuda omställningsutbildning, medan övriga anslag permanentas i någon form.

Alternativ 2: Högre ersättning för studenter registrerade för vidareutbildning

Ett annat alternativ är att man knyter den särskilda resurstilldelningen till studenterna snarare än till utbildningens form och inriktning. Studenter som studerar i vidareutbildningssyfte skulle då ge en högre ersättning till högskolan än andra studenter. Likt övriga föreslagna komponenter ska de antagna studenterna inte räknas av mot det reguljära takbeloppet. Därmed försvinner incitamenten att anta större volymer studenter med låga ersättningsbelopp.

Utöver de 16 befintliga ersättningsbeloppen för olika huvudämnen inrättas en särskild fördelningsnyckel för vidareutbildningsstudenter. Lärosätena svarar för antagning av studenter på samma sätt som till annan utbildning, men ersätts med en separat prislapp per student antagen till vidareutbildning. Detta upplägg innebär med andra ord en mindre justering av den befintliga modellen för resurstilldelning. En sådan modell skulle då även gynna högskolor som öppnar upp kurser i senare delar av program för andra än programstudenter. Vidare skulle den nuvarande principen om att det huvudsakligen är studenternas val, snarare än statsmakterna, som styr dimensioneringen bibehållas.

Alternativ 3: Anslag fördelade efter ansökan från lärosäten

Genom det så kallade Lärarlyftet¹⁸ finansieras lärarutbildning med anslag till Skolverket istället för direkt till lärosäten. Lärosäten med examenstillstånd för lärarutbildningar får i dialog med Skolverket planera för särskild kompletterande lärarutbildning, vilket de sedan tilldelas resurser för. Skolverket har ett

löpande ansvar att säkerställa att den utbildning som tillhandahålls är form- och innehållsmässigt ändamålsenlig i förhållande till det kompetensförsörjningsbehov som föreligger inom skolan.

Ett liknande upplägg återfinns för utbildning inom yrkeshögskolan. Utbildning som bedrivs inom yrkeshögskolan (YH) finansieras genom Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH). Regeringen anslår resurser till MYH som ska fördelas till utbildningsanordnare efter ansökan till myndigheten. Arbetsmarknadens behov ska väga tungt när MYH beslutar om ansökningar.

En för dessa två varianter motsvarande modell skulle kunna tillämpas för omställningsutbildning inom högskolan. Det är då lärosätena själva som får ta initiativ, gärna i samarbete med andra aktörer, till exempel branschorganisationer, arbetsmarknadens parter eller Arbetsförmedlingen, och ansöka om att få anordna utbildning. Uppgiften att bedöma ansökningarna och fördela medel kan lämpligen åläggas en myndighet i högskolesektorn, till exempel Universitets- och högskolerådet, UHR.

Högskoleutbildning i den aktiva arbetsmarknadspolitiken

3.1 Arbetsförmedlingens utbildningar

Arbetsförmedlingen har idag två typer av utbildning som arbetslösa kan anvisas till – arbetsmarknadsutbildning och förberedande eller orienterande utbildning. Arbetsmarknadsutbildning är, enligt *Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program*, ”yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden”. Förberedande eller orienterande utbildning syftar till att förbereda arbetssökande för andra arbetsmarknadspolitiska program, utbildning eller arbete inklusive orientering, validering, nivåtester och liknande.

Arbetsförmedlingen anordnar inte själva varken arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning. Istället anlitas externa leverantörer.

Arbetsmarknadsutbildning får som huvudregel inte avse utbildning på eftergymnasial nivå. Istället är det traditionella arbetaryrken inom branscher som transport, tillverkningsindustri, kundservice samt vård och omsorg som dominerar.

