

Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor

– regeringens styrning genom utformning
och uppföljning

RIR 2021:1



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-582-4

RIR 2021:1

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor

– regeringens styrning genom utformning och uppföljning

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer till regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Keili Saluveer har varit föredragande. Revisionsdirektör Sofia Sandgren Massih, revisionsdirektör Krister Sund och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Keili Saluveer

För kännedom:

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet

RIKTADE UTBYGGNADSUPPDRAG TILL UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	13
1.5 Disposition	14
2 Regeringens styrning av lärosätenas utbildningsutbud	15
2.1 Styrningen av universitet och högskolor	15
2.2 Styrning av dimensioneringen	15
2.3 Riktade utbyggnadsuppdrag 2015–2019	18
3 Resultaten av utbyggnadsuppdragen	22
3.1 Lärosätena har haft svårt att uppnå målen	22
3.2 Ett litet tillskott på arbetsmarknaden	27
3.3 Outnyttjade medel har ofta använts till andra bristyrkesutbildningar	29
4 Utformning av utbyggnadsuppdragen	30
4.1 De flesta uppdrag är motiverade ur ett arbetskraftsbristperspektiv	30
4.2 Förutsättningar kunde ha analyserats mer systematiskt	33
4.3 Utbyggnadsuppdragen har blivit tydligare	39
4.4 Uppdragen är inte anpassade efter lärosätenas verksamhet	42
5 Uppföljning av utbyggnadsuppdragen	46
5.1 Relativt goda möjligheter att följa upp utbyggnaderna	46
5.2 Uppföljningen har använts för att utveckla styrningen	49
5.3 Riksdagen har inte informerats om utfallet av utbyggnaderna	50
6 Slutsatser och rekommendationer	51
6.1 Övergripande analys	51
6.2 Låg måluppfyllelse på de flesta utbyggnadsuppdrag	52
6.3 Styrningen har utvecklats men lärosätena efterfrågar mer dialog	52
6.4 Otillräcklig analys av förutsättningarna	53
6.5 Uppföljning görs lärosätesvis men det saknas en samlad analys	53
6.6 Rekommendationer	54
Referenslista	55
Bilaga 1. Metodbeskrivning	59
Bilaga 2. Exempel på utbyggnadsuppdrag på lärosätetsnivå	65
Bilaga 3. Måluppfyllelse	67
Bilaga 4. Sammanställning av prognoser	69
Bilaga 5. Statistik	71

Sammanfattning och rekommendationer

Det råder en stor arbetskraftsbrist inom flera samhällsviktiga yrkesgrupper. Regeringen har försökt motverka denna brist genom att ge universitet och högskolor i uppdrag att öka volymerna på vissa bristyrkesutbildningar, framför allt vårdutbildningar, lärar- och förskollärarytbildningar samt ingenjörutbildningar.

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor. Vår övergripande slutsats är att den inte har bidragit till någon avsevärd ökning av högskoleutbildade inom bristyrken: de uppsatta utbyggnadsmålen har inte ens uppnåtts till hälften. Uppdragen är mestadels tydliga och motiverade ur ett arbetskraftsbristperspektiv. Men regeringen har i utformningen inte tagit tillräcklig hänsyn till lärosätenas förutsättningar att genomföra dem. Den har inte heller gjort någon samlad uppföljning eller analys av satsningarna eller informerat riksdagen om utfallet med utbyggnadsuppdragen.

Granskningens resultat

Utbyggnadsuppdragen har i de flesta fall avsett utbildningar där det primära problemet till för få examinerade inte är otillräckligt utbildningsutbud från lärosätenas sida utan för få sökande, ett begränsat utbud av platser för verksamhetsförlagd utbildning eller brist på disputerade lärare. Riktade utbyggnadsuppdrag kan vara en relevant och effektiv åtgärd i de fall det finns många behöriga sökande samtidigt som lärosätena har en kapacitet att bygga ut. Men på de utbildningar där det finns strukturella hinder, såsom lågt söktryck, bör regeringen överväga andra åtgärder eller en annan utformning av utbyggnadsuppdragen. Ett alternativ är att i större utsträckning satsa på att de redan antagna studenterna fullföljer utbildningen. Det skulle leda till högre genomströmning och i förlängningen även ett ökat antal utexaminerade.

Låg måluppfyllelse i de flesta utbyggnadsuppdrag

Utbyggnaderna har i viss mån bidragit till fler högutbildade personer i bristyrken. Ändå har många lärosäten haft svårt att uppnå regeringens utbyggnads mål. På de utbildningar som omfattades av utbyggnadsuppdrag 2015–2017 har antalet programnybörjare bara ökat med drygt 2 100 istället för drygt 4 800 nybörjare som uppdragen sammanlagt avsåg.

Större hänsyn bör tas till lärosätenas förutsättningar att genomföra uppdrag

Utbyggnadsuppdragen är till stora delar tydligt utformade. Det gäller dock inte uppdraget mot samhällsbyggnad som är ottydligt avgränsat och definierat. Regeringen har under uppdragens gång vidtagit åtgärder för att tydliggöra

innehållet i uppdragen och till viss del även underlätta utbyggnader. Uppdragen har dock inte varit tillräckligt anpassade efter lärosätenas verksamhetsmässiga förutsättningar. Andra brister som påverkat måluppfyllelsen negativt är att uppdragen har tilldelats med alltför korta tidsramar och utan någon djupare dialog med lärosätena. Regeringskansliet har i sitt beredningsarbete heller inte på ett systematiskt sätt beaktat relevanta faktorer som är nödvändiga för att lärosätena ska kunna genomföra utbyggnader med god måluppfyllelse och hög kvalitet.

Måluppfyllelseanalys och ändamålsenlig rapportering till riksdagen saknas

Regeringen har regelbundet följt upp hur utbyggnaderna på lärosätena fortlöper. Den har däremot inte gjort någon samlad uppföljning, måluppfyllelseanalys eller utvärdering av dessa satsningar på totalnivå. Därmed är det inte möjligt att redovisa och rapportera resultat från utbyggnaderna till riksdagen.

Med tanke på att regeringen genom utbyggnadsuppdrag gjort undantag från sin ordinarie styrning av dimensioneringen av lärosätenas utbildningsutbud, och att regeringens generella förvaltningspolitiska inriktning är att detaljstyrningen ska minskas, bör regeringen enligt Riksrevisionens bedömning utvärdera och ompröva sina insatser mer ingående.

Rekommendationer

Avseende de pågående utbyggnaderna lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Gör en samlad måluppfyllelseanalys, och informera riksdagen om denna.
- Förtydliga utbyggnadsuppdragen riktade mot samhällsbyggnad.

Om regeringen i framtiden skulle överväga att ge nya liknande riktade utbyggnadsuppdrag ger Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Utforma utbyggnadsuppdragen med bättre hänsyn till förhållanden som kan påverka lärosätenas möjligheter att genomföra uppdragen. Det kan exempelvis ske via djupare dialoger med lärosäten, mer systematiska analyser av förutsättningar eller genom att ge bredare utbyggnadsuppdrag där lärosätena själva kan välja bristyrkesutbildningar utifrån lärosätets kapacitet och förutsättningar.
- Ge utbyggnadsuppdragen med tidsramar som ger lärosätena utrymme att planera och förbereda för genomförande av uppdrag med hög kvalitet.
- Överväg att i utbyggnadsuppdragen ange mål för antal examina för att uppmana lärosätena att i större utsträckning fokusera på genomströmning och examination.

RIKTADE UTBYGGNADSUPPDRAG TILL UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR

1 Inledning

Inom flera områden råder det idag en stor brist på högskoleutbildad arbetskraft, till exempel inom skola och hälso- och sjukvård.¹ Det är en brist som med stor sannolikhet kvarstår eller till och med kan komma att förvärras framöver. Regeringen ser allvarligt på prognoser som visar på stor brist på arbetskraft inom vissa yrkesgrupper, och konstaterar att ”det blir en stor utmaning framöver att tillgodose behovet av olika utbildningsgrupper på arbetsmarknaden och att trygga Sveriges kompetensförsörjning”.²

Inom många områden har bristen funnits under en längre period. För att motverka denna bristsituation har regeringen återkommande givit universitet och högskolor i uppdrag att bygga ut vissa utpekade utbildningar.³ Denna typ av detaljstyrning utgör ett avsteg från den reguljära styrningen av lärosäten då universitet och högskolor i Sverige i grunden har en stor frihet att själva besluta vilka utbildningar de erbjuder och hur många studenter som ska antas på de olika utbildningarna.⁴ Regeringen menar att mot bakgrund av förväntade matchningsproblem på arbetsmarknaden och stor arbetskraftsbrist inom vissa yrkesgrupper finns anledning att förändra dimensioneringen för specifika utbildningar och lärosäten.⁵

1.1 Motiv till granskning

Trots goda intentioner att möta arbetsmarknadens behov har regeringens riktade utbyggnadsuppdrag kritiserats från flera håll – framförallt på grund av att det är svårt för lärosätena att uppnå de mål som regeringen satt upp och att det förväntade tillskottet på arbetsmarknaden därmed uteblir.⁶

¹ Till exempel SCB, *Trender och prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*, 2017; SCB, *Arbetskraftsbarometern 2019. Vilka utbildningar ger jobb?*, 2019; Skolverket, *Läraprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, 2019.

² Prop. 2019/20:1, UO 16, s. 46, bet. 2019/20:UbU1, rskr. 2019/20:120.

³ Regeringen har vidtagit även andra åtgärder för att öka arbetskraftstillgången inom bristyrken, framförallt inom läroområdet. Dessa åtgärder faller dock utanför denna granskning.

⁴ Av det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor framgår att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

⁵ Till exempel prop. 2018/19:1, UO 16, s. 67, bet. 2018/19:UbU1, rskr. 2018/19:33.

⁶ Till exempel UKÄ, *Nybörjare och examinerade på lärarutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet*, 2020; UKÄ, *Framtidens behov av högskoleutbildade. Genomgång av 15 bristyrken inom offentlig sektor fram till 2035*, 2019; Nylander, ”För att stärka skolan måste kvaliteten gå före kvantitet”, 2017-10-03; Naredi, Wijk, Jansson och Sparud Lundin, ”Rungande nej till ännu fler studenter”, 2018-12-05; Gustafsson, ”Tre insatser som löser lärarbristen”, publicerad 2017-05-08.

Utbyggnadsuppdragen har också kritiserats för att det finns risk för att genomströmningen försämras när man bygger ut utbildningar med lågt söktryck.⁷ Lågt söktryck innebär oftast att fler studenter med lägre förkunskaper antas vilket i sin tur medför ökad risk för avhopp och därmed lägre examinationsgrad. Även ur ett resursutnyttjandeperspektiv är det problematiskt att studenter lockas till utbildningar de har dåliga förutsättningar att klara av.⁸

Det finns också en risk att utbyggnaderna leder till försämrad kvalitet på de utbyggda utbildningarna.⁹ En viktig förutsättning för att utbyggnaderna ska kunna genomföras med god kvalitet är exempelvis att det finns tillräckligt många forskarutbildade och erfarna lärare. Om kvaliteten på utbildningen sänks kan det i sin tur medföra att en lägre andel av studenterna tar sig igenom utbildningarna än vad som var fallet innan utbyggnaden. Utbyggnadsuppdragen kan därmed bli rentav kontraproduktiva.

Sammanfattningsvis finns det en betydande risk för att regeringens utbyggnadsuppdrag inte bidrar till ökad arbetskraftstillgång inom bristyrken.

Som en del av regeringens åtgärder för att bekämpa effekter av coronaviruset fick lärosätena under våren 2020 nya riktade uppdrag att bygga ut högskoleutbildningar som leder till yrken där det finns stor brist eller som är samhällsviktiga. Med tanke på att regeringen fortsätter att styra dimensioneringen vid universitet och högskolor genom att ge dem i uppdrag att bygga ut vissa utbildningar är det enligt Riksrevisionen angeläget att undersöka regeringens styrning av riktade utbyggnadsuppdrag.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om regeringens styrning av riktade utbyggnadsuppdrag till lärosäten på ett effektivt sätt bidrar till bättre kompetensförsörjning inom bristyrken.

Den övergripande frågan besvaras med hjälp av följande delfrågor:

- Har målen och intentionerna med utbyggnadsuppdragen uppnåtts?
- Har regeringen utformat utbyggnadsuppdragen på ett ändamålsenligt sätt?
- Har regeringens uppföljning av utbyggnaderna varit ändamålsenlig?

Vad som konkret granskas inom ramen för varje delfråga beskrivs närmare i avsnittet om bedömningsgrunder.

⁷ Till exempel UKÄ, *Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation*, 2017; Naredi, Wijk, Jansson och Sparud Lundin, "Rungande nej till ännu fler studenter", 2018-12-05; Waltersson Grönvall, "M. Vi tar lärarbristen på allvar", 2017-10-03.

⁸ UKÄ, *Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation*, 2017.

⁹ T.ex. Nylander, "För att stärka skolan måste kvalitet gå före kvantitet", 2017-10-03; Naredi, Wijk, Jansson och Sparud Lundin, "Rungande nej till ännu fler studenter", 2018-12-05.

Vi granskar de utbyggnadsuppdrag som riksdagen och regeringen beslutat 2015–2019. Utbyggnaderna har avsett utbildningar som leder till yrken som det enligt regeringen råder brist på (vårdutbildningar, förskollärarytbildningen, lärarutbildningar och läkarutbildning) eller ökat framtida behov av på arbetsmarknaden (ingenjörsutbildningar, arkitektutbildning och utbildningar av vikt för samhällsbyggnaden).¹⁰

1.2.1 Avgränsningar

Granskningsobjekt är regeringen och Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Granskningen fokuserar på regeringens och Regeringskansliets arbete med de riktade utbyggnadsuppdrag som lärosätena tilldelats 2015–2019. Granskningen är alltså inte en utvärdering av lärosätenas arbete med utbyggnader. Avgränsningen har gjorts utifrån de signaler och problemindikatorer som vi identifierat under granskningens tidiga fas och som framför allt pekade på brister i utformningen av uppdrag. Riksrevisionen har emellertid inhämtat information från lärosätena medavseende på till exempel kontakter med Regeringskansliet och uppfattning av uppdragen.

De riktade utbyggnadsuppdrag som regeringen gett lärosätena 2012–2014 och som ursprungligen också skulle ingått i vår granskning, har under granskningens gång avgränsats bort för att det har varit svårt att få tillgång till allt relevant underlag och all information om dessa uppdrag. De utbyggnader som regeringen 2020 aviserade i samband med covid-19 och andra, mer generellt hållna, utbyggnader 2015–2019 ingår inte heller i granskningen.

1.3 Bedömningsgrunder

Den övergripande bedömningsgrunden är budgetlagens (2011:203) bestämmelse om att det i statens verksamhet ska eftersträvas hög effektivitet och iakttas god hushållning.¹¹ Hög effektivitet innebär, enligt förarbetena till tidigare budgetlag, att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål som riksdagen satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser.¹² I den här granskningen innebär det framför allt att de mål med utbyggnaderna som riksdagen fattat beslut om ska uppnås i så hög grad som möjligt, med de medel som avsatts för uppdragen.

Utöver budgetlagen utgår bedömningarna från regeringsformen, den förvaltningspolitiska propositionen och de övergripande målen på högskoleområdet.

¹⁰ En detaljerad beskrivning av vilka utbildningar som ingår i granskningen finns i tabell 1 i avsnitt 2.3.

¹¹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹² Prop. 1995/96:220, s.19 f., bet. 1996/97:KU03, rskr. 1996/97:27.

Den formella grunden för styrning av statliga verksamheter och myndigheter läggs framför allt fast i regeringsformen (RF). Enligt 1 kap. 6 § RF styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. I den här granskningen innebär det att regeringen har ett ansvar att se till att den styrning den utövar över högskolesektorn, i det här fallet riktade utbyggnadsuppdrag, fungerar på ett tillfredställande sätt.¹³ Detta ansvar innebär enligt Riksrevisionen att regeringen kan behöva agera när det finns tecken på att en viss styrmodell inte fungerar i tillräcklig utsträckning. Styrningen ska även omfatta en uppföljning som ger tillräckliga underlag för fortsatt styrning.

Det övergripande målet för utbildningsområdet är att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet.¹⁴ Regeringen har uttryckt att en väl fungerande och hållbar kompetensförsörjning, bland annat i form av en god utbildningsmatchning på arbetsmarknaden, är en förutsättning för att uppnå det övergripande målet.¹⁵

Fråga 1: Har målen och intentionerna med utbyggnadsuppdragen uppnåtts?

Regeringen har återkommande anfört att det finns anledning att bygga ut vissa utbildningar för att möta behoven på arbetsmarknaden.¹⁶ Regeringens riktade utbyggnader har inneburit att lärosätena fått i uppdrag att öka antalet programnybörjare respektive helårsstudenter på vissa utpekade utbildningar. För att öka tillgången på utbildade individer på arbetsmarknaden är det dock, enligt Riksrevisionens bedömning, avgörande att personer som påbörjat en utbildning också genomför den och tar examen för att kunna börja arbeta i yrken och områden som motsvarar det de utbildats för.

Det är också ur ett statsfinansiellt perspektiv viktigt att de tilldelade medlen till utbyggnader används effektivt. I regeringens skrivelse, som riksdagen ställt sig bakom, framgår att det inte är effektivt resursutnyttjande om tilldelade resurser till lärosätena sparas som buffert och inte används för att förverkliga strategiska satsningar och utbyggnad av samhällsviktiga utbildningar för att möta framtida behov på arbetsmarknaden.¹⁷

Mot bakgrund av ovanstående baseras Riksrevisionens bedömning av huruvida målen och intentionerna med utbyggnader har uppnåtts på följande kriterier:

¹³ Statliga universitet och högskolor är myndigheter och styrs i första hand av högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Regeringen styr också statliga universitet och högskolor via årliga regleringsbrev.

¹⁴ Prop. 2011/12:1, UO 16, avsnitt 2.3, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98.

¹⁵ Prop. 2019/20:1, UO 16, s. 39, bet. 2019/20:UbU1, rskr. 2019/20:120.

¹⁶ Till exempel prop. 2014/15:99, s. 115, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255; prop. 2016/17:1, UO 16, s. 205, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:49.

¹⁷ Regeringens skrivelse 2017/18:191, bet. 2017/18:UbU29, rskr. 2017/18:381.

- Antalet programnybörjare respektive helårsstudenter på utpekade utbildningar har ökat i enlighet med av regeringen uppsatta mål.
- Antalet examinerade studenter från de utbyggda utbildningarna har ökat.
- Lärosätena har använt de utökade anslagsmedlen till att bygga ut de utpekade utbildningarna; i de fall lärosäten haft svårt att bygga ut har medlen använts till andra bristyrkesutbildningar.

Fråga 2: Har regeringen utformat utbyggnadsuppdragen på ett ändamålsenligt sätt?

För att öka sannolikheten för hög måluppfyllelse och en effektiv resursanvändning behöver regeringen ha tillgång till ett bra beslutsunderlag. Regeringskansliet har en viktig roll i att ta fram sådana underlag som bidrar till korrekta och väl avvägda regeringsbeslut.¹⁸

Beredning av regeringsärenden regleras i 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) och i 14–17 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Beredningskravet är dock inte absolut, vilket bland annat innebär att upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter ”i den mån det är behövligt”.¹⁹ Enligt Riksrevisionen är det rimligt att Regeringskansliet, inför större satsningar som utbyggnader som dessutom innebär ett avsteg från de ordinarie styrprinciperna, inhämtar och analyserar relevant underlag och information som allsidigt belyser vikten av och förutsättningarna för satsningarna. I det här fallet bör till exempel information om arbetsmarknadsprognoser, storleken på studentkullar, söktryck, möjlighet till platser inom verksamhetsförlagd utbildning med mera vara relevanta beslutsunderlag.

Av skrivningen i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) framgår att regeringen ska ge myndigheter goda möjligheter att genomföra fattade beslut. I den här granskningen innebär det att regeringen i samband med utformningen tar hänsyn till lärosätenas förutsättningar och belyser eventuella hinder för att uppnå målen. Av propositionen framgår också att kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheter är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning.²⁰

I finansutskottets betänkande med anledning av förvaltningspolitiska propositionen framhöll utskottet att styrningen bland annat bör vara tydlig och verksamhetsanpassad samt inriktad mot verksamheternas resultat.²¹ I den senaste forskningspropositionen lyfts att styrningen bland annat behöver bli mer lärosätesspecifik.²²

¹⁸ Prop. 2009/10:175, s. 99, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:35.

¹⁹ Bet. 2008/09:KU10, s. 60, rskr. 2008/09:158.

²⁰ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10: FiU38, rskr. 2009/10:35.

²¹ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10: FiU38, rskr. 2009/10:35.

²² Prop. 2020/21:60.

Med tydlig styrning i denna granskning avser Riksrevisionen att innehåll och mål för utbyggnadsuppdragen ska vara klart definierade och uttryckta i de formella styrdokumenterna och att de ska uppfattas som tydliga av berörda universitet och högskolor. Med en verksamhetsanpassad styrning menar vi att regeringen tar hänsyn till den verksamhet som lärosätena bedriver, till exempel att utbyggnader inte medför några större negativa konsekvenser på kvaliteten och att lärosätena har rimliga möjligheter att genomföra sina utbyggnadsuppdrag med hög kvalitet.