Undantag görs sedan 2016 för personer utan erfarenhet av svenskt arbetsliv eller med begränsad sådan erfarenhet, för vilka Arbetsförmedlingen får utnyttja uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå, till exempel inom högskolan.¹⁹ Utbildningen får inte motsvara mer än sex månaders heltidsstudier. De som berörs av undantaget är personer som är nyanlända eller utrikesfödda som inte har etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden. Möjligheten är tänkt att användas till exempel inom ramen för snabbspåren för nyanlända. Då möjligheten är relativt ny är det hösten 2016 bara några hundratal, främst lärare, som hittills har påbörjat en utbildning med stöd av bestämmelsen.

Vad gäller förberedande och orienterande utbildning så kan denna bestå av utbildning på heltid vid universitet eller högskola som motsvarar sammanlagt längst ett års heltidsstudier, för den som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i 450 dagar.²⁰ Det rör sig i detta fall inte om utbildning som Arbetsförmedlingen upphandlar utan om utbildning i det reguljära utbildningsväsendet, det vill säga vanliga kurser på universitet och högskolor där den arbetssökande får sin studiefinansiering via aktivitetsstöd. Arbetsförmedlingen kan idag inte säga hur många deltagare som det rör sig om då dessa i Arbetsförmedlingens statistik inte går att särskilja från de som deltar i reguljär utbildning på gymnasial nivå, men det rör sig om ett litet antal.

3.2 Uppdragsutbildning för omställning

Universitetskanslersämbetet redovisade tidigare i år en granskningsrapport med anledning av ett regeringsuppdrag att se över förekomsten av uppdrags-

utbildning vid lärosätena. Granskningen identifierar en stor utvecklingspotential för uppdragsutbildning som del av lärosätens utbildningsverksamhet. En bättre omställningsfunktion för högskolan tillhör en av de aspekter som specifikt pekas ut i detta sammanhang.²¹

Möjligheterna att upphandla utbildning på högskolenivå från landets lärosäten regleras i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Förordningens formulering och tillämpning innebär att det är offentliga aktörer och enskilda företag som i praktiken är de vilka kan upphandla uppdragsutbildning.²² Mätt i intäkter har statliga myndigheter under de senaste 15 åren stått för hälften av de totala beställningarna.²³

En andelsmässigt stor majoritet (40 procent) av uppdragsutbildningarna ges i form av kortare kurser på totalt 7,5 högskolepoäng, medan endast två procent rörde utbildningar på motsvarande minst ett års heltid.²⁴ Sett till den huvudsakliga karaktären av utbildning som ges i uppdragsregi, sammanfaller alltså det med de utbildningsupplägg som är föremål för yrkesverksammas latent efterfrågan på vidareutbildning (se 1.2 ovan).

I sin granskning pekar UKÄ på att lärosäten med ”stor samstämmighet”²⁵ värdesätter uppdragsutbildningar som viktigt sätt att utföra sin så kallade tredje uppgift – samverkan.²⁶ Anordnandet av uppdragsutbildning, eller snarare yrkesverksammas deltagande i denna, framhålls leda till viktig utveckling för ordinarie utbildnings- och forskningsverksamhet. TCO konstaterar att samma effekt bör väntas av att fler yrkesverksamma vidareutbildar sig genom ett anpassat omställningsutbud inom högskolan. Att främja livslångt lärande och omställning är således inte endast förmodat angeläget för individen, utan bör leda till viktig kvalitetsutveckling för lärosätet som helhet.

Två tredjedelar av landets lärosäten uppger för UKÄ att de nuvarande reglerna för uppdragsutbildningarna är problematiska och/eller är begränsande på ett icke önskvärt sätt. Särskilt lyfts behovet av att utvidga förordningens begränsning av möjligheter för externa aktörer att beställa uppdragsutbildning, så att fler grupper potentiella uppdragsgivare kan skapas.²⁷

Mot denna bakgrund föreslår UKÄ efter sin granskning att bestämmelserna bör förändras för att utöka lärosätenas möjlighet att tillhandahålla uppdragsutbildning. Som konkret exempel på sådan framtida uppdragsgivare nämner UKÄ just omställningsaktören TRR Trygghetsrådet.