För att regeringens utbyggnadsuppdrag till lärosäten ska kunna bedömas vara ändamålsenligt utformade bör följande kriterier vara uppfyllda:

- Uppdragen baseras på underlag som säkerställer att uppdragen avser utbildningar där det beräknas bli brist eller ökad efterfrågan på arbetskraft.
- Regeringen har tagit hänsyn till lärosätenas förutsättningar att genomföra tilldelade uppdrag.
- Uppdragens mål och innehåll är tydligt formulerade.
- Uppdragen uppfattas som tydliga av berörda universitet och högskolor.
- Uppdragen medför inte några större negativa konsekvenser för lärosätenas verksamhet.

Fråga 3: Har regeringens uppföljning av utbyggnaderna varit ändamålsenlig?

Av 9 kap. 1 § budgetlagen (2011:203) följer att regeringen noggrant ska följa hur statens utgifter utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp. Regeringen har angivit att uppföljning, utvärdering och kontroll är en viktig del av den statliga styrningen.²³ För att kunna bedöma måluppfyllelsen med utbyggnaden och säkerställa att bristen inom de utpekade yrkesgrupperna motverkas behöver både målen och intentionerna med uppdragen regelbundet följas upp, både på lärosätes- och totalnivå. Uppföljningar, utvärderingar och analyser ska bidra till långsiktig kunskapsuppbyggnad om hur regeringens insatser fungerar, och är också relevanta som underlag för fortsatt styrning och för att regeringen ska kunna rapportera till riksdagen. Enligt 10 kap. 1 § budgetlagen är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för den verksamhet som bedrivs av staten.

Mot bakgrund av ovanstående bör följande kriterier för regeringens uppföljning av utbyggnaderna vara uppfyllda:

- Regeringen följer löpande och systematiskt upp utbyggnader för att försäkra sig om måluppfyllelsen.
- Regeringen använder uppföljningen för att utveckla sin styrning.
- Regeringen informerar riksdagen om hur utbyggnaderna fortskrider.

²³ Prop. 2009/10:175, s. 98, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:35.

1.4 Metod och genomförande

I granskningen har flera olika metoder och källor använts för att komplettera varandra och ge underlag för att sammantaget besvara granskningens tre delfrågor.

För att beskriva och analysera de resultat som lärosätena hittills uppnått har statistiska uppgifter hämtats från såväl Universitetskanslersämbetet (UKÄ) som Statistiska centralbyrån (SCB). I vissa fall har de kompletterats med uppgifter från lärosätenas årsredovisningar. En utförligare beskrivning av våra beräkningar finns i bilaga 1.

Vi har genomfört en dokumentstudie av relevanta propositioner, regleringsbrev och utredningar samt en analys av det underlag som Utbildningsdepartementet använt sig av vid beredningen av utbyggnader. Underlaget utgörs av bland annat underlag som Regeringskansliet begärt in från lärosätena, Regeringskansliets egna beräkningar och sammanställningar samt externa rapporter som departementet använt sig av under beredningen. Vi har fått tillgång till protokollen från regeringens myndighetsdialoger med universitet och högskolor 2016–2019 för att studera i vilken mån utbyggnadsuppdragen diskuterats vid dessa dialoger. Utöver det har vi gjort en genomgång av lärosätenas årsredovisningar 2015–2019 för att studera deras återrapporteringar av utbyggnadsuppdrag.

Vi har genomfört sammanlagt ett trettiotal intervjuer med företrädare för universitet och högskolor, Regeringskansliet, arbetsgivarorganisationer och andra berörda aktörer. En utförligare beskrivning av våra intervjuer finns i bilaga 1. Vi har även vid ett antal tillfällen begärt in skriftliga svar på frågor från Utbildningsdepartementet.

Vi har också genomfört en enkät som gick ut till totalt 27 lärosäten som fått ta del av utbyggnadsuppdrag. Svarsfrekvensen var 100 procent. En utförligare beskrivning av enkätundersökningen finns i bilaga 1.

1.4.1 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Keili Saluveer (projektledare), Sofia Sandgren Massih och Krister Sund. Tomas Gustavsson (praktikant) har också bidragit i arbetet.

Referenspersonen Ann Fritzell, som i sitt tidigare yrkesliv arbetat bland annat som chefsutredare på SULF, Sveriges universitetslärare och forskare, har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartement) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Företrädare för Mittuniversitetet har fått tillfälle att faktagranska delar av rapportutkastet.

1.5 Disposition

Kapitel 2 utgör ett bakgrundskapitel där vi beskriver dels regeringens styrning av dimensioneringen av utbildningar vid universitet och högskolor, dels vilka utbyggnadsuppdrag lärosätena fått av regeringen 2015–2019. Kapitel 3 innehåller en redogörelse av i vilken omfattning lärosätena uppnått målen och intentionerna med uppdragen. I kapitel 4 besvarar vi frågan om huruvida utbyggnadsuppdragen har utformats på ett ändamålsenligt sätt. I kapitel 5 redovisas regeringens uppföljning av utbyggnadsuppdragen. Avslutningsvis i kapitel 6 redovisar Riksrevisionen sina slutsatser, besvarar den övergripande granskningsfrågan och lämnar rekommendationer till regeringen.

2 Regeringens styrning av lärosätenas utbildningsutbud

I detta bakgrundskapitel beskrivs regeringens styrning av dimensioneringen av utbildningsutbudet vid universitet och högskolor. Inledningsvis beskrivs översiktligt de övergripande styrningsprinciperna för statliga universitet och högskolor. Därefter beskrivs hur dimensioneringen styrs idag och hur det har utvecklats under senare år. Kapitlet avslutas med att redogöra för vilka riktade utbyggnadsuppdrag lärosätena har tilldelats 2015–2019.

2.1 Styrningen av universitet och högskolor

Statliga universitets och högskolors verksamhet regleras i huvudsak genom högskolelagen (1992:1434) som trädde i kraft 1 juli 1993 och högskoleförordningen (1993:100). De innehåller bland annat de övergripande målen och förutsättningar för verksamheten. I och med dessa bestämmelser fick lärosäten en högre grad av självständighet än tidigare, och även större frihet jämfört med andra statliga myndigheter²⁴. En ökad frihet för universitet och högskolor skulle gagna både kvaliteten i utbildning och forskning och friheten i samhället i stort, och riksdagens och regeringens uppgift ska vara att bidra till att skapa rätt förutsättningar för detta.²⁵

Den ökade friheten gäller både hur ekonomiska resurser kan användas och hur verksamheten utformas. I det sistnämnda ingår dimensioneringen av utbildningsutbudet vid universitet och högskolor.

En viktig del av styrningen sker i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor som innehåller flera olika styraspekter av långsiktig karaktär som för andra myndigheter skulle ha legat i instruktioner, till exempel dimensionering efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

2.2 Styrning av dimensioneringen

2.2.1 Principer för dimensioneringen av utbildningsutbudet

1993 års universitets- och högskolereform innebar bland annat att tidigare detaljstyrning av dimensioneringen försvann och det var i stället lärosätena som

²⁴ Till exempel framgår lärosätenas undantag från vissa bestämmelser som gäller för övrig statlig verksamhet av Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor, bilaga 1 punkt 2, Undantag från vissa bestämmelser. Samtidigt anses statliga universitet och högskolor i likhet med övriga statliga myndigheter inte utgöra några självständiga juridiska personer utan ingår i rättssubjektet staten som styrs av regeringen med ansvar inför riksdagen.

²⁵ Prop. 1992/93:1, s.10, bet. 1992/93:UbU3; SOU 2019:6, s.61.

fick ansvaret för dimensionering av utbildningen.²⁶ Den styrande principen blev att studenterna genom sina val av utbildning direkt påverkar högskolornas utbildningsutbud. Anledningen till denna nya betoning på studentens val var insikten om att centrala beslut om utbildningens dimensionering visade sig inte fungera.²⁷ Samtidigt förbehöll sig staten rätten att styra över ”utbildningar till vissa viktiga yrken för vilka staten ur ett nationellt perspektiv måste garantera ett visst antal examinerade studenter”.²⁸

En viktig faktor som påverkar dimensioneringen av utbildningarna, och i övrigt också är styrande, är resurstilldelningssystemet, se beskrivning i faktarutan. I och med 1993 års universitets- och högskolereform infördes ett helt nytt resurstilldelningssystem och en ny styrning med utbildningsuppdrag till varje lärosäte.

Resurstilldelning på grundnivå och avancerad nivå

Utbildning på grundnivå och avancerad nivå finansieras framför allt genom statliga anslag som riksdagen anvisar lärosätena direkt. Huvuddelen av de direkta anslagen till utbildning på grundnivå och avancerad nivå är så kallade ramanslag som tilldelas i form av ett takbelopp som anger den högsta ekonomiska ersättning lärosätet kan erhålla för utbildningen på grundnivå och avancerad nivå under ett kalenderår. Den faktiska ekonomiska ersättningen till lärosätet beräknas efter avslutat kalenderår utifrån antalet registrerade studenter (som räknas om till helårsstudenter) och deras avklarade poäng (som räknas om till helårsprestationer) inom de olika utbildningsområdena. Statens ersättning per helårsstudent och helårsprestation varierar för de olika utbildningsområdena – lägst är ersättningen för utbildning inom humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi och högst är den för utbildning inom de konstnärliga områdena, till exempel opera och teater.

Lärosätena bestämmer själva hur den interna fördelningen av anslaget ska ske. För utbildning inom de konstnärliga utbildningsområdena och delvis även för läkar- och tandläkarutbildningen är dock antalet helårsstudenter och helårsprestationer som får avräknas begränsat.

Om den faktiska utbildningsvolymen (summan av helårsstudenter och helårsprestationer) på lärosätet överskrider takbeloppet kan så kallad överproduktion sparas till nästa år och ge rätt till ersättning då, men bara under förutsättning att den ackumulerade överproduktionen inte motsvarar mer än tio procent av takbeloppet. På motsvarande sätt kan outnyttjat anslag sparas i form av anslagssparande på högst tio procent av takbeloppet för att ge ersättning kommande år. Anslagssparande som överstiger tio procent dras in till staten och om överproduktionen överstiger tio procent ersätts de prestationerna inte. I regleringsbrevet för 2021 har gränsen för sparande av överproduktion höjts till 15 procent.

²⁶ Under perioden 1977–1993 var det staten som beslutade om utbildningsutbudet vid varje lärosäte genom att årligen fastställa antalet nybörjarplatser för varje allmän utbildningslinje eller grupper av linjer på varje högskoleenhet.

²⁷ SOU 2015:70, s. 52.

²⁸ Prop. 1992/93:169, s. 32, bet. 1992/93:UbU14.

I det nya systemet blev utgångspunkten att lärosätena skulle få betalt för faktiskt genomförd utbildning, inte som tidigare för centralt beslutat antal nybörjarplatser. För att säkerställa att lärosätena inte enbart gav utbildningar som upplevdes som lätta att genomföra, för att på så sätt maximera den ersättning som baseras på studenternas prestationer, tilldelades varje lärosäte även specificerade utbildningsuppdrag.²⁹ Inledningsvis avsåg uppdragen ett lägsta antal examina inom framför allt vård, undervisning och teknik³⁰, som skulle avläggas under en treårsperiod.³¹ Styrningen och preciseringen av vissa examina minskade dock gradvis under de efterföljande åren. Exempelvis angavs 2002 istället att antalet examina skulle öka jämfört med föregående år. Vid sidan av de så kallade nationellt viktiga examina fick lärosäten också andra uppdrag i regleringsbrev. Några exempel på olika formuleringar på uppdrag³²:

- Antalet avlagda examina inom högskoleingenjörsutbildningen bör tillsammans med antalet avlagda högskole-, kandidat- och magisterexamina med inriktning mot teknik sammantaget öka 2003 i förhållande till 2002.
- Minst en tredjedel av antalet lärarexamina bör ha en inriktning med matematik, naturvetenskap eller teknik.
- För lärarexamen med inriktning mot tidigare år skall särskilt behovet av lärare i förskola och förskoleklass beaktas.
- För perioden 2005–2008 bör antalet examinerade i psykologutbildningen öka.

I årsredovisningen skulle lärosätena redovisa i vilken utsträckning målen hade uppnåtts, vilka åtgärder som hade vidtagits och i förekommande fall varför målen inte hade uppnåtts. Några sanktioner förekom inte om målen inte uppfylldes.³³

Denna typ av styrning mot ett visst antal examina på vissa utbildningar avskaffades i samband med propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149).³⁴ Sedan 2010 har riktade uppdrag getts i form av antalet nybörjarplatser, programnybörjare eller helårsstudenter.

2.2.2 Dimensioneringen idag

Sedan 1993 är det alltså universitet och högskolor som ansvarar för dimensioneringen av utbildningsutbudet. Under de första åren efter reformen fanns inte arbetsmarknadens behov omnämnt i styrsystemet; då var det enbart studenternas efterfrågan som skulle styra dimensioneringen.³⁵ Men från 1997 ska enligt regleringsbrevet statliga universitet och högskolor i utformningen av

²⁹ SOU 2019:6, s. 66.

³⁰ Särskilt hade pekats ut civilingenjör-, läkar-, tandläkar-, gymnasieläraryr- samt grundlärarexamina.

³¹ SOU 1996:21, s. 33.

³² Exempelen är hämtade från SOU 2015:70.

³³ SOU 1996:21, s. 35.

³⁴ SOU 2015:70, s. 80.

³⁵ SOU 2015:70, s. 78.

utbildningsutbudet ta hänsyn till både studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. När det gäller lärar- och förskollärarytbildningar är dimensioneringskraven mer detaljerade: ”dimensioneringen av utbildningen till olika examina, inriktningar och ämneskombinationer ska svara mot studenternas efterfrågan och mot arbetsmarknadens nationella och regionala behov”.³⁶ Universitet och högskolor ska i sina årsredovisningar redovisa hur de arbetar med dimensionering av sitt utbildningsutbud.³⁷

Dagens dimensioneringssystem bedöms i huvudsak vara välfungerande men det är ett faktum att det inte tillfredsställer alla behov på arbetsmarknaden.³⁸ På vissa yrkesgrupper är bristen på arbetsmarknaden betydande och därmed har det enligt regeringens uppfattning funnits anledning att förändra dimensioneringen av vissa specifika utbildningar och lärosäten.³⁹ Det gäller framför allt utbildningar där efterfrågan på arbetsmarknaden varaktigt överstiger utbudet av utbildade personer. Regeringen har valt att styra dimensioneringen genom att ge lärosäten utbyggnadsuppdrag inom vissa utpekade utbildningar. Detta har skett vid flera tillfällen under det senaste decenniet, och i nästföljande avsnitt redogör vi för de uppdrag som denna granskning handlar om.

2.3 Riktade utbyggnadsuppdrag 2015–2019

2.3.1 Innehållet i uppdragen

De utbyggnadsuppdrag som regeringen gett lärosätena 2015–2019 avser framför allt vårdutbildningar, lärar- och förskollärarytbildningar samt ingenjörsutbildningar (se tabell 1).⁴⁰

³⁶ Se t.ex. det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor avseende budgetåret 2017.

³⁷ Enligt det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor ska de i årsredovisningen redovisa vilka bedömningar, prioriteringar och behovsanalyser som ligger till grund för beslut om utbildningsutbudet, samt avvägningar när det gäller t.ex. fördelningen mellan program och kurser på olika nivåer och med olika förkunskapskrav. Därutöver ska fördelningen mellan campus- och nätbaserad undervisning redovisas.

³⁸ Ex. SOU 2015:70.

³⁹ Till exempel prop. 2014/15:99, s. 115, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255; prop. 2016/17:1, UO 16, bet. 2016/17:FiU1, rskr. 2016/17:49 s.205.

⁴⁰ 2019 aviserades ingen ny utbyggnad utan det skedde en justering av målen för budgetåret 2019 för de utbyggnader som hade aviserats 2017 respektive 2018 med anledning av övergångsbudget för 2019. För 2020 återställdes dock alla tidigare mål.

Tabell 1 Riktade utbyggnadsuppdrag på utpekade utbildningar 2015–2019.

Utbyggnader (utbildning)	Måläret (Vilket år ska målet vara uppfyllt)	Mål	Antal UoH som fick uppdrag	Urval av lärosäten*
VÅP 15 (målen avsåg ökning av programnybörjare jämfört med 2014)				
Barnmorskeutbildning	2016	250	14	Samtliga
Sjuksköterskeutbildning	2017	700	25	Samtliga
Specialistsjuksköterskeutbildning	2016	600	25	Samtliga
Förskolläraryt utbildning	2016	800	20	Samtliga
Grundläraryt utbildning f–3	2016	700	20	Samtliga
Specialläraryt utbildning och specialpedagogutbildning	2016	300	10	Samtliga
Kompletterande pedagogisk utbildning, KPU**	2016	500	20	Samtliga
Totalt		3 850		
BP17 (målen avsåg ökning av programnybörjare jämfört med 2014)				
Förskolläraryt utbildning	2017	200	14	Urval
Grundläraryt utbildning	2017	400	18	Urval
Ämnesläraryt utbildning	2017	210	10	Urval
Kompletterande pedagogisk utbildning, KPU**	2017	160	10	Urval
Totalt		970		
BP18 (målen avser ökning av helårsstudenter jämfört med 2017)				
Arkitektutbildning	2023	200	4	Samtliga
Civilingenjörsutbildning	2023	1000	8	Urval
Civilingenjörsutbildning mot samhällsbyggnad***	2023	450	8	Urval
Högskoleingenjörsutbildning	2021	600	18	Urval
Högskoleingenjörsutbildning mot samhällsbyggnad***	2021	270	19	Urval
Läkarutbildning	2023	440	7	Samtliga
Samhällsvetarutbildning mot samhällsbyggnad***	2023	225	5	Urval
Totalt		3 185		

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från regleringsbrev för universitet och högskolor samt budgetpropositioner under perioden 2015–2019.

* *Samtliga lärosäten avser samtliga lärosäten som har relevant examenstillstånd.*

** *Påbyggnadsutbildning för den som redan har tillgodgjort sig ämneskunskaper i undervisningsämnena i grundskolans årskurs 7–9 eller gymnasieskolan. Utbildningen omfattar 90 högskolepoäng av kurser i utbildningsvetenskaplig kärna och verksamhetsförlagd utbildning, och leder till ämneslärarexamen.*

*** *Utbildningsinriktningar som regeringen identifierat som relevanta är lantmäteri, samhällsplanering och byggteknik, men även andra inriktningar kan vara relevanta. Mer om dessa uppdrag finns i avsnitt 4.3.4.*

Uppdragen som presenterades i vårändringsbudgeten för 2015 innebar att lärosätena enligt uppsatta mål skulle höja nivån på antalet nybörjare på vissa utpekade program under 2015–2016 (sjuksköterskeutbildningen även 2017). De uppdrag som presenterades i budgetpropositionen för 2017 innebar en ökning av nybörjare under 2017. Referensår för både 2015 och 2017 års utbyggnad är 2014. Eftersom det är permanenta utbyggnader förväntas lärosätena att fortsätta på den nya högre nivån efter utbyggnadsperioden.

Målen i 2018 års utbyggnadsuppdrag avser däremot en ökning av antalet helårsstudenter jämfört med 2017. Det är en stegrad utbyggnad vilket innebär att regeringen har angett målen för varje enskilt år under hela utbyggnadsperioden tills utbyggnaden är fullt utbyggd, till 2021 eller 2023 beroende på utbildningens längd. För att jämföra omfattningen av 2018 års utbyggnad med utbyggnader 2015 och 2017 kan man lite förenklat säga att en nybörjare motsvarar 3 eller 5 helårsstudenter beroende på utbildningens längd. En utbyggnad av arkitektutbildningen med 200 ytterligare helårsstudenter motsvarar en ökning med 40 nybörjare då utbildningen är på 5 år (förutsatt att lärosätet satsar på fler nybörjare; mer om begreppet helårsstudenter diskuteras i kapitel 4).

Lärosätesspecifika uppdrag har varierat stort – till exempel mellan 5 och 60 nybörjare per utbildning i 2015 och 2017 års utbyggnader (exempel på utbyggnadsuppdrag på lärosätetsnivå finns i bilaga 2). Hur fördelningen mellan lärosäten har gjorts beskrivs mer ingående i kapitel 4.

2.3.2 Styrning av uppdragen

Utbyggnaderna 2015–2019 har aviserats i budgetpropositioner eller vårändringsbudgetar (VÄB). Vid två tillfällen under denna period, i samband med budgetproposition för 2015 och budgetproposition för 2019, godkändes inte regeringens förslag av riksdagen, utan riksdagen fattade inriktningsbeslut för budgetåret 2015 respektive biföll M och KD-budgeten för 2019. I efterföljande vårändringsbudgetar godkändes dock regeringens utbyggnadsförslag. Utbyggnaden enligt vårändringsbudgeten för 2015 överensstämde till stora delar med regeringens förslag i budgetproposition för 2015. Utbyggnaden enligt vårändringsbudgeten för 2019 innebar en justering av målen för budgetåret 2019 för de utbyggnader som hade aviserats 2017 respektive 2018, men utbyggnaderna

återställdes enligt de ursprungliga förslagen helt för 2020. Enligt företrädare för Regeringskansliet har det faktum att riksdagen vid två tillfällen bestämde hur utbyggnaderna skulle se ut påverkat regeringens möjlighet att styra utbyggnader, framför allt har det medfört förseningar i processen.⁴¹

De mer specificerade formella uppdragen om utbyggnader har getts i det gemensamma regleringsbrevet avseende universitet och högskolor. Enligt regleringsbrevet ska varje lärosäte årligen i sin årsredovisning åiterrapportera hur utbyggnaderna fortlöper; bland annat ska de kommentera utbyggnadens omfattning i förhållande till uppsatta mål samt kommentera eventuella hinder och skäl till att målen inte uppnås. Regeringen har under 2015–2020 tillskrivit vissa ändringar avseende åiterrapporteringskraven i lärosätenas gemensamma regleringsbrev, vilket beskrivs närmare i kapitel fyra.

2.3.3 Finansiering av uppdragen

Alla riktade utbyggnadsuppdrag sedan 2015 har finansierats med utökade anslagsmedel.⁴² De utökade medlen har presenterats i budget- eller vårpropositionen. De årliga medelstildelningarna sker i varje lärosätes regleringsbrev. Medlen avsedda till utbyggnader är inte öronmärkta utan inkluderas i varje lärosätes takbelopp. Det är lärosätena själva som beslutar om hur takbeloppet fördelas på lärosätet internt, men samtidigt är de ålagda att åiterrapportera hur utbyggnadsuppdragen fortlöper. Om sedan alla nya resurser används till den specifika utbildningen eller ej är upp till lärosätet att bestämma. Däremot måste medlen användas inom verksamhetsområdet utbildning på grundnivå och avancerad nivå och medel kan bara avräknas givet att det finns tillräckligt många helårsstudenter och helårsprestationer på andra utbildningar att räkna av mot takbeloppet.

⁴¹ Uppgift i e-post från företrädare för Utbildningsdepartementet, 2021-01-14 och 2021-01-26.

⁴² Tidigare har utbyggnader finansierats på olika sätt: med omfördelningar mellan lärosäten, eller inom lärosäten, men i vissa fall också med utökade anslagsmedel.

3 Resultaten av utbyggnadsuppdragen

I detta kapitel besvarar vi frågan om huruvida målen och intentionerna med utbyggnaderna har uppnåtts.

Granskningen visar att på de flesta utbildningarna har utbyggnadsmålen inte nåtts, varken inom avsedd tid eller på några års sikt. På några utbildningar har antalet programnybörjare respektive helårsstudenter minskat istället för att öka, och det finns stora skillnader mellan lärosäten i vilken utsträckning de uppnått målen. Granskningen visar att utbildningar med högt söktryck⁴³ (arkitekter, läkare) uppfyller utbyggnadsmålen med råge, medan de med lägre söktryck har svårare att nå målen. Utbyggnaderna har bidragit till fler nyexaminerade personer inom de utpekade bristyrken men i betydligt mindre omfattning än uppdragen syftat till. På några av de utbildningar där studenterna ännu inte hunnit examineras har vi dock sett en ökning av avhoppet, vilket indikerar på att antalet examinerade i förhållande till nybörjartalen kan bli ännu lägre än före 2015.

Vidare visar granskningen att även om lärosätena haft svårt att fylla platserna på de utbildningar som omfattats av utbyggnadsuppdrag har utökade anslag utnyttjats nästan fullt ut i lärosätenas verksamhet. Enligt lärosätena har medlen som inte kunnat användas till utpekade utbildningar till stora delar använts till andra bristyrkesutbildningar.

3.1 Lärosätena har haft svårt att uppnå målen

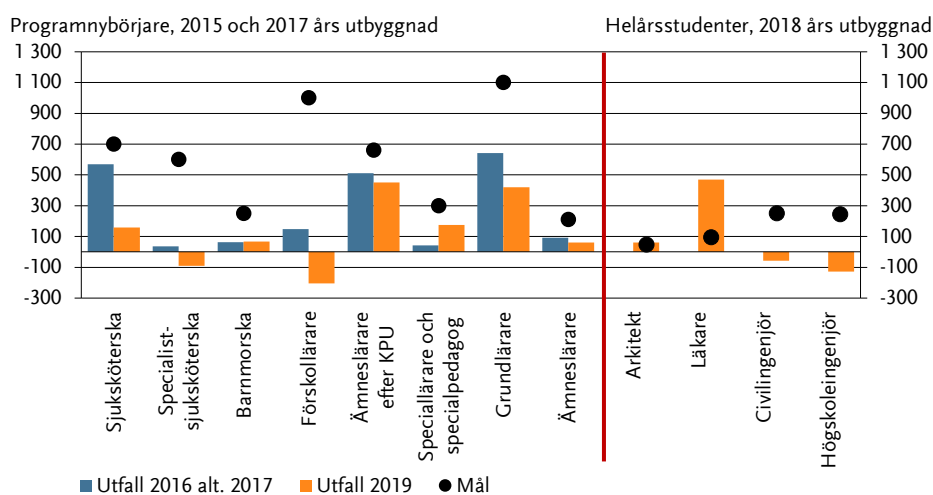
3.1.1 Låg måluppfyllelse på de flesta utbyggnadsuppdrag

För att kunna uttala oss om i vilken omfattning lärosätena har uppnått målen med utbyggnaderna och upprätthållit målnivån har vi relaterat utvecklingen av antalet programnybörjare respektive helårsstudenter på de lärosäten som omfattats av uppdrag till målen med uppdragen. Regeringen har i regleringsbrev angett vilka utbildningar som ingår i respektive utbyggnad, under vilken tidsperiod utbyggnadsmålen ska uppnås och vilket år utvecklingen ska jämföras mot. På lärosätetsnivå kan referensåret spela en stor roll för om ett lärosäte lyckats eller inte lyckats med uppdraget. I vissa fall har lärosäten redan tidigare börjat bygga ut de utpekade utbildningarna eller så har det varit andra händelser som påverkat nybörjartalen åren innan utbyggnadsuppdragen kom.

⁴³ Söktrycket är kvoten mellan antalet behöriga förstahandssökande och antalet antagna på ett utbildningsprogram.

Vår sammanställning visar att på endast två utbildningar, arkitekt- och läkarutbildningen, har de uppsatta utbyggnadsmålen nåtts inom den av regeringen angivna tiden, se figur 1 och även tabell 4 i bilaga 3.⁴⁴ På flera utbildningar har ökningen av antalet nybörjare inom den avsedda utbyggnadstiden varit tämligen liten i förhållande till målen. I figuren nedan illustreras förändringen av antalet nybörjare respektive helårsstudenter på de olika utbildningarna i förhållande till de uppsatta utbyggnadsmålen. Avseende 2015 och 2017 års utbyggnader redovisas förändringen dels inom den angivna utbyggnadstiden (utfall 2016 alt. 2017), dels på några års sikt (utfall 2019). Avseende 2018 års utbyggnader, som fortfarande pågår, har vi relaterat förändringen av antalet helårsstudenter mellan 2017 och 2019 (utfall 2019) till de årliga målen som skulle uppnåtts 2018–2019.

Figur 1 Utfall av utbyggnaden (förändringen av antalet nybörjare respektive helårsstudenter, HST) på de olika utbildningarna i förhållande till de uppsatta målen.



Anm.: Grundlärarutbildningen inkluderar grundlärarutbildningen f–3. Målen för försköllärarytbildning, KPU och grundlärarutbildning avser ackumulerad nivå, det vill säga både 2015 och 2017 års utbyggnad (ej reviderade mål för 2019). För sjuksköterske-, förskölläraryt-, ämneslärar- och grundlärarutbildningen samt KPU har vi mätt utfall för 2017 och 2019 och jämfört med 2014; för specialist-sjuksköterske-, barnmorske- och speciallärar-/specialpedagogutbildningen har vi mätt utfallet för 2016 och 2019 och jämfört med 2014.

Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på uppgifter från universitets- och högskoleregistret, SCB.

⁴⁴ På tre utbyggnadsuppdrag – civilingenjörs- och högskoleingenjörsutbildningar med inriktning mot samhällsbyggnad samt samhällsvetare mot samhällsbyggnad – har vi inte kunnat mäta måluppfyllelsen på totalnivå då det i lärosätenas årsredovisningar inte alltid finns uppgifter om vilka konkreta utbildningar som inkluderas i deras utbyggnad mot samhällsbyggnad.

Måluppfyllelsegraden varierar stort för de olika utbildningarna, allt mellan –51 och 480 procent (tabell 4 i bilaga 3).⁴⁵ Läkarutbildningen och arkitektutbildningen, som har högsta söktrycket, har också den högsta måluppfyllelsen. Redan 2019 motsvarade ökningen av antalet helårsstudenter på läkarutbildningen volymen för hela utbyggnaden som ska vara klar först 2023.

Läro- och förskolläroarutbildningar

De största utbyggnadsuppdragen har regeringen under 2015–2019 gett inom läroarutbildningsområdet. Enligt de två utbyggnadsomgångarna 2015 respektive 2017 skulle antalet nybörjare öka med totalt 3 270 personer jämfört med 2014. Utfallet inom den avsedda tiden blev knappt 1 400 fler nybörjare än 2014. Kompletterande pedagogiska utbildningen, KPU är den utbildning som når högst måluppfyllelse, drygt 70 procent, bland läroarutbildningar. Den lägsta måluppfyllelsen har varit på förskolläroarutbildningen. När det kommer till förskolläroarutbildningen hade flera lärosäten, antingen på eget initiativ eller efter signaler från regeringen⁴⁶, börjat bygga ut utbildningen redan innan 2015. Det medförde att de volymer som utbyggnaderna skulle mätas emot blev högre, och vissa lärosäten hade redan nått sin kapacitetsgräns. Därav upplever berörda lärosäten att det var svårt att fortsätta med den av regeringen önskade utbyggnaden 2015–2017, och som en följd av detta framstår ökningen under de följande åren som otillräcklig i förhållande till uppsatta målen.⁴⁷ Om ökningen jämförs med 2013 ligger måluppfyllelsen på aggregerad nivå på 64 procent, och i jämförelse med 2012 på 90 procent.

Vårdutbildningar

På de tre vårdutbildningar (barnmorske-, sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningen) som omfattades av utbyggnadsuppdrag 2015 skulle antalet nybörjare enligt uppsatta mål öka med sammanlagt 1 550 under 2015–2017. Utfallet blev knappt 700 fler nybörjare. Det finns dock stora skillnader mellan de tre vårdprogrammen: på specialistsjuksköterskeutbildningen uppfylldes enbart 7 procent av de uppsatta målen medan på sjuksköterskeutbildningen uppgick måluppfyllelsen till 81 procent. Men det var enbart en dryg tredjedel av lärosäten som uppnådde målen. På specialistsjuksköterskeprogrammet klarades uppdraget av 3 lärosäten, samtidigt hade 12 av de 25 lärosäten som hade tilldelats utbyggnadsuppdrag ett minskat antal nybörjare. På barnmorskeutbildningen var det bara 2 lärosäten av 13 som klarade uppdraget till 2016.

⁴⁵ En utförligare beskrivning av våra beräkningar av måluppfyllelse finns i bilaga 1.

⁴⁶ I den ekonomiska vårpropositionen 2014 (prop. 2013/14:100) föreslogs en volymökning av läroarutbildningar.

⁴⁷ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor.

*Ingenjörutbildningar*⁴⁸

Även om utbyggnaden av både civil- och högskoleingenjörutbildningen började 2018 och ska pågå till 2021 respektive 2023 framstår det redan nu som att det kommer vara svårt för många lärosäten att nå målen. Antalet helårsstudenter på civilingenjörprogrammen har under de två första utbyggnadsåren minskat på 5 av 8 lärosäten som fått utbyggnadsuppdrag. Samtidigt kan vi konstatera att på flera av de lärosäten som inte fick utbyggnadsuppdrag har antalet helårsstudenter på civilingenjörprogrammen ökat. På högskoleingenjörprogrammen har antalet helårsstudenter minskat vid 11 av 18 lärosäten som tilldelats utbyggnadsuppdrag.

3.1.2 Svårt att uppnå målen även på lite längre sikt

Enligt det gemensamma regleringsbrevet för 2019 avseende universitet och högskolor skulle lärosätena även under 2019 verka för att målen avseende utbyggnaden 2015 respektive 2017 ska uppnås eller upprätthållas.

Av figur 1 framgår att i de flesta fall har antalet nybörjare varit ännu lägre 2019 än det året utbyggnaden skulle varit genomförd. De enda utbildningarna som hade högre måluppfyllelse 2019 än inom den avsedda utbyggnadstiden är utbildningar som leder till speciallärar- eller specialpedagogexamina. På vissa utbildningar, exempelvis förskollärarytbildningen och specialistsjuksköterskeutbildningen, var antalet nybörjare 2019 till och med lägre än 2014. Granskningen visar att på förskollärarytprogrammet hade vid utgången av 2019 enbart 3 av 20 lärosäten uppnått regeringens mål med utbyggnaden.

3.1.3 Lärosätenas förklaringar till uteblivna ökning

Utifrån den information som vi har samlat in från lärosätena under granskningens gång framstår det som att de främsta orsakerna till uteblivna ökning är:⁴⁹

- låg efterfrågan från studenterna
- otillräcklig tillgång till platser för verksamhetsförlagd utbildning (VFU-platser), framförallt på vårdutbildningar
- brist på disputerade lärare.

Många lärosäten har inte lyckats fylla platserna på grund av för få sökande. Antalet 19–24-åringar i den svenska befolkningen minskade med nästan 40 000, motsvarande fem procent, mellan 2014 och 2016, vilket också påverkade storleken på studenternas totala efterfrågan.⁵⁰ Perioden sammanföll även med en stark konjunktur vilket resulterade i att antalet behöriga förstahandssökande till högskolan minskade med

⁴⁸ I Riksrevisionens uppföljning 2018–2019 inkluderas civilingenjörprogram resp. högskoleingenjörprogram och inga andra tekniska utbildningar. Vi har dock noterat att fr.o.m. 2020 kan enligt regleringsbrevet även andra utbildningar inom teknikområdet räknas in i uppdraget.

⁴⁹ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor, årsredovisningar för universitet och högskolor samt Riksrevisionens intervjuer med företrädare för ett urval universitet och högskolor.

⁵⁰ Uppgifter hämtade ur SCB:s statistikdatabas, 2020-10-23.

cirka fyra procent under samma period. På flera lärarutbildningar avstannade den tidigare ökningen av antalet behöriga sökande under samma period som utbyggnaderna skulle genomföras (se tabell 7 i bilaga 5). Förskolläraryrket har haft störst nedgång av antal behöriga förstahandssökande, och också svårast att uppnå målen. Inom vårdområdet sjönk antalet sökande på sjuksköterskeprogrammet medan det ökade på barnmorske- och specialistsjuksköterskeprogrammet. På specialistsjuksköterskeprogrammet är det många som söker men som sedan inte kommer till studiestart. De främsta orsakerna till det anges vara att arbetsgivare inte alltid beviljar kliniskt verksamma sjuksköterskor tjänstledighet på grund av den allmänna bristen på sjuksköterskor, samt att de inte beviljas utbildningslön under specialistutbildningen.

Det är således en rad faktorer som i de flesta fall ligger utanför lärosätenas påverkan som bidrar till det låga söktrycket. Att flera av bristyrkena dessutom upplevs som mindre attraktiva av dagens ungdomar är naturligtvis svårt för lärosätena att åtgärda.

Eftersom majoriteten av de utbyggda utbildningarna innehåller obligatoriska moment av verksamhetsförlagd utbildning⁵¹ blir det omöjligt för ett lärosäte att genomföra utbyggnadsuppdraget om avnämarna inte tillhandahåller tillräckligt antal VFU-platser. Bristen på VFU-platser är störst på sjuksköterskeutbildningen. 80 procent av de lärosäten som fick utbyggnadsuppdrag på sjuksköterskeprogrammet har i sina årsredovisningar för 2019 angett att det är ett stort problem med att få fram tillräckligt många VFU-platser. Problemet finns också på barnmorskeprogrammet men där finns lite större variationer mellan lärosäten. Även vissa inriktningar på lärarutbildningar har till viss del varit svåra att bygga ut på grund av att det inte finns tillräckligt många VFU-platser. Enligt Universitetskanslersämbetets (UKÄ) utbildningsutvärderingar av lärarutbildningar har det även på vissa håll varit problematiskt för lärosäten att säkerställa den verksamhetsförlagda utbildningen när inte alla handledare har handledarutbildning.

Bristen på disputerade lärare råder i varierande grad på vård-, lärar- och ingenjörutbildningar. Den upplevs särskilt stor på utbildningar där flera närliggande lärosäten fått samma utbyggnadsuppdrag, men i vissa fall sägs det också råda brist på nationell nivå (se även avsnitt 4.2.3).

⁵¹ Av examensordningen, som utgör bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), framgår omfattningen på verksamhetsförlagd utbildning för de olika lärarexamina och kravet på verksamhetsförlagd utbildning på specialistsjuksköterskeutbildningen. Kravet på verksamhetsförlagd utbildning på läkar-, sjuksköterske- och barnmorskeutbildningen framgår av yrkeskvalifikationsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG och 2013/55/EU).

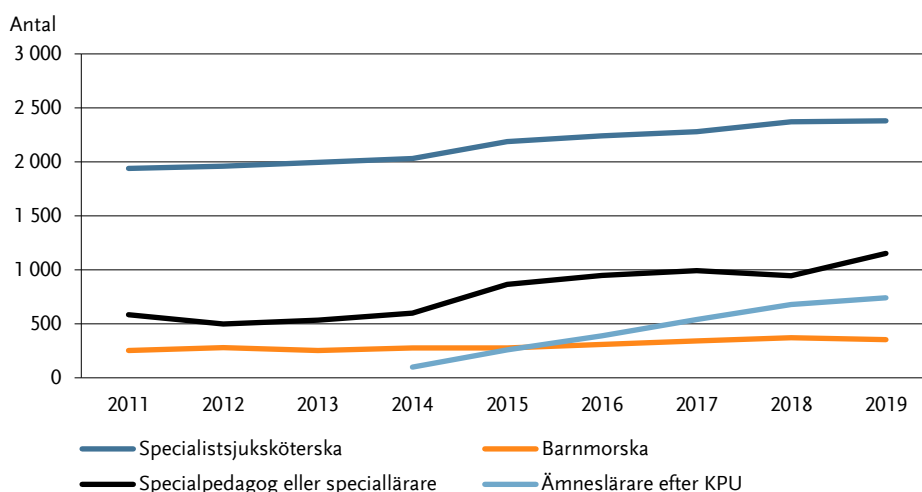
3.2 Ett litet tillskott på arbetsmarknaden

Det är de examinerade som bidrar till kompetensförsörjningen, förutsatt att de börjar arbeta inom de yrken de har utbildat sig till och, i vissa fall då det krävs, att de också får legitimation. Eftersom studenterna inte hunnit examineras på de flesta utbildningar som omfattats av utbyggnader tittar vi även på hur avhoppen utvecklats för att få en uppfattning om potentiella framtida examinerade.

3.2.1 Antalet examinerade har ökat men ökningen är inte i paritet med uppdragsmålen

Granskningen visar att på de utbyggda utbildningar som är kortare och där studenterna hunnit börja utexamineras⁵² har antalet examinerade ökat på samtliga utbildningar men utvecklingen är långtifrån den ökning som uppdragsmålen syftar till. Exempelvis har den genomsnittliga årliga ökningen av antalet examinerade från specialistsjuksköterskeutbildningen legat på cirka 100 examinerade 2017–2019. Även om man tar hänsyn till genomströmningen och examensfrekvenser ligger antalet examinerade inte i paritet med uppdragsmålen.

Figur 2 Antalet examinerade på kortare yrkesexamensprogram 2011-2019.



Källa: UKÄ:s statistikdatabas. Uppgifter avseende antaletamina på KPU avser läsåren och är hämtade från UKÄ, Nybörjare och examinerade på lärarutbildning, statistisk analys 2020-03-17, 2020.

I figuren ovan framgår att den enda utbildningen där antaletamina ökat markant är den kompletterande pedagogiska utbildningen till ämneslärare, KPU. KPU är också den av lärarutbildningarna som uppnått de mål som regeringen satt

⁵² 2015 års utbyggnad av speciallärarutbildning, specialpedagogutbildning, specialistsjuksköterskeutbildning, barnmorskeutbildning och kompletterande pedagogisk utbildning.

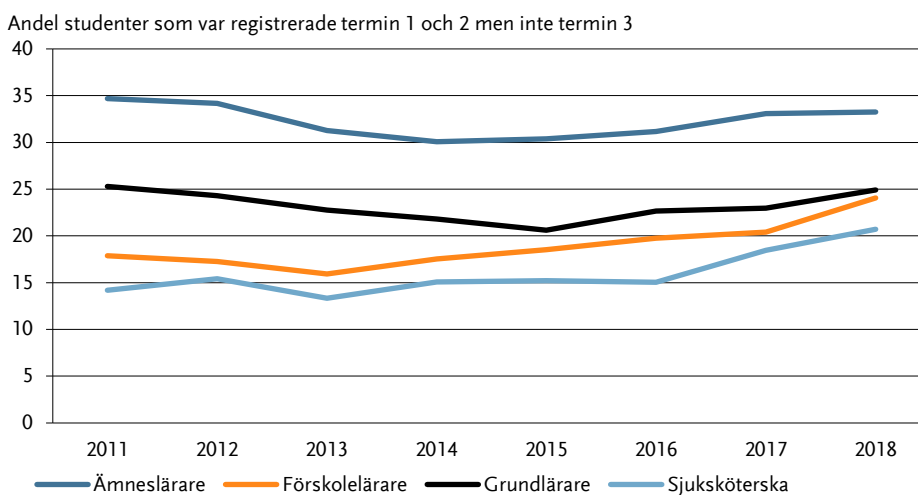
i högst utsträckning. Med andra ord visar granskningen att utbyggnaden av KPU har varit en viktig åtgärd för att öka antalet examinerade ämneslärare.