3.3 Ökade möjligheter att använda högskoleutbildning i arbetsmarknadspolitiken

Som nämnts i inledningen har andelen i arbetskraften med eftergymnasial utbildning ökat. Arbetslösheten bland dessa är lägre än bland personer med gymnasial eller förgymnasial utbildning. En allmän nedgång i konjunkturen eller en nedgång i en eller flera branscher skulle dock kunna innebära att även många högt utbildade drabbas av arbetslöshet. Redan idag finns många bristyrken på högskolenivå. Möjligheterna för personer som är eller riskerar att bli arbetslösa eller långtidssjukskrivna att få utbildning på högskolenivå måste därför förbättras. Om arbetsmarknadens parter och centralorganisationer samt exempelvis trygghetsstiftelserna ges möjlighet att, likt enskilda företag och myndigheter,

upphandla uppdragsutbildning av lärosäten åstadkoms en sådan förbättring inom ramen för den svenska partsmodellen.

TCO föreslår därför:

1. Utöka Arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda utbildning på högskolenivå.

Möjligheterna att utnyttja uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå, till exempel inom högskolan, som arbetsmarknadsutbildning bör utökas till alla arbetslösa, inte bara nyanlända. Som idag så bör utbildningen inte motsvara mer än sex månaders heltidsstudier. En sådan förändring skulle ligga väl i linje med det arbetsmarknadspolitiska regelverkets definition av arbetsmarknadsutbildning som ”yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden”. Som ett alternativ till upphandling av uppdragsutbildning, vilket ibland kan vara tidskrävande, bör även Arbetsförmedlingen och lärosätena kunna inleda samarbeten kring utbildningar.

2. Ge omställningsorganisationernas och de fackliga organisationernas möjligheter att köpa uppdragsutbildning från universitet och högskolor

Omställningsorganisationerna saknar idag möjlighet att köpa uppdragsutbildning från högskolor och universitet. Inte heller de fackliga organisationerna kan göra detta för sina medlemmar. TCO föreslår att regelverket för uppdragsutbildning ändras så att detta blir möjligt. Sådana förändringar har efterlysts av såväl lärosäten som omställningsorganisationerna. UKÄ har i samband med redovisningen av sitt regeringsuppdrag om uppdragsutbildning (se 3.2 ovan) lämnat ett konkret förslag på hur en sådan författningsändring av *Förordning (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor* kan utformas.²⁸

Behörighet och antagning

4.1 Tillträdesregler och kvalificering

Flera av de förslag TCO har presenterat i denna rapport förutsätter möjligheten till särskilt antagning av yrkesverksamma studenter i vidareutbildningssyfte (se 2.3 ovan). Så är fallet då utbildningarna anordnas i särskilt omställningssyfte och därmed behöver ett anpassat urval av sökande. Den typ av uppdragsutbildning som nämnts (se 3.2 ovan) medför däremot inga begränsningar för vem som kan antas till utbildning. För övrig högskoleutbildning ansvarar lärosätena för all antagning inom ramen för de anslagsramar de tilldelats. Tillträdesbestämmelserna om vem som är behörig och kan antas till högskoleutbildning regleras i Högskoleförordningens (1993:100) sjunde kapitel. Den som antas till högre utbildning måste ha förvärvat grundläggande högskolebehörighet genom antingen utbildning på gymnasienivå, eller genom att lärosätet validerar dennes så kallade reella kompetens. Sådan kompetens kan grunda sig i individens livs- och arbetslivserfarenhet och ska bedömas av lärosätena. Som högst får en tredjedel av de studenter som antas till en utbildning utgöras av studenter från en sådan urvalsgrund.²⁹

Det saknas en systematisk uppföljning av i vilken utsträckning antagning sker genom bedömning av de sökandes reella kompetens. Med hänsyn till den resurskrävande insats det innebär att pröva varje enskild individs unika kvalifikationer kan det dock antas att det förekommer i relativt liten utsträckning.