3.2.2 Indikationer på framtida examinerade

Som nämnts ovan har i många fall studenterna på de utbyggda utbildningarna inte hunnit examineras. Därför har vi också studerat hur andelen avhopp⁵³ ser ut på de utbyggda utbildningarna för att få en indikation på potentiella framtida examinerade.

UKÄ har tidigare konstaterat att studenternas förkunskaper, mätt som genomsnittligt gymnasiebetyg, i mycket hög grad påverkar sannolikheten för tidiga avhopp från utbildningen när det gäller de olika inriktningarna på lärarutbildningar.⁵⁴ I vår granskning kan vi se en viss försämring av nybörjarnas förkunskaper, mätt som jämförelsetal⁵⁵, på förskollärarytbildningen och sjuksköterskeutbildningen. På dessa utbildningar har jämförelsetalet sjunkit sedan 2014 i stort sett vid samtliga lärosäten. På grundlärarytbildningen och ämneslärarytbildningen varierar bilden mellan olika lärosäten. Vår statistik över avhopp visar samma mönster: ökningen av avhopp sedan 2014 är relativt sett störst på förskolläraryt- och sjuksköterskeutbildningen (sex procentenheter mellan 2014 och 2018, se figur 3). Detta innebär att antalet framtida examinerade på dessa utbildningar med stor sannolikhet kommer vara ännu lägre i förhållande till nybörjartalen än före 2015.

Figur 3 Avhopp efter två terminer på ett urval yrkesexamensprogram 2011–2018.



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från universitets- och högskoleregister, SCB.

⁵³ Med avhopp menar vi att studenter varit registrerade på sitt yrkesexamensprogram termin 1 och 2 men inte termin 3.

⁵⁴ UKÄ, *Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation*, 2017.

⁵⁵ Jämförelsetal används för att mäta studenternas förkunskaper, och kortfattat är jämförelsetalet en individs genomsnittliga betyg från gymnasiet, viktat beroende på hur stora kurserna på gymnasiet varit.

3.3 Outnyttjade medel har ofta använts till andra bristyrkesutbildningar

I lärosätenas enkätsvar framkommer att trots att de inte kunnat utöka utpekade utbildningar i den utsträckningen som regeringen önskat har lärosäten använt upp stora delar av den utökade delen av takbelopp som avsett utbyggnader. Som vi beskrivit i kapitel 2 är utbyggnadsmedel inte öronmärkta utan utgör en del av lärosätenas anslag. Även om utbyggnadsuppdragen är målstyrda och ska återrapporteras, möjliggör resurstilldelningssystemet att medel avsedda till utbyggnader kan användas till andra utbildningar på grundnivå och avancerad nivå. Från och med 2019 står det uttalat i återrapporteringskraven att "om målen för en utbildning inte kan nås ska medlen som beräknats för denna utbildning i första hand användas för andra utbildningar som omfattats av utbyggnaden, i andra hand för andra utbildningar och kurser som riktar sig till samma målgrupper".⁵⁶ Regeringen förklarar att "en friare användning av medlen än vad som tidigare beräknats ger bättre förutsättningar att möta bristen på lärare och utbildad personal inom vården".⁵⁷

I Riksrevisionens enkät till lärosätena är det en dryg fjärdedel som säger att de har använt utbyggnadsmedel fullt ut till de utpekade utbildningarna. Riksrevisionen har noterat att flera av dessa lärosäten inte har uppnått målen enligt uppdragen men har däremot ackumulerad överproduktion från tidigare år.⁵⁸ Denna kombination kan tyda på att de kunnat tillgodoräkna sig utbyggnadsintäkterna tack vare tidigare års prestationer. Riksrevisionen har i en tidigare granskning lyft fram att en sådan möjlighet, som lärosätena i varierande grad också använt sig av, är en av anledningarna till att myndighetskapitalet ökat på grundnivå och avancerad nivå.⁵⁹

Av enkäten framgår också att de allra flesta lärosäten, 16 av 20, som inte utnyttjat alla utbyggnadsmedel för utbyggnader av utpekade utbildningar har använt en del av dessa medel till andra utbildningar, framför allt för att utöka andra bristyrkesutbildningar än de utpekade. Av svaren framkommer också att medlen i några fall använts till kvalitets- och kompetensutveckling, eller till informations- och marknadsföringsinsatser för att öka studentintresset inom utbyggnadsuppdragen.⁶⁰ Vidare framgår att några lärosäten trots oanvända medel inte heller har satsat på andra utbildningar utan ökat sitt anslagssparande. Vi har noterat att anslagssparande har ökat vid flera lärosäten särskilt under 2018–2019.

⁵⁶ Det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor avseende budgetåret 2019. Skrivningen avser 2015 och 2017 års utbyggnader. Inför budgetåret 2020 tillkom en ytterligare ändring i lärosätenas gemensamma regleringsbrev som möjliggör bredare användning av medel avsedda för ingenjers- och samhällsbyggnadsutbildningar: även andra tekniska utbildningar utöver ingenjersutbildningar kan räknas in i samhällsbyggnadsuppdraget.

⁵⁷ Prop. 2019/20:1, UO 16 s. 172, bet. 2019/20:UbU1, rskr. 2019/20:120.

⁵⁸ I denna grupp kan dock också ingå lärosäten som utnyttjat utbyggnadsmedel fullt ut men inte nått målen eftersom utbildningarna kostat mer än lärosätet tilldelats. Se även avsnitt 4.4.3.

⁵⁹ Riksrevisionen, *Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor?* 2017.

⁶⁰ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor.

4 Utformning av utbyggnadsuppdragen

I detta kapitel besvarar vi frågan om huruvida utbyggnadsuppdragen har utformats på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen visar att Regeringskansliet har hämtat in många relevanta underlag när de planerat för och berett utbyggnader. Däremot är det enligt vår bedömning inte alltid tydligt och transparent hur dessa underlag har beaktats vid utformningen av uppdrag och fördelningen av platser mellan lärosäten.

Majoriteten av de utbildningar som omfattats av utbyggnadsuppdrag leder till yrken där det under en längre tid har funnits en väl etablerad samstämmighet om både existerande och tilltagande brist, exempelvis olika typer av lärare och vårdyrken. Däremot har vi i granskningen inte sett att Regeringskansliet i sitt beredningsarbete på ett systematiskt sätt beaktat faktorer som är nödvändiga för att lärosätena ska kunna genomföra uppdragen med god måluppfyllelse och hög kvalitet, exempelvis söktryck och tillgång till disputerad personal.

Vi bedömer att utbyggnadsuppdragen till stora delar är tydligt formulerade med ett undantag, uppdrag mot samhällsbyggnad, som är otydligt avgränsade och definierade. Däremot bedömer vi att utbyggnadsuppdragen inte varit tillräckligt anpassade efter lärosätenas verksamhetsmässiga förutsättningar. Uppdragen har tilldelats med alltför korta tidsramar och utan någon djupare dialog med lärosätena vilket enligt vår bedömning påverkat måluppfyllelsen negativt. Utbyggnadsuppdragen har också ibland negativt påverkat lärosätenas möjlighet att dimensionera sina övriga utbildningar.

4.1 De flesta uppdrag är motiverade ur ett arbetskraftsbristperspektiv

Eftersom riktade utbyggnadsuppdrag innebär ett avsteg från de ordinarie styrprinciperna för dimensioneringen är det viktigt att uppdragen är välmotiverade, det vill säga att de avser utbildningar som leder till yrken där arbetskraftsbehovet är större än vad lärosätena i nuläget tillgodoser.

4.1.1 Val av utbildningar har baserats på initiativ från olika håll

Enligt företrädare för Regeringskansliet har initiativen till utbyggnaderna 2015–2019 kommit antingen från den politiska ledningen eller från tjänstemän på Utbildningsdepartementet som genom löpande omvärldsbevakning identifierat områden där arbetskraftsbrist bedömts kunna åtgärdas med riktade utbyggnadsuppdrag. Enligt företrädare för Regeringskansliet föreslås riktade

utbyggnadsuppdrag enbart när regeringen bedömer att bristen inte kan lösas genom lärosätenas sedvanliga dimensionering och befintliga resurser.⁶¹

Det finns inga explicita riktlinjer eller vägledningar kring beredningen och utformningen av just utbyggnadsuppdrag. Det som finns är de riktlinjer som gäller för samtliga beslut, bland annat Statsrådsberedningens promemoria om samrådsformer i Regeringskansliet, och riktlinjer för den beredning som sker inom ramen för budgetprocessen.⁶²

Utbyggnaden av lärar- och vårdutbildningar 2015

2015 års utbyggnad av lärar- och vårdutbildningar var ett resultat av politiska förhandlingar efter valet. Ett viktigt underlag till utbyggnaden utgjordes av den slutrapport som Regeringskansliets interna analysarbete kring matchningen på arbetsmarknaden hade resulterat i.⁶³ I slutrapporten presenterades bland annat ett förslag på att genomföra en permanent utbyggnad av högskoleutbildningar där det föreligger brist på arbetsmarknaden, främst inom vård, teknik och pedagogik.⁶⁴ Utöver de utbildningar som sedan ingick i utbyggnadsuppdrag lyftes i rapporten fram behovet att bygga ut även utbildningar som leder till ingenjörer, yrkeslärare, ämneslärare, biomedicinska analytiker och sjukgymnaster. Dessa utbildningar skulle enligt regeringen byggas ut inom ramen för den "allmänna" delen av anslagsökningen.⁶⁵

Utbyggnaden av lärar- och förskollärarytbildningar 2017

Den fortsatta utbyggnaden av lärar- och förskollärarytbildningar 2017 kom till eftersom regeringen hade bedömt att de tidigare insatserna inte var tillräckliga samtidigt som man ville ta vara på det ökande intresset för lärar- och förskollärarytbildningar.⁶⁶ Inför 2017 års utbyggnad tillfrågades lärosäten vilka inriktningar inom lärarytutbildningen de ansåg sig ha kapacitet att bygga ut. Vi har noterat att vissa av de inriktningar som lärosätena ansåg sig kunna bygga ut, och som det enligt UKÄ också fanns brist på, inte ingick i regeringens slutliga utbyggnadsuppdrag till lärosäten. Det gäller yrkeslärare, speciallärare och specialpedagoger. Enligt Regeringskansliet baserades det slutliga valet av de konkreta inriktningarna på lärarytutbildningar på en samlad analys av söktryck, vilka inriktningar som hade omfattats av utbyggnadsuppdrag 2015 och om det fanns andra satsningar som genomfördes och som bedömdes göra större nytta, till exempel det så kallade lärarlyftet som handlar om vidareutbildning av yrkesverksamma lärare.⁶⁷

⁶¹ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

⁶² Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2020-07-05.

⁶³ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

⁶⁴ Internt PM, slutrapportering från partiledarprojektet.

⁶⁵ Prop. 2014/15:99, s. 116, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255.

⁶⁶ Prop. 2016/2017, UO 16, s. 205, bet. 2016/17:Ubu1, rskr. 2016/17:333.

⁶⁷ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

Utbyggnaden av samhällsbyggnadsutbildningar 2018

2018 års utbyggnad av utbildningar med samhällsbyggnadsinriktning initierades av Näringsdepartementet, och baserades till stor del på en rapport om kompetensbehovet inom byggbranschen.⁶⁸ Rapporten föreslog bland annat att staten skulle styra dimensioneringen av högskoleutbildningar som är relevanta för byggsektorn.⁶⁹ Samtidigt efterlystes i rapporten ytterligare analyser av behovet av utbyggnaden av arkitekt- och ingenjörutbildningar. Granskningen visar att Utbildningsdepartementet tillfrågade lärosätena om hur de såg på behovet av dessa utbildningar⁷⁰ och lärosätenas svar visar att i stort sett samtliga lärosäten bekräftade ett behov av högutbildad arbetskraft inom samhällsbyggnadssektorn.

Utbyggnaden av ingenjörutbildningar och läkarutbildningen 2018

Utbyggnaden av högskole- och civilingenjörutbildningen samt läkarutbildningen 2018 baserades på regeringens allmänna bedömning av att det fanns ett stort arbetskraftsbehov av dessa yrkesgrupper. Enligt Regeringskansliet grundar sig denna bedömning på prognosrapporter och utredningar, och föregicks inte av någon förfrågan hos lärosäten.⁷¹ Vi har dock noterat att bland aktörerna i teknikbranschen finns en viss oenighet om huruvida den ökade efterfrågan på ingenjörerna bör lösas genom utbyggnad eller på ett annat sätt.⁷²

4.1.2 Vilka yrkesgrupper beräknas det bli brist på?

Det finns flera aktörer som regelbundet tar fram arbetsmarknads- och utbildningsprognoser: Statistiska centralbyrån, Universitetskanslersämbetet, Arbetsförmedlingen och Skolverket.⁷³ En genomgång av prognoser från dessa aktörer visar att de flesta utbildningar som regeringen valt att bygga ut leder till

⁶⁸ Regeringen beslutade 2016-07-28 att utse samordnare med uppdrag att se över behovet av åtgärder för att säkerställa att utbudet av arbetskraft inom byggbranschen motsvarar den förväntade efterfrågan på kort och lång sikt mot bakgrund av Boverkets prognos i juni 2016 att 700 000 bostäder behöver byggas till 2025.

⁶⁹ Enochsson och Andersson, *Slutsatser och förslag på åtgärder för att säkerställa tillräcklig arbetskraftskapacitet inom byggbransch*, N2016/05027/PUB.

⁷⁰ Utbildningsinriktningar som bedömdes relevanta av regeringen var högskole- och civilingenjörutbildningar, arkitektutbildningar, lantmätarutbildningar och samhällsplanerarutbildningar. Samtidigt lämnades ett visst utrymme för lärosätena själva att bedöma vilka andra utbildningar som skulle kunna vara relevanta.

⁷¹ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

⁷² Se till exempel Obminska, "Stor enighet om att utbilda fler ingenjörer", 2018-08-30; Höij, "Orimligt motstånd mot fler ingenjörstudenter", 2018-02-16; Lindstrand, "Debattartikel: Feltänkt med fler platser på ingenjörutbildningar", 2017-09-22.

⁷³ Till exempel hade UKÄ (tidigare Högskoleverket) från 1990-talet t.o.m. 2016 regeringsuppdrag att informera om arbetsmarknadens framtida behov i relation till utbildningsutbudet på grundnivå och avancerad nivå. Skolverket har sedan 2016 haft i uppdrag att i samarbete med UKÄ ta fram prognoser över skolans och förskolans behov av lärare och förskollärare (Regeringsbeslut U2016/02335/S).

yrken där samtliga prognosmakare förutser en framtida brist (se även bilaga 4).⁷⁴ Ett undantag är ingenjörsutbildningar och samhällsbyggnadsutbildningar där den beräknade framtida bristen inte är lika entydig.⁷⁵

Av sammanställningen (bilaga 4) framgår också att det genom åren funnits flera yrken där det beräknats bli stora brister men som inte blivit föremål för utbyggnader. Detta gäller framför allt utbildningar som leder till yrkeslärare, biomedicinska analytiker, receptarier och fysioterapeuter. Vi kan konstatera att dessa utbildningar även i Regeringskansliets interna analysarbete lyftes fram som utbildningar med utbyggnadsbehov. Enligt företrädare för Regeringskansliet har dessa utbildningar inte omfattats av uppdrag på grund av otillräckligt söktryck eller brist på disputerade lärare, och därför har regeringen istället vidtagit andra åtgärder för att öka arbetskraftstillgången inom dessa områden.⁷⁶

Vår genomgång av minnesanteckningar från myndighetsdialoger och lärosätenas enkätsvar visar att lärosätena i princip håller med om att uppdragen avser bristyrkesutbildningar samtidigt som lärosäten har identifierat även andra utbildningar som också har behov att byggas ut på grund av arbetskraftsbrist. Även UKÄ har skrivit att utbyggnadsuppdrag till lärosätena inte alltid överensstämmer med arbetsgivarnas önskemål och att arbetsgivare kan ha önskemål om utbyggnader av utbildningar som inte ryms inom takbeloppet.⁷⁷

4.2 Förutsättningar kunde ha analyserats mer systematiskt

För att en utbyggnad ska kunna genomföras med god måluppfyllelse och hög kvalitet förutsätts att de utpekade utbildningarna är utbyggnadsbara, och att de lärosäten som tilldelas uppdrag har kapacitet att utöka dessa utbildningar. Med utbyggnadsbart menar vi framför allt att det finns tillräckligt med såväl sökande som nybörjare på de utpekade utbildningarna.

Utöver det framtida arbetskraftsbehovet, som beskrevs i avsnittet ovan, väger man enligt företrädare för Regeringskansliet in även söktrycket på utbildningar och mottagarkapaciteten hos lärosäten när utbyggnadsuppdragen utformas och fördelas mellan lärosäten. Inom ramen för mottagarkapaciteten beaktas

⁷⁴ SCB, *Trender och prognoser 2014. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035, 2014*; SCB, *Trender och prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035, 2017*; UKÄ, *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden – Ett planeringsunderlag inför läsåret 2015/16, 2015*; UKÄ, *Framtidens behov av högskoleutbildade. Genomgång av 15 bristyrken inom offentlig sektor fram till 2035, 2019*.

⁷⁵ Till exempel enligt SCB:s *Trender och prognoser 2017* bedöms arbetsmarknadsläget på längre sikt vara relativt balanserat för såväl arkitekter som civilingenjörsutbildade inom väg- och vattenbyggnad, byggt teknik, lantmäteri och även för högskoleingenjörsutbildade inom dessa inriktningar.

⁷⁶ Till exempel inför 2019 fick Statens skolverk i uppdrag att genomföra insatser som bidrar till att stärka tillgången på yrkeslärare i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2020-10-08.

⁷⁷ UKÄ, *Samverkan om dimensionering av utbildning. En kartläggning – rapportering av ett regeringsuppdrag, 2018*.

lärosätenas befintliga examenstillstånd, lärartillgången, vad lärosätena själva har angett för kapacitet, resultaten på tidigare utbyggnader, tillgången till VFU-platser och lärosätenas ekonomiska situation.⁷⁸ Det är enligt företrädare för Regeringskansliet också viktigt att det blir en spridning av platserna i hela landet och att pengarna används så effektivt som möjligt.⁷⁹

Eftersom vi har fått tillgång till enbart delar av Regeringskansliets beredningsunderlag och inte kunnat se några samlade analyser, har vi studerat i vilken utsträckning regeringen vid val av utbildningar och vid platsfördelning mellan lärosätena beaktat vissa av de ovanbeskrivna aspekterna.⁸⁰

4.2.1 Lärosätena har till viss del kunnat påverka platsfördelningen

Lärosätena har i de flesta fall tillfrågats om sin kapacitet

Granskningen visar att lärosätena i de flesta fall beretts möjlighet att yttra sig om sin kapacitet. Vid två tillfällen, inför 2017 års utbyggnad av lärarutbildningar och 2018 års utbyggnad av samhällsbyggnadsutbildningar, tillfrågades lärosätena om möjligheter att utöka de olika utbildningarna innan regeringen hade beslutat ramarna för utbyggnaden.⁸¹ Inför 2015 års utbyggnad ombads lärosätena att inkomma med eventuella synpunkter på redan föreslagna utbildningar och platser som regeringen hade presenterat på ett tidigare möte. Inför utbyggnaden av läkarutbildning samt högskole- och civilingenjörsutbildningar (exkl. inriktningar mot samhällsbyggnad) år 2018 tillfrågades lärosäten inte om sin kapacitet att bygga ut dessa utbildningar.⁸²

Lärosätenas önskemål har tillgodosetts i varierande grad

Vår genomgång av lärosätenas underlag om kapacitet och Regeringskansliets beredningsunderlag visar att i många fall har platserna fördelats i proportion till lärosätenas önskemål. Men det finns också fall då regeringen inte tillgodosett lärosätenas platsönskemål trots att det handlat om bristyrkesutbildningar. Till exempel visar vår genomgång av lärosätenas underlag inför 2017 års utbyggnad att åtta lärosäten hade lämnat önskemål om att bygga ut även yrkeslärar-, speciallärar- eller specialpedagogutbildningen men som regeringen inte tillgodosåg. Avseende 2018 års utbyggnad av samhällsbyggnadsutbildningar kan vi konstatera att några av de lärosäten som uttryckligen hade svarat att de på grund av för lågt söktryck eller lärarbrist inte önskade bygga ut, ändå fick utbyggnadsuppdrag.

⁷⁸ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-06-11.

⁸⁰ Enligt företrädare för Regeringskansliet görs många olika beräkningar, men vi har fått tillgång till enbart en del av dem, och gör våra bedömningar utifrån det.

⁸¹ Utbildningsdepartementet 2016-04-14, U2016/01876/UH; Utbildningsdepartementet 2017-04-12, U2017/01860/UH.