Regeringen har konstaterat att det nuvarande tillträdessystemet inte är tillräckligt tydligt, rättssäkert och öppet för att vara ändamålsenligt.³⁰ En utredning för att se över och föreslå förändringar av sätten att bli behörig och antas till högskolan pågår därför just nu. I direktiven framhålls även särskilt att det måste finnas flera vägar in i högskolan, samt att ett tillträdessystem måste tillgodose behovet av livslångt lärande.³¹ Utredningen har bland annat till uppdrag att utforma en ny kvalifikationsgrund, där den med en viss arbetslivserfarenhet uppnår grundläggande högskolebehörighet. Detta uppdrag är ur TCOs perspektiv mycket välkommet. Det är av yttersta vikt att utredningens förslag om en sådan behörighetsgrund är brett tillämpligt och inte uppställer för snäva kriterier för kvalificering. Vidare är det lika viktigt att ett nytt system även förmår separera urvalsgrupperna av förstagångsstuderande och vidareutbildningsstudenter, oavsett hur de uppnått sin behörighet.

För detta behövs en definition av studenter som studerar i vidareutbildningssyfte. En sådan skulle kunna se ut på flera olika sätt, till exempel att den sökande ska ha en högskoleutbildning sedan tidigare och därutöver ett visst antal år i yrkeslivet. Ett nytt system bör även medge att arbetslivserfarenhet, snarare än akademisk meritering, kan utgöra grund för så kallad särskild behörighet. Det vill säga att vissa utbildningar, även på avancerad nivå, kräver att den sökande har [en specifik] arbetslivserfarenhet för att kunna antas.

4.2 Flexibel antagning

Ytterligare ett inbyggt problem som försvårar för yrkesverksamma att söka den vidareutbildning de behöver är att all antagning till utbildning endast sker inför terminsstart vid respektive halvårsskifte. Detta avspeglar högskolans terminsindelning, men är även intimt förknippat med hur anslagsfinansieringen av högskolan är konstruerad och lärosätenas budgetplanering. Utbetalningarna av anslagen till lärosätena sker tolv gånger om året (en gång i månaden) och bestäms av antalet antagna helårsstudenter som rymts inom lärosätenas takbelopp. Utbildningskapaciteten för ett lärosäte är helt låst baserat på hur många studenter som antagits vid terminsstart och inom vilka ämnesområden de studerar.

De ovan presenterade förslagen om en särskild modell för finansiering av omställningsutbildning skulle möjliggöra en större flexibilitet i termer av tidpunkt för antagning och kursstart. I synnerhet innebär den ovan förslagna så kallade Lärarlyftsmodellen (se 2.2.1 ovan) särskilt goda möjligheter till sådan flexibilitet. Att med kortare framförhållning än ett helt halvår kunna söka och påbörja utbildning skulle väl gynna arbetstagarens behov vid plötsliga förändringar av arbetssituationen. Studenten behöver kunna välja och anpassa i vilken takt och intensitet som denne vill färdigställa studierna, men då också kunna söka och antas när som helst under året. För att ett omställningsuppdrag till svensk högskola ska bli verkansfullt, måste motsvarande typer av inslag möjliggöras.

Vad gäller behörighet och antagning föreslår TCO följande för högskolans omställningsuppdrag:

- Inför en möjlighet att kvalificera sig till grundläggande högskolebehörighet genom arbetslivserfarenhet.
- Möjliggör att viss arbetslivserfarenhet är en förutsättning för särskild behörighet till utbildning på avancerad nivå.
- Utforma en särskild urvalsgrupp för antagning av studenter som kvalificerat sig till grundläggande högskolebehörighet genom arbetslivserfarenhet.
- Reservera antagning till viss utbildning för studenter med tidigare utbildning på eftergymnasial nivå och en viss tids arbetslivserfarenhet.
- Möjliggör ansökan och antagning till omställningsutbildning när som helst under läsåret.

Noter

- 1 För en översikt av forskningsläget se Konjunkturinstitutet (2013) "Tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning – en litteraturoversikt." *Specialstudier Nr 37 December 2013*.
- 2 Stenberg och Westerlund (2015) Flexibility at a Cost: Should Governments Stimulate Tertiary Education for Adults? IZA Discussion Paper No. 9047.
- 3 Stenberg och Westerlund (2013) "Higher Education and the Timing of Retirement." *The IZA Journal of European Labour Studies* 2:16.
- 4 SOU 2015:104 *Långtidsutredningen 2015 – Huvudbetänkande*.
- 5 Ibid s. 236f.
- 6 Heyman, Norbäck och Persson (2016) "Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om strukturomvandlingen i svenskt näringsliv." *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:4*, s. 116.
- 7 Yrkesgrupper: 1) Chefer, 2) Ingenjörer, tekniker, matematiker, naturvetare 3a) Sjukvårdspersonal (tjänstemannanivå) utom sjuksköterskor 3b) Sjuksköterskor 4a) Lärare och förskollärare 4b) Övriga lärare och instruktörer på alla nivåer, 5a) Ekonomer, samhällsvetare, språkvetare m.fl., 5b) Poliser, 5c) Behandlingsassistenter, kuratorer, psykologer, 5d) Kontors- och receptionsarbete, guider, reseledare, vårdar mfl, 6) Konstnärligt arbete.
- 8 Frågan ställdes till samtliga respondenter, även de som inte svarat att de bedömer sig [komma att] behöva fort- eller vidareutbildning.
- 9 Riksrevisionen (2016) Det livslånga lärandet inom högre utbildning RIR 2016:15.
- 10 Prop. 2004/05:162 *Ny värld – Ny högskola*.
- 11 UKÄ 2016:10, s. 124
- 12 Ibid. Den nuvarande regeringens utbyggnad av högskolan beräknas först ge effekt på lärosätenas utbildningskapacitet under 2017.
- 13 Stockholms universitet, Lunds universitet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet och Luleå tekniska universitet
- 14 SOU 2015:70. 22ff
- 15 UKÄ 2016:10, s. 36
- 16 UKÄ 2016, s. 11f, 118-125
- 17 Tillfälliga särskilda anslag förekommer redan. Så sent som i budgetpropositionen för 2017 föreslog regeringen särskilda anslag för kompletterande utbildning till personer med utländsk examen. Utformningen av dessa liknar i stort vad TCO nu föreslår. Prop. 2016/017:1, UO16 s. 303-304.
- 18 Senast genom det s.k. *Lärarlyftet II*, se prop. 2015/16:1
- 19 12§ *Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program*.
- 20 30§ 2 st. 6 p. *Ibid*.
- 21 UKÄ 2016:8, s. 56
- 22 Ibid., s. 54-55
- 23 Ibid., s. 26
- 24 Ibid, s. 23
- 25 Ibid, s. 5
- 26 1 kap. 1§ 2 st. Högskolelag (1992:1434)
- 27 UKÄ 2016:8, s. 40
- 28 Ibid., bilaga 1.
- 29 13, 26§§ Högskoleförordningen (1993:100)
- 30 Direktiv 2016:24 *Ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå*, s. 3
- 31 Ibid, s. 4

TCO

TCO är en partipolitiskt fristående centralorganisation som består av 14 fackförbund som tillsammans organiserar drygt 1,3 miljoner medlemmar.

Bland TCO-förbundens medlemmar finns många olika yrkesgrupper, allt från civilekonomer, jurister, civilingenjörer och statsvetare till socionomer, lärare, sjuksköterskor, poliser och skådespelare. TCO är den fackliga centralorganisation vars förbund organiserar flest akademiker.

TCO-förbunden finns inom alla områden på arbetsmarknaden, inom såväl privat och offentlig sektor som inom tjänste- och tillverkningsindustrin. Fackförbunden har stora kunskaper och lång erfarenhet av de spelregler som gäller mellan anställda och arbetsgivare.

Vill du veta mer? Gå in på www.tco.se

Återkommande utveckling
Förslag till ett omställningsuppdrag för högskolan
2017-02-22