⁸² Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

Den varierande bilden av i vilken grad lärosätenas önskemål har tillgodosetts bekräftas också av lärosätenas enkätsvar; några lärosäten har angett att deras önskemål har hörtsammats och tillgodosetts helt medan några andra har svarat att de fått antingen fler eller färre platser än de önskat sig.⁸³

Osäkra bedömningar i lärosätenas underlag

Lärosätena har upplevt att det på grund av korta svarstider varit problematiskt att lämna ett väl genomarbetat underlag med korrekta bedömningar, exempelvis vad gäller VFU-platser som är svåra att förhandla med avnämare på kort tid. Vid de olika utbyggnaderna 2015–2019 har lärosätena fått mellan 3 och 21 dagar på sig att lämna underlag. Lärosätena säger sig ha accepterat de utbyggnader som regeringen föreslagit trots den korta tidsfristen, framför allt för att visa sitt samhällsansvar men även för att kunna ta del av ökad medelstilldelning.⁸⁴ Företrädare för Utbildningsdepartementet säger sig vara medvetna om att det ibland kan vara väl optimistiska bedömningar från lärosätenas sida.⁸⁵

Vår genomgång av lärosätenas underlag visar att många lärosäten skriver att de kan utöka utbildningarna med reservation för att vissa förutsättningar uppfylls. Oftast handlar det om tillgången till ett tillräckligt antal VFU-platser som är beroende av närliggande landsting, regioner och kommuner, eller att man hoppas lyckas med framtida rekryteringar av lärare. Vi har inte sett att regeringen i platsfördelningen på ett systematiskt sätt vägt in dessa aspekter utan platserna har till övervägande del fördelats proportionellt efter lärosätenas platsönskemål.

4.2.2 Söktryck har beaktats i varierande grad

Enligt Regeringskansliet tas alltid hänsyn till de olika utbildningarnas söktryck och det finns ingen mening med att ge utbyggnadsuppdrag på utbildningar där det inte finns tillräckligt med sökande.⁸⁶ Vi har dock i det tillgängliga materialet svårt att se att hänsyn på ett systematiskt sätt tagits till söktryck när utbildningarna valts ut. Vi kan konstatera att till exempel flera lärarutbildningar redan innan 2015 hade ett lågt söktryck (se bilaga 5).⁸⁷ Vi finner det också anmärkningsvärt att högskoleingenjörsprogrammet, som har ett av de absolut lägsta söktrycken inom högskolan och dessutom mycket låg genomströmning, har bedömts som utbyggnadsbar.

⁸³ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor.

⁸⁴ Riksrevisionens intervjuer med företrädare för ett urval universitet och högskolor samt Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor.

⁸⁵ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

⁸⁶ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-06-11.

⁸⁷ Ett söktryck på eller strax över 1 betyder inte att alla platser på utbildningen fylls; enligt SCB är det 86 procent av dem som erbjudits plats som faktiskt påbörjar utbildningen (SCB:s statistiska meddelanden om sökande och antagna, UF 46 SM 2001).

När det kommer till platsfördelningen mellan lärosäten är söktrycket en av de basparametrar som enligt Regeringskansliet alltid beaktas vid utbyggnader. Ett lärosäte med lägre söktryck får oftast en lägre tilldelning än ett lärosäte med högre söktryck.⁸⁸ Av Regeringskansliets beräkningsunderlag inför 2018 års utbyggnad av ingenjörer framgår tydligt att lärosäten med lägst söktryck (antalet behöriga förstahandssökande/antalet antagna < 1) inte tilldelades platser och övriga lärosäten tilldelades platser i proportion till deras söktryck. Däremot i 2015 och 2017 års utbyggnader är söktryckets betydelse för fördelning mellan lärosäten inte lika transparent och tydlig i Regeringskansliets beredningsunderlag.

4.2.3 Bristen på disputerade lärare har inte beaktats

Regeringskansliet säger sig ha vägt in tillgången på personal vid utformningen av uppdrag men vid våra intervjuer med lärosätena har bristen på disputerad personal lyfts fram som ett betydande hinder för utbyggnader av vissa utbildningar. Flera lärosäten har framfört att på grund av svårighet att rekrytera nödvändig kompetens har vissa utbildningar, som de haft utbyggnadsuppdrag om, inte ens startat eller att befintliga har lagts ned.⁸⁹

Riksrevisionen skrev redan 2014 att de problem som vissa lärosäten då hade haft med att bygga ut förskollärarytbildningen delvis handlade om en brist på undervisande personal med rätt kompetens.⁹⁰ Även i UKÄ:s utbildningsutvärderingar har bristen på disputerad personal lyfts fram, särskilt inom förskolläraryt- och grundlärarytbildningen.⁹¹ Vi kan konstatera att sex lärosäten har, på de utbildningar som omfattats av utbyggnadsuppdrag, fått omdömet ifrågasatt kvalitet i UKÄ:s utbildningsutvärderingar, med anledning av att antalet disputerade lärare inte står i tillräcklig proportion till studentvolymerna eller att forskningsanknytningen inte kan säkerställas. UKÄ skriver att det inte finns tillräckligt med disputerad personal i Sverige inom de fritidspedagogiska och förskolpedagogiska områdena för att täcka behoven i de utbildningar som ges.⁹² Enligt UKÄ:s bedömargrupps yttrande kan detta bero på att små resurser läggs på forskning och forskarutbildning i relation till dessa områden.⁹³

För att ge rimliga förutsättningar att genomföra utbyggnader, inte minst med tanke på tillgången på personal, gäller det att utbyggnadsuppdragen inte är för stora i förhållande till den befintliga utbildningsvolymen. Våra beräkningar visar att på totalnivå, det vill säga för samtliga berörda lärosäten, varierar utbyggnadens andel av totala utbildningsvolymen stort mellan olika utbildningar:

⁸⁸ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2020-10-08.

⁸⁹ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor samt Riksrevisionens intervjuer med företrädare för ett urval universitet och högskolor.

⁹⁰ Riksrevisionen, *Statens dimensionering av lärarutbildningar – utbildas rätt antal lärare?*, 2014.

⁹¹ UKÄ, *Bedömargruppens yttrande över utvärdering av utbildning på grundnivå inom förskollärarytexamen*, 2019.

⁹² UKÄ, *Läraförsörjning i lärarutbildning – problem, strategier och lösningar*, 2020.

⁹³ UKÄ, *Bedömargruppens yttrande över utvärdering av utbildning på grundnivå inom förskollärarytexamen*, 2019.

läkarutbildningen med den lägsta andelen på en knapp procent och barnmorskeutbildningen med den högsta andelen på nästan 80 procent. I våra intervjuer med lärosäten har just barnmorskeutbildningen lyfts fram som en utbildning med för få lärare i hela landet.⁹⁴

Vi har inte tagit del av någon beräkning eller analys av exempelvis hur personalen på de utpekade utbildningarna står sig i förhållande till utbyggnaderna. Däremot har regeringen vidtagit flera åtgärder för att öka tillgången på disputerade lärare.⁹⁵ I samband med 2017 års utbyggnad av lärar- och förskollärarytbildningar tilldelades Vetenskapsrådet extra medel för att finansiera forskarskolor för anställda inom lärar- och förskollärarytbildningen vid universitet och högskolor. Syftet med forskarskolor är att öka tillgången på forskarutbildade lärare på lärar- och förskollärarytbildningarna.⁹⁶ I budgetpropositionen för 2021 och i forskningspropositionen för 2021–2024 skriver regeringen att det är mycket angeläget att insatser görs för att öka tillgången på forskarutbildade lärare på utbildningar som omfattats av utbyggnadsuppdrag, och därför föreslås bland annat en satsning på ökade forskningsanslag.⁹⁷ De ovan beskrivna satsningarna har visserligen genomförts under utbyggnadernas löptid men effekten i form av ökad tillgång till fler disputerade lärare kan inte förväntas förrän om några år.

4.2.4 Vissa åtgärder har vidtagits för att lösa VFU-problematiken

Eftersom det på majoriteten av de utbyggda utbildningarna ingår obligatoriska moment av verksamhetsförlagd utbildning (VFU) blir det omöjligt för lärosätena att genomföra utbyggnadsuppdrag om avnämarna inte tillhandahåller tillräckligt många VFU-platser.

Vår genomgång av lärosätenas återrapporteringar i årsredovisningar för 2019 visar att de flesta lärosäten rapporterat problem med tillräckligt många VFU-platser på sjuksköterskeutbildningen. Även på barnmorskeutbildningen har VFU-platser rapporterats som ett betydande hinder. Enligt UKÄ:s utbildningsutvärderingar av lärarutbildningar har det på vissa håll dessutom varit problematiskt för lärosäten att säkerställa kvaliteten på VFU när inte alla handledare har handledarutbildning.⁹⁸ Problemet med VFU-platser har funnits redan tidigare; vår genomgång av lärosätenas inlämnade underlag i samband med 2015 års utbyggnad visar att många lärosäten påpekade svårigheter med att få fram tillräckligt många nya VFU-platser, och flera lärosäten önskade mer politiskt stöd i kontakterna med landsting, regioner och kommuner.

⁹⁴ Riksrevisionens intervjuer med företrädare för ett urval universitet och högskolor.

⁹⁵ Uppgift i e-post från företrädare för Utbildningsdepartementet, 2021-01-14.

⁹⁶ Prop. 2016/17:1, UO 16, s. 210, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105.

⁹⁷ Prop. 2020/21:1, UO 16, s. 147 och s. 262, prop. 2020/21:60, s.55.

⁹⁸ UKÄ, *Bedömargruppens yttrande över utvärdering av utbildning på grundnivå inom förskollärarytexamen*, 2019.

Regeringskansliet har uppmärksammat problemet med VFU i ett antal sammanhang⁹⁹ och även vidtagit vissa åtgärder för att förbättra situationen¹⁰⁰. Enligt företrädare för Regeringskansliet har VFU diskuterats på myndighetsdialoger och efterfrågats särskilt i underlagsförfrågningar till lärosäten.

4.2.5 Viktigt att beakta konkurrensen om sökande, personal och VFU-platser

Granskningen visar att på många av de utbyggda utbildningarna har det redan innan utbyggnaden varit svårt att rekrytera såväl studenter som disputerade lärare. När fler lärosäten i samma region får liknande utbyggnadsuppdrag samtidigt blir dessa svårigheter ännu större. Flera lärosäten har lyft fram att söktrycket har försvagats och tillgången till VFU-platser försämrats på grund av ökad konkurrens i takt med att fler lärosäten bygger ut samma utbildningar.¹⁰¹

Utifrån den beslutade platsfördelningen verkar det som att regeringens princip i de flesta fall har varit att alla lärosäten som har examensrättighet och lämnat önskemål om att bygga ut också fått ta del av nya platser. Vi kan utifrån det tillgängliga materialet inte se att Regeringskansliet tagit hänsyn till konsekvenser av utbyggnaderna för närliggande lärosäten trots att flera lärosäten i de inskickade underlagen påpekat att deras möjligheter att bygga ut är avhängiga hur stora uppdrag andra lärosäten i samma region tilldelas.¹⁰²

4.2.6 Utökade uppdrag har ibland tilldelats trots låg måluppfyllelse på tidigare uppdrag

Enligt Regeringskansliet har uppföljningar av tidigare utbyggnader använts när de planerat nya utbyggnader.¹⁰³ Vi har studerat utbyggnaden av de lärarutbildningar där vissa lärosäten fick utökade uppdrag 2017 (förskollärarytbildningen, grundlärarytbildningen och KPU) och kan konstatera att i vissa fall har lärosäten fått utökade uppdrag på samma utbildning utan hänsyn till svårigheterna att nå upp till föregående års mål. Enligt företrädare för Regeringskansliet har uppdrag tilldelats trots tidigare låg måluppfyllelse eftersom det finns en tydlig politisk önskan om att lösa problemet med bristen.¹⁰⁴

⁹⁹ T.ex. prop. 2019/20:1, UO 16, s. 171, bet. 2019/20:UbU1, rskr. 2019/20:120.

¹⁰⁰ Inom lärarutbildningen har det t.ex. genomförts satsning på övningsskolor, VFU-prislappen har höjts och det har delvis ingått VFU-frågor i satsningen på arbetsintegrerad lärarutbildning samt i satsning på distansutbildning. Även vårdutbildningar ingår i satsning på distansutbildning där fokus bl.a. är VFU. Regeringen har nyligen inrättat ett vårdkompetensråd vid Socialstyrelsen där representanter från såväl vården som högskolan finns med, och där lärosätenas tillgång till VFU-platserna är en av nyckelfrågorna.

¹⁰¹ T.ex. Årsredovisning 2019 för Linköpings universitet; Årsredovisning 2019 för Uppsala universitet.

¹⁰² Lärosätenas underlag till Regeringskansliet.

¹⁰³ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

¹⁰⁴ Uppgift i e-post från företrädare för Utbildningsdepartementet, 2021-01-14.

4.3 Utbyggnadsuppdragen har blivit tydligare

För att bidra till ökad förståelse för uppdragen och möjliggöra en god uppföljning av måluppfyllelse är det viktigt att uppdragens innehåll och mål är tydliga.

4.3.1 Utbyggnadsmålen har varierat mellan åren

Målen för utbyggnadsuppdragen har varierat mellan olika utbyggnadsomgångar och år – de har angetts i antal platser, nybörjare eller helårsstudenter.

Antalet programnybörjare mäter enbart inflödet till utbildningar

Att ha utbyggnads mål i form av antalet programnybörjare kan vara problematiskt av flera skäl. För det första mäter det inflödet till utbildningar medan intentionerna med utbyggnader är att bidra till ökad arbetskraftstillgång på arbetsmarknaden. Måttet tar inte hänsyn till att genomströmningen på många av de aktuella utbildningarna är låg, och därmed resulterar inte styrningen mot ett visst antal nybörjare i att motsvarande mängd färdigutbildade examineras.¹⁰⁵

Ett annat problem som lärosätena framhållit är att begreppet nybörjare inte är tydligt definierat i uppdragen vilket ger utrymme för tolkning och minskar jämförbarheten mellan lärosäten.¹⁰⁶ Vi har inom ramen för granskningen noterat att antalet nybörjare inhämtade från UKÄ:s statistikdatabas inte alltid överensstämmer med de nybörjaruppgifter lärosäten redovisar i sina årsredovisningar, vilket bekräftar att det har florerat olika mätmetoder och olika definitioner av begreppet nybörjare.¹⁰⁷

Ibland har utbyggnader presenterats i form av antalet platser, ibland i antalet programnybörjare. Vi har noterat att antalet nybörjare ibland förväxlas med antalet nybörjarplatser vilket också gör att uppdraget kan bli missförstått och felaktigt återrapporterat. Till exempel kan ett lärosäte erbjuda 50 nybörjarplatser på ett program, men det börjar enbart 30 nybörjare.

Antalet helårsstudenter är bättre men inte heller ett optimalt mått

Från och med 2018 anges målen för utbyggnadsuppdragen i form av antalet helårsstudenter. En fördel med mål om antal helårsstudenter är att det finns en tydlig nationell definition vilket gör att jämförbarheten mellan lärosätena blir bättre. En utbyggnad i form av helårsstudenter möjliggör dessutom en bredare satsning från lärosätets sida: antalet helårsstudenter kan utökas genom att ta in fler studenter eller genom att behålla fler studenter, det vill säga öka genomströmningen. En nackdel med måttet är dock att antalet helårsstudenter ett visst år huvudsakligen beror av historiska händelser snarare än aktiviteter

¹⁰⁵ SOU 2019:6.

¹⁰⁶ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor.

¹⁰⁷ Exempelvis har vi sett att redovisningen kan avse antal utannonserade platser, antal antagna eller antal registrerade.

under det aktuella året. Det innebär att lärosätet kan uppfylla uppdraget trots minskat antal nybörjare eller aktiva insatser för ökad genomströmning ett givet år förutsatt att det under de tidigare åren haft en ökande trend av helårsstudenter. Omvänt kan tolkas som lärosätena misslyckas med utbyggnadsuppdraget trots en stor expansion eftersom man befann sig i en minskande trend innan uppdraget tilldelades.

Regeringen funderar på att sätta antalet examina som mål

Som vi beskrivit i kapitel två har det tidigare funnits mål om antalet examinerade, som avskaffades 2010. Enligt företrädare för Regeringskansliet togs de bort delvis av ideologiska skäl, för att alliansregeringen då inte ville detaljstyra lärosätena, men också för att målen hade låg måluppfyllelse.¹⁰⁸ Enligt Riksrevisionens bedömning är styrningen mot antalet nybörjare och helårsstudenter lika detaljerad som mot examina. Dessutom framgår av budgetpropositionerna 2004–2009 att måluppfyllelsen för examensmålen var tämligen hög – runt 100 procent på de flesta utpekade utbildningarna.¹⁰⁹

I budgetpropositionen för 2021 och forskningspropositionen för 2021–2024 anger regeringen att det kan finnas goda skäl att åter sätta mål för antal examina för utbildningar inom vård och skola i enlighet med förslaget i Styr- och resursutredningen.¹¹⁰

4.3.2 Åtterrporteringskraven har skärpts och förtydligats

En viktig del av styrningen av utbyggnadsuppdrag sker genom de mål och åtterrporteringskrav som regeringen specificerat i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor. Granskningen visar att åtterrporteringskraven avseende 2015 och 2017 års utbyggnader har ändrats och förtydligats vid tre tillfällen. Enligt regleringsbreven under de första åren (2015–2017) skulle lärosätena ”redovisa utbyggnaden” utan några mer konkreta instruktioner. I 2018 års regleringsbrev tillkom att lärosätena även skulle kommentera utbyggnadens resultat i förhållande till uppsatta mål, och vilka åtgärder de hade vidtagit för att uppnå målen.¹¹¹ I 2019 års ändringsbeslut tillkom ytterligare förtydliganden och en större ändring avseende styrningen som gav lärosäten möjlighet att använda medel som tidigare tillförts för 2015 och 2017 års utbyggnader för utbyggnad av andra bristyrkesutbildningar (se även avsnitt 2.3.2). När det gäller 2018 års utbyggnad av ingenjörer, samhällsbyggnad och läkare ska lärosätena ”redovisa utbyggnaderna” utan några mer ingående instruktioner.

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

¹⁰⁹ Se t.ex. prop. 2005/06:1, UO 16, s. 140, Prop. 2009/10:1, UO 16, s. 116.

¹¹⁰ Prop. 2020/2021:1, UO 16, s. 148; prop. 2020/21:60, s. 104.

¹¹¹ Regeringsbeslut 2017-12-18. U2017/05023/BS (delvis), U2017/05052/UH.

4.3.3 Lärosätena uppfattar att uppdragen blivit tydligare över tid men efterfrågar mer dialog innan uppdragen tilldelas

I vår enkät till lärosäten tillfrågades lärosätena hur de uppfattar regeringens styrning av utbyggnadsuppdrag. De flesta lärosäten ser positivt på hur utformningen och styrningen har utvecklats, och anser att styrningen är tydlig eller ganska tydlig. Framför allt lyfts förtydliganden i återrapporteringskraven fram men också att alla utbyggnader sedan 2015 är permanenta vilket ger universitet och högskolor bättre och mer långsiktiga planeringsförutsättningar än tidigare.¹¹² Några lärosäten svarar att de fortfarande uppfattar styrningen som otydlig eller något otydlig. Till exempel är det svårt att förstå hur länge ett uppdrag ska gälla och hur länge det ska återrapporteras, eller när det gäller vilka andra utbildningar lärosätena får använda utbyggnadsmedel till om de inte kunnat bygga ut enligt målen på de utpekade utbildningarna. Otydlighet och osäkerhet har också uppstått på grund av en blandad styrning av platser, programnybörjare, helårsstudenter och pengar.¹¹³

Enligt lärosätena hade otydligheter men även den låga måluppfyllelsen på vissa uppdrag kunnat undvikas om de hade fått vara mer involverade i beredningen av uppdragen. Lärosätena menar att för att kunna utforma realistiska och accepterade mål behövs mer ingående dialoger för att diskutera departementets önskemål och varje lärosätes specifika förutsättningar.¹¹⁴

Vår genomgång av minnesanteckningar från myndighetsdialogerna har visat att kommande uppdrag har diskuterats i förhållandevis liten utsträckning. Det är framför allt pågående uppdrag som har följts upp. Vid ett tillfälle, november 2014, har lärosätena bjudits in till ett gemensamt möte för att få information om kommande utbyggnader och diskutera förutsättningarna för att genomföra dessa.

4.3.4 Otydligt avgränsade uppdrag avseende utbildningar mot samhällsbyggnad

Ett område som enligt vår uppfattning fortfarande framstår som otydligt definierat och avgränsat är utbildningar med inriktning mot samhällsbyggnad. I det gemensamma regleringsbrevet för 2018, där det uppdraget för första gången tilldelades, skrev regeringen att "avsikten med utbyggnaden är att utöka utbudet av utbildningar inom **bland annat** lantmäteriområdet, samhällsplanering och byggteknik".¹¹⁵ Med andra ord blev det till viss del upp till lärosätena själva att

¹¹² Många tidigare riktade utbildningsuppdrag har varit tillfälliga och därför ofta kritiserats för att skapa ryckighet och osäkerhet i styrningen och planeringen.

¹¹³ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Inför budgetåret 2020 tillkom en ändring i lärosätenas gemensamma regleringsbrev om att fr.o.m. 2020 kan även andra tekniska utbildningar utöver ingenjörsutbildningar räknas in i samhällsbyggnadsuppdraget.

bestämna vilka utbildningar som skulle kunna räknas in i uppdraget.¹¹⁶ Bland lärosäten som tilldelades uppdraget fanns också de som inte hade befintliga utbildningar med de utpekade inriktningarna i sitt utbildningsutbud. I vissa fall har lärosätena i årsredovisningen konstaterat att de inte har några sådana utbildningar, i andra fall har lärosätena valt en annan inriktning än de utpekade och då stämt av med handläggare på Utbildningsdepartementet. Enligt företrädare för Regeringskansliet var syftet delvis att möjliggöra nya utbildningar som innehöll olika delar (sambandsplanering, teknik, arkitektur) och inte var rena ingenjörsutbildningar.¹¹⁷ Samtidigt kan vi konstatera att tilldelningen till lärosätena var för liten för att möjliggöra uppbyggnader av nya utbildningar, i många fall handlade det om medel som motsvarade några helårsstudenter.

4.4 Uppdragen är inte anpassade efter lärosätenas verksamhet

För att lärosätena ska ha incitament och förutsättningar att genomföra uppdragen med god kvalitet är det viktigt att uppdragen och styrningen av dem är anpassade efter lärosätenas verksamhet.

4.4.1 Den korta framförhållningen och ryckigheten har påverkat lärosätenas möjligheter att realisera målen

Lärosätenas utbyggnadsuppdrag har tillkommit med kort varsel, vilket medfört svårigheter för lärosätena att genomföra utbyggnader i av regeringen önskad takt. Granskningen visar att de första signalerna om planerade utbyggnader har kommit cirka 3–9 månader innan uppdragen ska börja genomföras. Den slutliga fördelningen av uppdragen mellan lärosäten har oftast kommit bara en månad innan det är dags att börja bygga ut. Många lärosäten har i enkätsvaren tagit upp att de upplever att det tidsmässigt är svårt när uppdragen kommer med kort framförhållning.¹¹⁸ Kortsiktigheten uppstår i uppstartsfasen när lärosätena ibland på bara några månader förväntas kunna säkerställa disputerad personal, VFU-platser och tillräckligt många nybörjare för att klara uppdraget. Om det är en helt ny utbildning krävs en cirka 1,5–2-årig planeringssträcka för att hinna med nödvändig planering och kvalitetssäkring. Men det kan även vara svårt att genomföra utökning av befintlig utbildning med kort framförhållning, till exempel rekryteringen av en lektor tar mellan sex och tolv månader.¹¹⁹

¹¹⁶ Enligt uppgift i e-post från företrädare från Utbildningsdepartementet, 2021-01-14, kunde även kortare kurser och påbyggnadsutbildningar ingå.

¹¹⁷ Uppgift i e-post från företrädare för Utbildningsdepartementet, 2021-01-14.

¹¹⁸ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor.

¹¹⁹ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor samt Riksrevisionens intervjuer med företrädare för ett urval universitet och högskolor.

Även den nödvändiga dialogen med tillhandahållare av VFU försvåras när satsningarna görs med kort varsel, vilket kan leda till att utbyggnadsmålen inte fullt ut kan uppnås.¹²⁰

Enligt företrädare för Regeringskansliet vill man genom riktade uppdrag på vissa utbildningar också stimulera fram nya arbetssätt i syfte att öka antalet sökande och studenter.¹²¹ Men även ett sådant utvecklingsarbete är svårt att åstadkomma på kort sikt.

Även kontinuitet i styrningen är viktig för att politiska beslut ska ha en chans att få genomslag.¹²² Under den tidsperiod vi granskar har det vid två tillfällen förekommit att regeringen presenterat en utbyggnad som riksdagen inte godkänt utan beslutat om en utbyggnad med annan omfattning och/eller inriktning. Detta försvårar lärosätenas möjligheter att planera för verksamhet, och i förlängningen också realisera de uppsatta målen. Särskilt många turer blev det kring 2015 års utbyggnad. Alliansregeringen gick våren 2014 ut med ett pressmeddelande om utbyggnad av lärarutbildningar vilket resulterade i att vissa lärosäten började bygga ut dem redan hösten 2014.¹²³ Vid regeringsskiftet hösten 2014 lade den nya regeringen fram en budget med nya förslag på vilka utbildningar som skulle byggas ut. Denna budget (som också hade hunnit presenteras för lärosätena på ett informationsmöte i november 2014) togs dock inte av riksdagen. Det blev istället riksdagens inriktningsbeslut om dimensionering av utbildningar och platser som antogs, ett förslag som inte sammanföll med regeringens förslag.¹²⁴ Den beslutade utbyggnaden blev mindre, och mer riktad än den som regeringen hade föreslagit. I vårändringsbudgeten för 2015 föreslog därför regeringen förändringar av den utbyggnad som riksdagen tidigare hade beslutat, vilket godkändes av riksdagen.¹²⁵ Detta ställde till det för de lärosäten som redan hade börjat bygga ut enligt riksdagens inriktningsbeslut.

Även 2019 innebar på grund av flera olika budgetbeslut ändrade premisser för lärosätena: i slutändan fick lärosätena mindre tilldelning för samtliga tidigare beslutade utbyggnader än tidigare beräknats och med anledning av detta nedjusterades också utbyggnadsmålen för 2019.¹²⁶ För 2020 återställdes dock utbyggnadsmålen i enlighet med vad som tidigare beslutats.¹²⁷

¹²⁰ SOU 2019:6, s. 175.

¹²¹ Uppgift i e-post från företrädare för Utbildningsdepartementet, 2021-01-14.

¹²² SOU 2019:6, s. 123.

¹²³ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-06-11.

¹²⁴ Bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90.

¹²⁵ Prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255.

¹²⁶ Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:UbU1, rskr. 2018/19:104; prop. 2018/19:99, bet. 2018/19:FiU21, rskr. 2018/19:288; prop. 2018/19: 100, bet. 2018/19:FiU20, bet. 2018/19:KU33.

¹²⁷ E-post från Utbildningsdepartementet, 2020-09-28.

4.4.2 Många lärosäten upplever det svårt att behålla hög kvalitet

Regeringen har återkommande uttryckt att det är viktigt att utbyggnader görs med bibehållen kvalitet.¹²⁸ Lärosätena å sin sida har återkommande i våra intervjuer och enkätsvar lyft fram utmaningen att behålla hög kvalitet. Cirka hälften av lärosätena har i enkätsvar tagit upp att otillräckliga forskningsmedel¹²⁹ har medfört svårigheter med att rekrytera disputerad personal och säkra forskningsanknytningen i utbildningen.

Enligt företrädare för Regeringskansliet har det inte funnits några medföljande forskningsmedel i samband med att lärosätena tilldelats uppdragen eftersom forskningsmedel tilldelas i andra processer – de forskningspolitiska propositionerna vart fjärde år.¹³⁰ Forskningsanslagen har under 2015–2019 ökat för samtliga statliga lärosäten.¹³¹ Enligt företrädare för Regeringskansliet förväntas lärosätena använda forskningsanslag till den forskning och forskarutbildning som behövs, vilket också inkluderar ansvaret och möjligheten att ge utbildning på forskarnivå inom de aktuella bristyrkesutbildningarna, och det är lärosätena själva som äger och ansvarar för dimensioneringen av utbildningen på forskarnivå.¹³²

För att tydliggöra vikten av och stärka forskningsanknytningen i samtliga utbildningar på grundnivå och avancerad nivå finns sedan 2008 en basresurs inräknad i lärosätenas forskningsanslag. Basresursen baseras på antalet helårsstudenter på grundnivå och avancerad nivå och är för närvarande 12 000 kronor per helårsstudent.¹³³ I den senaste forskningspropositionen aviserade regeringen en ytterligare höjning av basresursen till 17 500 kronor per helårsstudent från 2021 med en särskild motivering mot bakgrund av de stora utbyggnader som har skett och beräknas ske för de kommande åren.¹³⁴

4.4.3 Utbyggnadsuppdragen har påverkat lärosätenas verksamhet

Lärosätena ser i allmänhet positivt på utbyggnader som riktar sig specifikt mot bristyrkesutbildningar och uppdragen ses som en del av det samhällsansvar som lärosätena har. Några lärosäten har lyft fram att även om de tar hänsyn till bristyrken i sitt dimensioneringsarbete är det lättare för vissa bristyrkesutbildningar att hävda sig i den interna resursfördelningen på lärosätet när de får nya medel.

¹²⁸ Prop. 2019/20:1, UO 16, s. 168, bet. 2019/20:UbU1, rskr. 2019/20:120.

¹²⁹ Universitet och högskolor har till sin verksamhet två separata anslag: ett till utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett till forskning och utbildning på forskarnivå. Utbyggnadsmedel utgör en del av anslaget på grundnivå och avancerad nivå.

¹³⁰ Uppgift i e-post från företrädare för Utbildningsdepartementet, 2021-01-14.

¹³¹ Uppgifter hämtade från UKÅ:s statistikdatabas, 2021-01-04.

¹³² Uppgift i e-post från företrädare för Utbildningsdepartementet, 2021-01-14.

¹³³ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2020-10-08.

¹³⁴ Prop. 2020/21:60, s. 55.

Samtidigt har lärosätena framhållit flera utmaningar och konsekvenser som uppdragen medfört för den övriga verksamheten på lärosätena.¹³⁵

En långsiktig konsekvens av utbyggnaderna som flera lärosäten fört fram i enkätsvar är en viss låsning av lärosätenas utbildningsutbud, vilket i förlängningen kan innebära att de av regeringen uppmärksammade bristyrkena får större prioritet än övriga bristyrken, till exempel de som lärosätena själva identifierat utifrån regional kunskap.

Även om utbyggnaderna 2015–2019 finansierats med utökade anslagsmedel har det i flera fall medfört att lärosäten behövt omfördela medel internt till förmån för utbyggnadsutbildningar för att klara uppdraget. Eftersom medelstildelningen för utbyggnaderna ibland är lägre än de faktiska kostnaderna för den specifika utbildning som lärosätet bygger ut kan övrig verksamhet påverkas negativt. Lärosätet kan med andra ord behöva dra ned på utbildning som inte omfattas av utbyggnadsuppdraget för att kunna utföra uppdraget. I förlängningen riskerar de ekonomiska utmaningarna att ha en negativ inverkan på lärosätenas möjligheter att upprätthålla en hög kvalitet i genomförandet av sina olika uppdrag.¹³⁶ Till exempel har lärosätena framfört att den ersättning som ges för en utökning av sjuksköterskeutbildning och barnmorskeutbildning helt baseras på utbildningsområdet Vård, medan på grund av utbildningens innehåll klassificeras ingående kurser till vissa delar inom området Medicin.¹³⁷ Det finns också lärosäten som angett att de inte kunnat bygga ut den utpekade utbildningen enligt regeringens önskemål eftersom utbildningen kostar mer än de tilldelade medlen¹³⁸ och lärosätet inte haft utrymme för interna omfördelningar.

¹³⁵ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor samt Riksrevisionens intervjuer med företrädare för ett urval universitet och högskolor.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ersättningsbeloppen för helärsstudent och helärsprestation inom området Vård ligger betydligt lägre än de för området Medicin.

¹³⁸ Exempelvis ämnesläroutbildningen i musik vid Kungl. Musikhögskolan i Stockholm som är betydligt dyrare än vad prislappen för utbildningsområdet Undervisning medger, och utbildningar i fysisk planering vid Blekinge tekniska högskola som lärosätet byggt ut inom ramen för utbyggnad av samhällsvetarutbildning med inriktning mot samhällsbyggnad, en teknisk utbildning som dock tilldelats medel baserad på utbildningsområdet Humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap.

5 Uppföljning av utbyggnadsuppdragen

I detta kapitel beskriver vi våra iakttagelser avseende den sista revisionsfrågan: Har regeringens uppföljning av utbyggnaderna varit ändamålsenlig?

Granskningen visar att regeringens uppföljning av utbyggnadsuppdrag har skett regelbundet och systematiskt när det kommer till varje enskilt lärosäte som tilldelats utbyggnadsuppdrag. Däremot visar granskningen att det inte har gjorts någon uppföljning på nationell nivå, och att utbyggnadsuppdrag mot samhällsbyggnad är svåra att följa upp med tillgänglig statistik. Granskningen visar också att regeringen vidtagit en hel del åtgärder för att utveckla styrningen i syfte att förtydliga innehållet i uppdragen och återrapporteringskraven av dessa, och till viss del för att underlätta utbyggnader. Riksrevisionen kan dock inte i nuläget bedöma om dessa ändringar också säkerställer en bättre måluppfyllelse. Slutligen konstaterar vi att regeringens nuvarande rapportering inte ger riksdagen någon samlad bild av måluppfyllelsen med uppdragen, vilket skulle vara motiverat givet de undantag uppdragen innebär.

5.1 Relativt goda möjligheter att följa upp utbyggnaderna

Regeringen har följt upp utbyggnaderna framför allt via lärosätenas årsredovisningar, myndighetsdialoger och UKÄ:s olika statistik- och analysprodukter. Enligt företrädare för Regeringskansliet kompletterar dessa olika källor varandra så att det finns både kvalitativ och kvantitativ information att tillgå.¹³⁹

5.1.1 Lärosätenas årsredovisningar ger en viss information

Lärosätena ska i enlighet med återrapporteringskraven i regleringsbrev varje år i sin årsredovisning avrapportera hur de olika utbyggnaderna fortlöper. Enligt företrädare för Regeringskansliet används återrapporteringskraven för att löpande följa upp hur utbyggnaderna på respektive lärosäte fortskrider, med visst fokus på utbyggnader där lärosätet haft svårt att uppnå målen.¹⁴⁰

Som vi redogjorde tidigare i rapporten har regeringen skärpt och förtydligt återrapporteringskraven vid flera tillfällen, bland annat i syfte att få in allt mer uppgifter om utbyggnaderna. Vår genomgång av lärosätenas årsredovisningar 2015–2019 visar att återrapporteringskraven avseende 2015 och 2017 års utbyggnader i stort sett har utvecklats i linje med de ändrade instruktionerna i återrapporteringskraven, även om variationen mellan lärosäten är relativt stor. Däremot är återrapporteringskraven avseende utbyggnad av högskole- och civilingenjörsutbildningar samt utbildningar med inriktning mot

¹³⁹ Möte med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

¹⁴⁰ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2020-07-05.

samhällsbyggnad i många fall bristfälliga eller så saknas de helt, vilket gör det svårt att bilda sig en uppfattning om hur dessa utbyggnader fortskrider.¹⁴¹ Därmed bör det vara svårt för regeringen att bilda sig en uppfattning om måluppfyllelsen med dessa utbyggnader.

5.1.2 Myndighetsdialogerna har använts för att följa utbyggnader på lärosätetsnivå

Regeringen har, som ett led i styrningen och uppföljningen, årliga dialoger med samtliga lärosäten. Inför myndighetsdialogerna tar myndighetshandläggare på Utbildningsdepartementet fram så kallade underlagspromemorior för varje lärosäte. I de promemorior som vi gått igenom har statistik gällande utbyggnader sammanställts och ibland har avvikelser från måluppfyllelsen uppmärksamats.

Vår genomgång av dagordningar för myndighetsdialogerna 2015–2019 visar att uppföljning av utbyggnader har varit en stående punkt på myndighetsdialogerna under alla år utom 2018. Av de minnesprotokoll från myndighetsdialogerna som vi gått igenom är bilden att uppföljningen gjorts i varierande grad, vilket visserligen kan bero på vem som hållit i dialogen och vem som skrivit minnesanteckningar.¹⁴² Till exempel togs utbyggnadernas resultat på lärosätet upp vid samtliga myndighetsdialoger 2017. Statssekreteraren har ofta uttryckt en oro över att så många lärosäten ligger långt från utbyggnadsmålen trots att lärosätena själva sagt sig kunna klara de uppdrag de givits (genom de underlag som lärosätena skickat in). Av protokollen från 2015 års dialoger framgår att dialogerna innehöll mycket diskussioner om konsekvenser som olika utbyggnadsbeslut¹⁴³ medfört för lärosätena, och vilka möjligheter lärosätena ansåg sig ha att bygga ut olika utbildningar. Vi har noterat att det redan då kom frågor om definitionen av nybörjare, problemen med VFU-platser inom vård och möjligheten att använda utbyggnadsmedel för andra utbildningar än dem som regeringen pekade ut.

På 2018 och 2019 års dialoger berördes utbyggnaderna enligt minnesanteckningarna i varierande grad: ibland på lärosätets initiativ, ibland på regeringens initiativ, ibland inte alls.

Enligt lärosätets enkätsvar och våra intervjuer med företrädare för lärosäten har utbyggnaderna regelbundet följts upp på dialogerna. Några lärosäten har dock angett att det på myndighetsdialogerna inte har funnits tillräckligt med utrymme

¹⁴¹ Bristerna avser exempelvis att lärosäten redovisar olika med avseende på huruvida grupperna civilingenjörer respektive högskoleingenjörer inkluderar ingenjörsutbildningar med samhällsbyggnadsinriktning eller ej. I flera fall finns det ingen redovisning av samhällsbyggnadsutbyggnad.

¹⁴² Enligt företrädare för Regeringskansliet har utbyggnaderna följts upp och diskuterats med samtliga lärosäten som har vård- och lärarutbildningar, och det har varit ingående diskussioner om lärosätets förutsättningar, enligt uppgift i e-post från företrädare för Utbildningsdepartementet, 2021-01-14.

¹⁴³ Närmare beskrivning av de olika besluten kring 2015 års utbyggnadsuppdrag finns i 4.4.

för gemensam diskussion kring lärosätenas utmaningar med uppdragen, utan det har mest handlat om lärosätenas redogörelse för uppdragen.¹⁴⁴

5.1.3 UKÄ:s publikationer har en viktig roll i uppföljningen

En stor del av uppföljningen av utbyggnaderna sker genom den officiella statistiken och de rapporter som UKÄ publicerar.¹⁴⁵ För vissa utbildningar där den officiella statistiken inte varit tillräckligt detaljerad har UKÄ fått särskilda regeringsuppdrag. Till exempel har UKÄ sedan 2014 haft i uppdrag att följa upp vilka inriktningar som lärosäten ger inom ingenjers-, lärar- och specialistsjuksköterskeutbildningarna.¹⁴⁶ UKÄ har också vid två tillfällen de senaste åren fått i uppdrag av regeringen att kartlägga hur universitet och högskolor arbetar med dimensionering av utbildning.¹⁴⁷

Vi har noterat att UKÄ har berört lärosätenas utbyggnadsuppdrag i några av sina rapporter¹⁴⁸ men något explicit regeringsuppdrag avseende utbyggnaderna har UKÄ inte tilldelats.

5.1.4 Inga analyser eller utvärderingar på totalnivå

Vi har inte sett någon sammanställning över måluppfyllelsen för de olika utbyggnadsuppdragen på nationell nivå. I de sammanställningar som vi fått tillgång till har målen för varje enskilt lärosäte följts upp, och i vissa fall har också avvikelser kommenterats och funderingar kring utvecklingen lyfts. Vi har inte heller sett att regeringen gjort någon samlad analys av de hinder som lärosätena återkommande rapporterat in.

Företrädare för Regeringskansliet säger sig ha valt att följa utbyggnaderna löpande och inte sett anledning att ge ett uppdrag till exempel till UKÄ att utvärdera utbyggnader.¹⁴⁹ Enligt företrädare för Regeringskansliet vill regeringen följa upp hur lärosätena bidrar till kompetensförsörjningen och se den totala volymen för de utpekade utbildningarna.¹⁵⁰ Enligt vår bedömning är det dock angeläget att följa utbyggnaderna i förhållande till uppsatta mål för att kunna förklara hur statliga resurser använts och hur insatserna fungerar.

¹⁴⁴ Riksrevisionens enkät till universitet och högskolor samt Riksrevisionens intervjuer med företrädare för ett urval universitet och högskolor.

¹⁴⁵ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2020-07-05.

¹⁴⁶ Se regleringsbrev för budgetåren 2014–2020 avseende Universitetskanslersämbetet.

¹⁴⁷ Se regleringsbrev för budgetåret 2014 alternativt budgetåret 2017 avseende Universitetskanslersämbetet.

¹⁴⁸ UKÄ, *Samverkan om dimensionering av utbildning. En kartläggning – rapportering av ett regeringsuppdrag, 2018*; UKÄ, *Finansieringen av svenska universitet och högskolor, De ekonomiska effekterna av statens styrning och resurstilldelning, 2019*; UKÄ, *Lärosätenas årsredovisningar: Färre helårsstudenter – trots pågående utbyggnad, 2019*.

¹⁴⁹ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2020-07-05.

¹⁵⁰ Enligt uppgift från Utbildningsdepartementet, 2021-01-14.

Enligt företrädare för Regeringskansliet ska måluppfyllelsen vara så hög som möjligt, men det finns förståelse för om den inte är 100 procent vid ett visst år eftersom omvärlden kan förändras under utbyggnadstiden. Lärosätena förväntas ta ansvar för att klara utbyggnader men om lärosätena inte lyckas med uppdragen får de redogöra skälen till det så att regeringen kan avgöra om det är godtagbara skäl.¹⁵¹

5.2 Uppföljningen har använts för att utveckla styrningen

Granskningen visar att uppföljningen vid flera tillfällen har använts för att utveckla styrningen av utbyggnadsuppdrag. Tillägget i lärosätenas gemensamma regleringsbrev där regeringen öppnat upp för att vid uteblivna utbyggnader kunna använda pengarna till andra utbildningar inom närliggande områden kan tolkas som att regeringen har insett att i många fall är det mycket svårt för lärosätena att bygga ut utbildningar i den omfattning målen anger och som medel beräknats för. Även vissa andra aspekter kring styrningen och åiterrapporteringen, som från lärosätena lyfts som otydliga, exempelvis målvariabeln *nybörjare* och referensåret, har regeringen under årens lopp åtgärdat genom förtydliganden i regleringsbreven.

Regeringen har också vidtagit vissa åtgärder som skulle kunna underlätta genomförandet av utbyggnader. Till exempel i syfte att påverka studenternas intresse och efterfrågan har regeringen gett Universitets- och högskolerådet i uppdrag att tillsammans med Skolverket genomföra informationsinsatser som tydliggör vägarna in i lärar- och förskolläraryrkena respektive lärar- och förskolläraryrken.¹⁵² Inom vårdområdet har regeringen exempelvis inrättat ett nationellt vårdkompetensråd som har i uppdrag att stärka samverkan om frågor som rör bemanning och kompetensförsörjningen i hälso- och sjukvården. Enligt uppgift är lärosätenas tillgång till VFU-platserna en av nyckelfrågorna i rådets arbete. Regeringen har också under tiden vidtagit vissa andra åtgärder för VFU: till exempel har det genomförts satsning på övningskolor och VFU-frågor har delvis ingått i satsningen på arbetsintegrerad lärarutbildning respektive på distansutbildning.¹⁵³

Men granskningen visar att det också finns områden där regeringen enligt vår bedömning inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att förbättra styrningen utifrån de brister som uppkommit i uppföljningen. Till exempel tog företrädare för regeringen på 2017 års myndighetsdialoger återkommande upp att lärosätenas inlämnade underlag måste bli bättre och grundligare. Enligt företrädare för regeringen "får det inte bli en senare överraskning att det saknas lärare eller VFU-platser".¹⁵⁴

¹⁵¹ Enligt uppgift från Utbildningsdepartementet, 2021-01-14, och möte med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2020-11-05.

¹⁵² Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Universitets- och högskolerådet. Regeringsbeslut 2018-02-15. U2018/00622/UH.

¹⁵³ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2020-10-08.

¹⁵⁴ Genomgång av protokoll från myndighetsdialogerna och arbetsmaterial vid Utbildningsdepartementet, augusti–september 2020.

Anledningen till dessa påpekanden var att det vid många lärosäten hade varit stora avvikelser mellan lärosätets inrapporterade möjligheter i sina underlag och faktiska utfall. Vår genomgång av lärosätenas underlag visar att de flesta lärosäten har resonerat kring förutsättningar och eventuella hinder i sina svar, oftast handlar det om bedömningar av relativt osäkra parametrar som lärosätet självt har svårt att påverka.¹⁵⁵ Vi menar att om det visat sig att lärosätena har haft svårt att realisera sina bedömda möjligheter enligt underlaget de skickat in bör Regeringskansliet vidta kompletterande och andra åtgärder för att säkerställa mer träffsäkra beredningsunderlag. Det skulle kunna vara djupare dialoger med varje enskilt lärosäte, längre beredningstider eller egna kompletterande analyser av lärosätenas förutsättningar för att bygga ut (något som vi redan berört i kapitel 4).

5.3 Riksdagen har inte informerats om utfallet av utbyggnaderna

Granskningen visar att regeringen inte har rapporterat resultat av utbyggnadsuppdrag till riksdagen. Vår genomgång av budgetpropositioner 2016–2020 visar att regeringen redovisat utvecklingen av antalet nybörjare och examinerade på majoriteten av de utbildningsprogram som omfattats av utbyggnadsuppdrag, men utvecklingen har inte relaterats till uppdragsmålen.¹⁵⁶ Graden av måluppfyllelse bör vara en viktig del av det beslutsunderlag som riksdagen ska ha vid beslut om nya uppdrag till lärosätena. Vi har i sammanhanget noterat att från 1994 fram till 2010 åiterrapporterades måluppfyllelsen på utbildningar med utpekade examensmål årligen i budgetpropositioner.¹⁵⁷

Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 skrivit att antalet nybörjare på de utbildningar som regeringen byggt ut har ökat, vilket enligt regeringen i förlängningen motverkar arbetskraftsbristen inom skola och vård. Det går att fråga sig om denna beskrivning ger en riktig bild, med tanke på att ökningen i många fall har varit mycket liten i förhållande till målen samtidigt som genomströmningen är låg på flera av de utbyggda utbildningarna. Granskningen visar också att det inte har skett någon som helst rapportering av utvecklingen av samhällsbyggnadsutbildningar som omfattats av utbyggnadsuppdrag sedan 2018.

¹⁵⁵ Mer om lärosätenas inlämnade underlag har vi beskrivit i avsnitt 4.2.1.

¹⁵⁶ T. ex. prop. 2016/17:1, UO 16, s.166; prop. 2017/18:1, UO 16, s.164; prop. 2018/19:1, UO 16, s. 132.

¹⁵⁷ Se t.ex. prop. 2005/06:1, UO 16, s. 140; prop. 2009/10:1, UO 16, s. 116.

6 Slutsatser och rekommendationer

I detta avslutande kapitel analyserar vi de iakttagelser som redovisades i de föregående kapitlen. Kapitlet inleds med en sammanfattande analys följt av slutsatser som är kopplade till våra revisionsfrågor. Analysen mynnar ut i ett antal rekommendationer till regeringen.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens styrning av utbyggnadsuppdrag inte har bidragit till någon avsevärd ökning av högskoleutbildade inom bristyrken. Granskningen visar att de uppsatta utbyggnadsmålen inte har nåtts ens till hälften. Uppdraget är mestadels tydliga, och motiverade ur ett arbetskraftsbristperspektiv, men regeringen har i utformningen inte tagit tillräcklig hänsyn till lärosätenas förutsättningar att genomföra dessa. Regeringen har inte heller gjort någon samlad uppföljning eller analys av dessa satsningar, och inte informerat riksdagen om utfallet med utbyggnadsuppdragen.

6.1 Övergripande analys

Universitet och högskolor beslutar själva vilka utbildningar som ska ges och i vilken omfattning, men de ska ta hänsyn till studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. De riktade utbyggnadsuppdrag som regeringen gett lärosätena innebär att regeringen frångått den allmänna principen om autonom dimensionering som har förelegat sedan universitets- och högskolereformen 1993. Riksrevisionen bedömer att det är positivt att regeringen har vidtagit åtgärder för att motverka bristen på arbetsmarknaden. Granskningen visar dock att dessa åtgärder i form av riktade utbyggnadsuppdrag inte avsevärt förbättrat bristsituationen på arbetsmarknaden. Det är därför befogat att överväga om riktade utbyggnadsuppdrag överhuvudtaget är ändamålsenliga åtgärder att vidta, och därmed om avsteget från de ordinarie principerna är motiverat.

Bristen inom många av de yrken som utbyggnadsuppdragen handlat om är inte ny, och problem med att exempelvis utbilda tillräckligt antal lärare inom vissa inriktningar har funnits länge. Samtidigt har olika aktörer antytt att problemet inte främst ligger i lärosätenas kapacitet eller förmåga att dimensionera sitt utbildningsutbud, utan på externa faktorer.¹⁵⁸ Även denna granskning visar att utbyggnadsuppdragen i de flesta fall avsett utbildningar där det grundläggande problemet inte är ett otillräckligt utbildningsutbud från lärosätenas sida. Problemen är snarare ett otillräckligt intresse från presumtiva studenter, ett begränsat utbud av VFU-platser samt brist på disputerad personal. Sådana

¹⁵⁸ Prop. 2009/10:89, bet 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248, s. 52; prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:37, s. 101; Riksrevisionen, *Statens dimensionering av lärarutbildningar - utbildas rätt antal lärare?*, 2014; UKÄ, *Framtidens behov av högskoleutbildade. Genomgång av 15 bristyrken inom offentlig sektor fram till 2035*, 2019.

faktorer är avgörande för lärosätenas möjligheter att lyckas med uppdragen samtidigt som lärosätena har begränsade möjligheter att påverka dessa, särskilt med de korta tidsramar lärosätena fått. Det gör att vissa uppdrag enligt vår bedömning är orealistiska.

Riksrevisionens bedömning är att utbyggnadsuppdrag kan vara en relevant och effektiv åtgärd i de fall det finns många behöriga sökande som inte kommer in på önskade utbildningar samtidigt som det finns en potentiell ledig kapacitet vid lärosätena. Däremot bör regeringens satsningar, för de utbildningar där det inte finns tillräckligt med behöriga sökande, snarare riktas mot insatser för att höja genomströmningen och därmed examinationsgraden. Regeringen har själv lyft att genomströmningen på till exempel lärarutbildningar bör öka.¹⁵⁹

6.2 Låg måluppfyllelse på de flesta utbyggnadsuppdrag

Granskningen visar att på 13 av 15 utbyggnadsuppdrag har målen inte nåtts, och i många fall är målen inte ens nära att nås. Några av dessa utbildningar hade till och med färre nybörjare 2019 än innan uppdragen gavs. Granskningen visar också att på de flesta utbildningar har måluppfyllelsegraden blivit lägre med åren. Samtidigt visar granskningen att många lärosäten har använt de utökade medlen i sin verksamhet, framför allt till andra bristyrkesutbildningar.

Riksrevisionen bedömer att måluppfyllelsen till viss del påverkats av de korta tidsramarna som lärosätena getts, vilket ytterligare försvårats av ryckigheten i budgetbesluten. Det gäller tiden för såväl planering som genomförandet av uppdragen. Uppdragen har tilldelats och ibland också ändrats när lärosätena redan planerat personal och VFU-platser, och efter att studenterna sökt sig in på olika utbildningar. Det ger enligt Riksrevisionens bedömning orimliga förutsättningar att realisera målen inom den tid som regeringen angett. Riksrevisionen menar att regeringen bör ta större hänsyn till de faktiska förhållanden som råder eller ge lärosätena möjlighet att hinna skapa rätt förutsättningar.

6.3 Styrningen har utvecklats men lärosätena efterfrågar mer dialog

Riksrevisionen bedömer att utbyggnadsuppdragen, med undantag för utbildningar mot samhällsbyggnad, idag till stora delar är tydliga. Granskningen visar att regeringen har vidtagit en del åtgärder för att förtydliga innehållet i uppdragen och i viss mån också för att underlätta utbyggnader. Till exempel bedömer Riksrevisionen att det är positivt att regeringen har öppnat upp för lärosätena att använda outnyttjade utbyggnadsmedel till andra bristyrkesutbildningar.

¹⁵⁹ Prop. 2019/20, UO 16, s. 170, bet. 2019/20:UbU1, rskr. 2019/20:120.

Däremot bedömer Riksrevisionen att utbyggnadsuppdrag med inriktning mot samhällsbyggnad är otydligt formulerade och avgränsade. Granskningen visar att det i praktiken har varit upp till lärosätena själva att definiera vad samhällsbyggnad är och vilka utbildningar som ska byggas ut. Riksrevisionen bedömer att det är svårt att säkerställa att de utbildningar lärosätena bygger ut alltid leder till yrken med vikt för samhällsbyggnad och där det finns behov av arbetskraft.

Lärosätena uppfattar att styrningen blivit tydligare med åren men de önskar mer ingående dialoger med Utbildningsdepartementet för att diskutera lärosätesspecifika förutsättningar och utmaningar för att genomföra uppdragen med hög kvalitet och god måluppfyllelse.

6.4 Otillräcklig analys av förutsättningarna

Granskningen visar att de flesta utbildningar som regeringen valt att bygga ut leder till yrken där det finns en konstaterad brist eller en växande efterfrågan. Däremot visar granskningen att flera av dessa utbildningar saknar förutsättningar som är nödvändiga för att en utbyggnad överhuvudtaget ska vara genomförbar. Det finns självfallet faktorer som regeringen inte heller kan påverka men det är viktigt att regeringen och Regeringskansliet i utformningen av uppdrag systematiskt analyserar och beaktar vad som krävs för att utbyggnaderna ska ge avsedda resultat.

Lärosäten har i flera fall tillfrågats om underlag med bedömningar av sin kapacitet för att bygga ut. Granskningen visar att regeringen oftast har tagit hänsyn till lärosätenas önskemål om platser, men vi har inte sett att regeringen vid platsfördelningen i tillräcklig omfattning har beaktat de svårigheter som lärosätena redovisat. Granskningen visar också att lärosätenas bedömningar av sin egen kapacitet och den faktiska måluppfyllelsen inte alltid går hand i hand, vilket i sig kan bero på den korta tid som lärosätena har att inkomma med underlag. Riksrevisionen bedömer att underlag från lärosätena är relevant information i sammanhanget men med tanke på den varierande kvaliteten på underlagen i kombination med låg måluppfyllelse borde regeringen komplettera det med utförligare dialoger med lärosäten och/eller med en egen systematisk analys av förutsättningar innan beslut fattas om vilka lärosäten som ska bygga ut vad.

6.5 Uppföljning görs lärosätesvis men det saknas en samlad analys

Riksrevisionen bedömer att regeringen till stora delar har goda möjligheter att följa upp hur utbyggnaderna fortlöper och vilka hinder som lärosätena möter. Granskningen visar också att återrapporteringskraven har blivit allt mer omfattande för att regeringen ska få mer information om utbyggnader vid varje enskilt lärosäte. Men trots att möjligheterna till uppföljning varit goda har Riksrevisionen inte tagit del av någon samlad uppföljning, måluppfyllelseanalys

eller utvärdering av utbyggnadsuppdragen. Med tanke på att regeringen genom dessa uppdrag gjort avsteg från styrprinciperna avseende dimensioneringen av utbildningsutbudet, och att regeringens generella förvaltningspolitiska inriktning är att detaljstyrningen ska minskas, borde regeringen haft särskild anledning att utvärdera och ompröva sina insatser mer ingående.

Riksrevisionen menar att en sådan analys borde utgöra grunden till framtida satsningar. Regeringen har satsat stora belopp på att bygga ut vissa högskoleutbildningar och därför är det angeläget att analysera om denna omfattning av medel fortsättningsvis ska läggas på att ta in fler studenter eller om det finns andra åtgärder som bör prioriteras för att möta framtidens behov på arbetsmarknaden.

Granskningen visar att regeringen inte har redovisat utbyggnadens omfattning i förhållande till uppsatta mål till riksdagen, vilket borde vara självklart med tanke på att arbetskraftsbristen bedömts som så allvarlig att regeringen valt att frångå de ordinarie principerna för dimensionering av lärosätenas utbildningsutbud.

6.6 Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer avseende de pågående utbyggnaderna till regeringen:

- Gör en samlad måluppfyllelseanalys, och informera riksdagen om denna.
- Förtydliga utbyggnadsuppdragen riktade mot samhällsbyggnad.

Om regeringen i framtiden skulle överväga att ge nya liknande riktade utbyggnadsuppdrag ger Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Utforma utbyggnadsuppdragen med bättre hänsyn till förhållanden som kan påverka lärosätenas möjligheter att genomföra uppdragen. Det kan exempelvis ske via djupare dialoger med lärosäten, mer systematiska analyser av förutsättningar eller genom att ge bredare utbyggnadsuppdrag där lärosätena själva kan välja bristyrkesutbildningar utifrån lärosätets kapacitet och förutsättningar.
- Ge utbyggnadsuppdragen med tidsramar som ger lärosätena utrymme att planera och förbereda för genomförande av uppdrag med hög kvalitet.
- Överväg att i utbyggnadsuppdragen ange mål för antal examina för att uppmana lärosätena att i större utsträckning fokusera på genomströmning och examination.

Referenslista

Riksdagstryck

Prop. 1992/93:1, *om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*, bet. 1992/93:UbU3.

Prop. 1992/93:169, *om högre utbildning för ökad kompetens*, bet. 1992/93:UbU14.

Prop. 2001/02:15, *Den öppna högskolan*, bet. 2001/02:UbU4.

Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*, bet. 2008/09:UbU4.

Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, bet. 2009/10:UbU23.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:35.

Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015, Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, bet. 2014/15:UbU1, rskr. 2014/15:90.

Prop. 2014/15:99, *Vårändringsbudget för 2015*, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016, Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105.

Prop. 2016/17:50, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*, bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:2018.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018, Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, bet. 2017/18:UbU1, rskr. 2017/18:125.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019, Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, bet. 2018/19:UbU1, rskr. 2018/19:33.

Prop. 2018/19:99, *Vårändringsbudget för 2019*, bet. 2018/19:FiU21.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, bet. 2019/20:UbU1, rskr. 2019/20:120.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*.

Prop. 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

Regeringens skrivelse 2017/18:191, bet. 2017/18:UbU29, rskr. 2017/18:381.

Utredningar

SOU 1996:21, *Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform.*

SOU 2000:82, *Högskolans styrning - en utvärdering.*

SOU 2015:70, *Högre utbildning under tjugo år.*

SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.*

Litteratur

Högskoleverket, *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden – Ett planeringsunderlag inför läsåret 2013/14*, rapport 2012:22, 2012.

Riksrevisionen, *Statens dimensionering av lärarutbildningar – utbildas rätt antal lärare?*, RiR 2014:18, 2014.

Riksrevisionen, *Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor*, RiR 2017:28, 2017.

SCB, *Trender och prognoser 2014. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*, 2014.

SCB, *Arbetskraftsbarometern 2014. Utsikterna på arbetsmarknaden för 71 utbildningar*, 2014.

SCB, *Arbetskraftsbarometern 2015. Vilka utbildningar ger jobb?*, 2015.

SCB, *Trender och prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*, 2017.

SCB, *Arbetskraftsbarometern 2017. Vilka utbildningar ger jobb?*, 2017.

SCB, *Arbetskraftsbarometern 2019. Vilka utbildningar ger jobb?*, 2019.

Skolverket, *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*, dnr. 2014:725, 2015.

Skolverket, *Lärarprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, dnr. 5.1.3-2018:1500, 2019.

UKÄ, *Hur många "platser" finns det i högskolan?*, statistisk analys 2013-12-10/13, 2013.

UKÄ, *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden – Ett planeringsunderlag inför läsåret 2015/16*, rapport 2015:5, 2015.

UKÄ, *Dimensionering av högre utbildning*, rapport 2015:7, 2015.

UKÄ, *Uppföljning av den verksamhetsförlagda utbildningen inom lärar- och förskollärarytbildningarna*, rapport 2015:24, 2015.

UKÄ, *Fortsatt fler söker sig till lärarutbildningen – men långt från det prognostiserade behovet*, rapport 2016:2, 2016.

UKÄ, *Avhopp från lärarutbildningen*, rapport 2016:6, 2016.

UKÄ, *Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation*, statistisk analys 2017-01-23/1, 2017.

UKÄ, *Samverkan om dimensionering av utbildning. En kartläggning – rapportering av ett regeringsuppdrag*, rapport 2018:4, 2018.

UKÄ, *Finansieringen av svenska universitet och högskolor. De ekonomiska effekterna av statens styrning och resurstilldelning 2007–2017*, rapport 2019:2, 2019.

UKÄ, *Lärosätenas årsredovisningar: Färre helårsstudenter – trots pågående utbyggnad*, statistisk analys 2019-03-26/Nr 4, 2019.

UKÄ, *Framtidens behov av högskoleutbildade. Genomgång av 15 bristyrken inom offentlig sektor fram till 2035*, rapport 2019:23, 2019.

UKÄ, *Kvalitetsförstärkning – åtgärder och effekter på utbildningskvalitet. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, rapport 2019:4, 2019.

UKÄ, *Etablering på arbetsmarknaden efter studier i högskolan*, 2019.

UKÄ, *Utvärdering av försöksverksamhet med övningsskolor inom lärarutbildning. Slutrapport av ett regeringsuppdrag*, 2020.

UKÄ, *Nybörjare och examinerade på lärarutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet*, statistisk analys 2020-03-17, 2020.

Elektroniska artiklar

Andersson, J., Lundbäck, A., "Läkarutbildningen byggs ut – 440 nya platser fram till 2023", *Läkartidningen* 38/2017, publicerad 2017-09-13, <https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2017/09/lakarutbildningen-byggs-ut-440-nya-platser/>, hämtad 2020-02-24.

Gustafsson, M., "Tre insatser som löser lärarbristen", *Göteborgsposten*, publicerad 2017-05-08, <https://www.gp.se/debatt/tre-insatser-som-loser-lararbristen-1.4265548>, hämtad 2020-03-03.

Höij, M., "Orimligt motstånd mot fler ingenjörstudenter", *Svenska Dagbladet*, publicerad 2018-02-16, <https://www.svd.se/orimligt-motstand-mot-fler-ingenjorsstudenter>, hämtad 2020-10-22.

Lindstrand, U., "Debattartikel: Feltänkt med fler platser på ingenjörstudier", *Svenska Dagbladet*, publicerad 2017-09-22, <https://www.svd.se/feltankt-med-fler-platser-pa-ingenjorsutbildningar>, hämtad 2020-09-20.

Nylander, C., "För att stärka skolan måste kvalitet gå före kvantitet", *Skolvärlden*, publicerad 2017-10-03, <https://skolvarlden.se/artiklar/att-starka-skolan-maste-kvalitet-ga-fore-quantitet>, hämtad 2020-03-03.

Naredi, S., Wijk, H., Jansson, I. och Sparud Lundin, C., "Rungande nej till ännu fler studenter", *Dagens medicin*, publicerad 2018-12-05, <https://www.dagensmedicin.se/opinion/debatt/rungande-nej-till-annu-fler-studenter/>, hämtad 2020-02-24.

Obminska, A., "Stor enighet om att utbilda fler ingenjörer", *Ny Teknik*, publicerad 2018-08-30, <https://www.nyteknik.se/samhalle/stor-enighet-om-att-utbilda-fler-ingenjorer-6927719>, hämtad 2020-09-08.

Throsell, K., "Så många ingenjörer tar ut examen", *Ingenjören*, publicerad 2019-11-11, <https://www.ingenjoren.se/2019/11/11/sa-manga-ingenjorer-tar-ut-examen/>, hämtad 2020-09-08.

Virgin, K., "Fler platser på ingenjörutbildningar", *Ingenjören*, publicerad 2017-09-19, <https://www.ingenjoren.se/2017/09/19/fler-platser-pa-ingenjorsutbildningar/>, hämtad 2020-06-04.

Virgin, K., "Nu ska utbyggnaden av ingenjörutbildningar granskas", *Ingenjören*, publicerad 2020-05-28, <https://www.ingenjoren.se/2020/05/28/nu-ska-utbyggnaden-av-ingenjorsutbildningar-granskas/>, hämtad 2020-06-04.

Waltersson Grönvall, C., "M. Vi tar lärarbristen på allvar", *Altinget*, publicerad 2017-10-03, <https://www.altinget.se/utbildning/artikel/m-vi-tar-lararbristen-paa-allvar>, hämtad 2020-02-24.

Åsgård, D., "Läkarutbildningen byggs ut", *Dagens medicin*, publicerad 2017-09-13, <https://www.dagensmedicin.se/alla-nyheter/nyheter/lakarutbildningen-byggs-ut/>, hämtad 2020-02-24.

Övrigt

Enochsson P., Andersson T., Slutsatser och förslag på åtgärder för att säkerställa tillräcklig arbetskraftskapacitet inom byggsektorn, 19 december 2016
N2016/05027/PUB.

UKÄ, Bedömargruppens yttrande över utvärdering av utbildning på grundnivå inom förskolläraryxamen, 2019-04-15, reg. nr 411-00457-17.

UKÄ, Utvärdering av utbildning på grundnivå inom förskolläraryxamen, beslut 2019-04-15, reg. nr 411-00457-17.

UKÄ, Lärarförsörjning i läraryxamen – problem, strategier och lösningar, PM 2020-11-10, reg. nr 411-00264-20.

Bilaga 1. Metodbeskrivning

Vi har använt oss av olika kompletterande metoder och källor för att besvara granskningens tre delfrågor. Sammantaget besvarar de den övergripande frågan om huruvida regeringens styrning av riktade utbyggnadsuppdrag till lärosäten på ett effektivt sätt bidrar till bättre kompetensförsörjning inom bristyrken.

För att besvara den första frågan om huruvida målen och intentionerna med utbyggnadsuppdragen uppnåtts har vi sammanställt och analyserat uppgifter om programnybörjare, helårsstudenter, examinerade och avhopp på de utbildningar som omfattats av utbyggnadsuppdrag. Vi har också gått igenom lärosätenas årsredovisningar 2015–2019 för att studera vad lärosätena själva skrivit om resultaten av utbyggnadsuppdragen. Den andra frågan, om regeringens utformning av uppdragen, har vi besvarat genom huvudsakligen intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och genom att studera de underlag som regeringen hämtat in och använt sig av i utformningen av de olika uppdragen. Vi skickade också en enkät till lärosätena och intervjuade företrädare för några av dem. Fråga tre, om regeringens uppföljning av utbyggnaderna, har vi besvarat genom att gå igenom protokollen från myndighetsdialogerna, intervjuar företrädare för Regeringskansliet och studera relevanta propositioner 2015–2021 och lärosätenas årsredovisningar 2015–2019. Vi har också vid några tillfällen ställt kompletterande skriftliga frågor till Regeringskansliet.

Kvantitativ uppföljning

Uppgifter om antalet programnybörjare och helårsstudenter har hämtats med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) från universitets- och högskoleregistret eller från Universitetskanslersämbetets statistikdatabas. Uttag från universitets- och högskoleregistret gjordes i september 2020. Uppgifter om antalet examinerade har vi hämtat från Universitetskanslersämbetets statistikdatabas: i vissa fall har examensuppgifterna kompletterats med uppgifter från UKÄ:s statistiska analys från 2020, Nybörjare och examinerade på lärarutbildning (avser den kompletterande pedagogiska utbildningen, KPU). Uppgifter om antalet avhopp har beställts från SCB:s universitets- och högskoleregister och uppgifter om jämförelsetal baseras på Skolverkets elevregister, gymnasiet.

Vi vill också uppmärksamma att antalet nybörjare inhämtat från SCB:s universitets- och högskoleregister samt UKÄ:s statistikdatabas (som baseras på SCB:s register) inte alltid överensstämmer med de uppgifter lärosäten redovisar i sina årsredovisningar (som lärosätena själva tar fram ur sina studieadministrativa system). Vi ser framför allt följande förklaringar till skillnaderna: dels avser lärosätenas uppgifter tidsperioden 1 januari – 31 december för respektive kalenderår medan registerdata som vi använder baseras på terminsuppgifter och därmed avser

sammanslagning av vår- och hösttermin för respektive kalenderår, dels använder lärosätena olika definitioner av begreppet *nybörjare*.

Nybörjare på kompletterande pedagogisk utbildning, KPU, har i universitets- och högskoleregister identifierats som studenter som hade sin första registrering på lärarutbildning på ett program som omfattar 90 högskolepoäng och leder till ämneslärarexamen.

Beräkning av måluppfyllelse

För att kunna uttala oss om i vilken omfattning lärosätena har uppnått målen med utbyggnaderna och upprätthållit målnivån har vi relaterat utvecklingen av antalet programnybörjare respektive helårsstudenter till målen med uppdragen.

Regeringen har i det gemensamma regleringsbrevet till universitet och högskolor angett under vilken tidsperiod utbyggnadsmålen ska uppnås (målåret) och vilket år utvecklingen ska jämföras mot (referensåret). Eftersom samtliga utbyggnadsuppdrag och åiterrapporteringskrav har angetts på kalenderårsbasis baseras också vår beräkning av måluppfyllelse på kalenderårsuppgifter med undantag för grundlärarutbildningen med inriktning f-3. Beräkningen av måluppfyllelse på grundlärarutbildningen med inriktning f-3 baseras på läsårsuppgifter (måluppfyllelse inom avsedd tid har räknats fram som förändringen av antalet nybörjare från läsår 2014/15 till 2016/17; måluppfyllelse 2019 avser utvecklingen mellan 2014/15 och 2018/19) då vi inte haft tillgång till uppgifter om olika inriktningar inom grundlärarprogrammet på kalenderårsbasis.

På lärosätetsnivå kan referensåret spela en stor roll för bedömningen av om ett lärosäte har lyckats eller inte med uppdraget. I vissa fall har lärosäten redan tidigare börjat bygga ut de utpekade utbildningarna eller så har det varit andra händelser som påverkat nybörjartalen åren innan utbyggnadsuppdragen kom. Måluppfyllelsen ett visst kalenderår kan i några få fall påverkas av att vissa lärosäten har antagning till vissa utbildningar periodvis, exempelvis vartannat år. Det kan till exempel handla om sjuksköterskeutbildning som bedrivs på en ort utanför campusorterna. Även på olika inriktningar på specialistsjuksköterskeutbildningens kan antagning ske enbart vartannat år.¹⁶⁰

Ett lärosäte bedöms ha nått målen om de lyckats bygga ut med åtminstone 90 procent av det angivna måltalet.

För de utbildningar som omfattats av utbyggnadsuppdrag både 2015 och 2017, förskollärarutbildningen, KPU och grundlärarutbildningen, har måluppfyllelsen 2017 räknats som summa av 2015 och 2017 års utbyggnader.

¹⁶⁰ Uppgift i e-post från företrädare från Utbildningsdepartementet, 2021-01-14.

Måluppfyllelsen 2019 har vi räknat enligt följande:

- Avseende utbyggnaden av de förskollärary- och lärarutbildningar som presenterades 2017 samt utbyggnaden av de ingenjör-, arkitekt-, läkar- och samhällsbyggnadsutbildningar som presenterades 2018 har måluppfyllelsen 2019 räknats i förhållande till målen i vårändringsbudgeten 2019, som hade justerats ned jämfört med de ursprungliga målen.
- Avseende utbyggnaden av de förskollärary-, lärar- samt vårdutbildningar som beslutades 2015 har måluppfyllelsen 2019 räknats i förhållande till de ursprungliga målen.

Intervjuer

Vi har genomfört sammanlagt 33 intervjuer under mars–november 2020. De flesta intervjuerna gjordes digitalt via Teams eller Skype, men 4 intervjuer gjordes i Uppsala och 1 gjordes i Stockholm. Vid alla intervjuer deltog två personer från Riksrevisionen.

Intervjuer med universitet och högskolor

Vi har intervjuat företrädare för följande lärosäten:

- Linköpings universitet
- Mälardalens högskola
- Uppsala universitet
- Blekinge tekniska högskola
- Mittuniversitetet
- Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
- Sophiahemmet högskola
- Ersta Sköndal Bräcke högskola
- Röda Korsets högskola

I ett tidigt skede i granskningen intervjuade vi företrädare för Mälardalens högskola och Linköpings universitet. Detta skedde i syfte att skapa en förståelse för vad i utbyggnadsprocessen som fungerar och inte fungerar. Vi genomförde tre intervjuer på båda lärosätena: intervjuer genomfördes med en person på central nivå på lärosätet och ytterligare två med företrädare för de olika institutionerna som är ansvariga för de aktuella utbildningarna (förskollärary-, lärar-, barnmorske-, sjuksköterske-, specialistsjuksköterske-, högskoleingenjör- och läkarutbildningen).

Under hösten genomförde vi intervjuer med företrädare för ytterligare fyra lärosäten (inklusive Kungl. Musikhögskolan i Stockholm som egentligen inte ingick i vårt urval men som intervjuades som ersättning för enkäten då vi av misstag inte hade inkluderat dem i enkätutskicket).

Urvalet av lärosäten baserades på önskan att fånga upp flera olika perspektiv. I urvalet togs hänsyn till följande parametrar: typ av lärosäte (ett äldre brett universitet, nytt universitet, högskola, fackhögskola), vilka utbyggnadsuppdrag de haft samt geografiskt läge.

Vi bad våra kontaktpersoner på respektive lärosäte att välja ut relevanta intervjupersoner utifrån våra instruktioner: vi önskade intervjua dels personer/funktioner som arbetar med utbildningsplanering på lärosätesövergripande nivå och som har kännedom om hur utbyggnaderna planerats/kommunicerats/följts upp från regeringens sida, dels personer som i det operativa arbetet kommer i kontakt med de utmaningar som utbyggnaderna medför på de olika utbildningar som omfattats av utbyggnadsuppdragen.

Vi utgick från en intervjuguide som anpassades beroende på intervjupersonens funktion och vilken utbildning/utbyggnadsuppdrag hen var företrädare för. De semistrukturerade intervjuerna varade i normalfallet en dryg timme. Vi skrev minnesanteckningar vid intervjuerna som intervjupersonerna fått tillfälle att godkänna. I vissa fall ställde vi kompletterande följdfrågor via mejl.

Vi har också intervjuat företrädare för tre enskilda utbildningsanordnare, Sophiahemmet högskola, Ersta Sköndal Bräcke högskola och Röda Korsets högskola, för att hämta kunskap om hur styrningen av uppdragen har uppfattats vid icke-statliga, specialiserade lärosäten. Vi valde att intervjua samtliga tre enskilda utbildningsanordnare eftersom de inte hade omfattats av Riksrevisionens enkätutskick till universitet och högskolor.

Intervjuer med andra aktörer

Vid två tillfällen har vi intervjuat företrädare för Regeringskansliet. Intervjuerna har också genomförts med företrädare för Universitetskanslersämbetet, Sveriges Kommuner och Regioner, Vårdförbundet, Lärarförbundet, Teknikföretagen, Sveriges Ingenjörer och Sveriges Förenade Studentkårer.

Enkätundersökning

Vi har under juni–augusti genomfört en enkätundersökning hos 27 lärosäten med en svarsfrekvens på 100 procent. Syftet med enkäten var att få in svar från samtliga lärosäten för att öka vår förståelse för hur genomgående utmaningar i verksamheten och upplevda brister i styrningen är, och om det fanns några generaliserbara skillnader beroende på vilka uppdrag och vilka lärosäten det handlade om. Enkäten testades först på 2 lärosäten och genomfördes sedan via mejlutskick till våra kontaktpersoner på lärosätena. Enkäten innehöll totalt 11 öppna frågor. Följande frågor ingick i formuläret:

1. Hur uppfattar ni regeringens styrning när det gäller utbyggnader av utbildningar inom vissa bristyrken vid universitet och högskolor?
 - Har utbyggnadsuppdragen och ert lärosätes möjlighet att genomföra dessa diskuterats med Utbildningsdepartementet innan utbyggnadsuppdragen tilldelades? Om ja, utveckla gärna hur/när/i vilka sammanhang.
 - Upplever ni att ert lärosäte kunnat påverka omfattningen och inriktningen på utbyggnaderna?
 - Hur har utformningen av utbyggnadsuppdragen påverkat ert lärosätes möjlighet att genomföra utbyggnader?
Med utformningen menar vi till exempel de uppsatta målen om nybörjare och/eller helårsstudenter, tidsmässig framförhållning, varaktighet, krav på återrapportering m.m.
 - Har utbyggnadsuppdragen och ert lärosätes möjlighet att genomföra dessa diskuterats med Utbildningsdepartementet under/efter genomförandet av utbyggnadsuppdragen? Om ja, utveckla gärna hur/när/i vilka sammanhang.
 - Uppfattar ni att Utbildningsdepartementets styrning avseende utbyggnaderna har varit tydlig (till exempel med avseende på mål, innehåll och återrapporteringskrav)?
2. Vilka eventuella konsekvenser har utbyggnadsuppdragen medfört för ert lärosäte?
 - Hur har den ordinarie verksamheten vid ert lärosäte påverkats av utbyggnadsuppdragen? *Till exempel dimensioneringen av utbildningar/program/kurser, eventuella omfördelningar av medel m.m.*
 - Har de tilldelade medlen för utbyggnadsuppdragen använts fullt ut till de utpekade utbildningsprogrammen?
 - Om inte,
 - har medlen använts till utbyggnad av andra program eller kurser inom samma utbildningsområde (till exempel har utbyggnad av specialistsjuksköterskor ersatts med utbyggnad av sjuksköterskor)?
 - har medlen använts till utbyggnad av program eller kurser inom andra utbildningsområden än de som utbyggnaderna avsåg?
 - har medlen använts till andra satsningar vid lärosätet? Ge gärna exempel på vad.
 - Hur har utbyggnadsuppdragen påverkat de utbildningsprogram som varit föremål för utbyggnader, jämfört med hur det var innan? *Till exempel i form av genomströmning, studenternas förkunskaper, storlek på studentgrupperna m.m.*
 - Har de tilldelade medlen varit tillräckliga för att genomföra de utpekade utbyggnaderna?
3. Här kan ni lämna övriga eventuella synpunkter på utbyggnadsuppdragen.

RIKTADE UTBYGGNADSUPPDRAG TILL UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR

Bilaga 2. Exempel på utbyggnadsuppdrag på lärosätetsnivå

Tabell 2 Utbyggnadsuppdrag för Uppsala universitet, 2015–2018.

	2015 Nybörjare	2017 Nybörjare	2018 Helårsstudenter
Sjuksköterskeutbildning	32		
Specialistsjuksköterskeutbildning	35		
Barnmorskeutbildning	18		
Läkarutbildning			4
Förskollärarytbildning	60	30	10
Grundlärarytbildning ¹⁶¹	50	50	
Ämneslärarytbildning		20	
Kompletterande pedagogisk utbildning, KPU	39	20	
Civilingenjörutbildning			10
Högskoleingenjörutbildning			7
Civilingenjörutbildning mot samhällsbyggnad			7,5
Högskoleingenjörutbildning mot samhällsbyggnad			4
Samhällsvetarutbildning mot samhällsbyggnad			15

Tabell 3 Utbyggnadsuppdrag för Örebro universitet, 2015–2018.

	2015 Nybörjare	2017 Nybörjare	2018 Helårsstudenter
Sjuksköterskeutbildning	22		
Specialistsjuksköterskeutbildning	24		
Barnmorskeutbildning	23		
Läkarutbildning			3
Förskollärarytbildning	30	5	
Grundlärarytbildning ¹⁶²	30	15	
Kompletterande pedagogisk utbildning, KPU	19		
Speciallärarytbildning och specialpedagogutbildning	24		
Högskoleingenjörutbildning			4,5
Högskoleingenjörutbildning mot samhällsbyggnad			2

¹⁶¹ För 2015 gällde utbyggnaden enbart åk f–3.

¹⁶² Ibid.

RIKTADE UTBYGGNADSUPPDRAG TILL UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR

Bilaga 3. Måluppfyllelse

Tabell 4 Måluppfyllelsen för utbildningar som omfattats av utbyggnadsuppdrag 2015–2019.¹⁶³

Utbyggnadsuppdrag	Mål	Måläret (Vilket år ska målet vara uppfyllt)	Målupp- fyllelse inom avsedd tid	Antal lärosäten som uppnått mål inom avsedd tid	Antal lärosäten som fick uppdrag	Målupp- fyllelse år 2019
VÄB 15 (målen avser programnybörjare)						
Barnmorskeutbildning	250	2016	26 %	3	14	27 %
Sjuksköterskeutbildning	700	2017	81 %	10	25	23 %
Specialistsjuksköterskeutbildning	600	2016	6 %	3	25	-15 %
Förskolläraryt utbildning	800	2016	19 %	7	20	-29 %*
Grundläraryt utbildning f-3	700	2016	34 %	4	20	-21 %*
Kompletterande pedagogisk utbildning, KPU	500	2016	72 %	9	20	71 %*
Specialläraryt utbildning och specialpedagogutbildning	300	2016	14 %	3	10	59 %
BP17 (målen avser programnybörjare)						
Förskolläraryt utbildning **	200	2017	14 %	3	14	-19 %
Grundläraryt utbildning **	400	2017	63 %	6	18	54 %
Ämnesläraryt utbildning	210	2017	44 %	2	10	39 %
Kompletterande pedagogisk utbildning, KPU **	160	2017	73 %	5	10	77 %
BP18 (målen avser helårsstudenter) ***						
Arkitektutbildning	50	2019	124 %	2	4	
Civilingenjörsutbildning	250	2019	-23 %	3	8	
Högskoleingenjörsutbildning	250	2019	-51 %	6	18	
Läkarutbildning	98	2019	480 %	7	7	

*Måluppfyllelsen 2019 avser enbart de lärosäten som omfattats av respektive uppdrag 2015 men inte 2017.

**Måluppfyllelsen utgår från de ackumulerade målen för 2015 och 2017 års utbyggnad.

*** På grund av otillräckliga uppgifter har måluppfyllelsen inte kunnat mätas för civilingenjör mot samhällsbyggnad, högskoleingenjör mot samhällsbyggnad och samhällsvetare mot samhällsbyggnad.

¹⁶³ För närmare beskrivning av hur vi har beräknat måluppfyllelsen, se bilaga 1.

RIKTADE UTBYGGNADSUPPDRAG TILL UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR

Bilaga 4. Sammanställning av prognoser

Tabell 5 En sammanställning av prognoser från UKÄ och SCB. I tabellen redovisas yrken med störst beräknad brist.

UKÄ:s planeringsunderlag		UKÄ:s bristyrken inom offentlig sektor	SCB:s Trender och prognoser		SCB:s Arbetskraftsbarometer	
2012	2015	2019	2014	2017	2015	2017
Fritidspedagoger	Yrkeslärare	Ämneslärare	Yrkeslärare	Yrkeslärare	Grundskollärare: senare år, ma/NO	Grundskollärare: senare år, ma/NO
Biomedicinska analytiker	Fritidspedagoger	Grundlärare	Speciallärare och specialpedagoger	Ämneslärare	Sjuksköterskor: anesthesi-, intensiv-, operations-sjukvård	Speciallärare och specialpedagoger
Yrkeslärare	Ämneslärare	Yrkeslärare	Fritidspedagoger	Fritidspedagoger	Sjuksköterskor: övrig specialistutbildn	Fritidspedagoger
Speciallärare och specialpedagoger	Tandläkare	Röntgensjuksköterskor	Tandsköterskor	Biomedicinska analytiker	Förskollärare	Distriktssköterskor
Högskoleingenjörer	Spec.sjuksköterskor	Spec.sjuksköterskor	Spec.sjuksköterskor	Grundlärare	Fritidspedagoger	Grundskollärare: senare år, språk/SO
Samhällsvetare	Barnmorskor	Förskollärare	Barnmorskor	Kemister	Gymnasielärare: matematik/naturvetenskap	Förskollärare
Receptarier	Biomedicinska analytiker	Speciallärare och specialpedagoger	Biomedicinska analytiker	Spec.sjuksköterskor	Receptarier	Sjuksköterskor: övrig specialistutbildning
Förskollärare	Grundlärare	Biomedicinska analytiker	Tandläkare	Sjukgymnaster	Sjuksköterskeutb: grundutbildning	Sjuksköterskor: anesthesi-, intensiv-, operations-sjukvård
Grundskollärare: senare år, gymnasielärare	Speciallärare och specialpedagoger	Fysioterapeuter	Receptarier	Civiling: bio, material och geoteknik.	Distriktssköterskor	Sjuksköterskor: grundutbildning
Tandläkare	Förskollärare	Läkare	Sjukgymnaster		Grundskollärare: tidiga år	Receptarier

Källa: Riksrevisionens sammanställning som bygger på Högskoleverket, Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden – Ett planeringsunderlag inför läsåret 2013/14, 2012; UKÄ, Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden – Ett planeringsunderlag inför läsåret 2015/16, 2015; UKÄ, Framtidens behov av högskoleutbildade. Genomgång av 15 bristyrken inom offentlig sektor fram till 2035, 2019; SCB, Trender och prognoser 2014. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035, 2014; SCB, Trender och prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035, 2017; SCB, Arbetskraftsbarometern 2015; SCB, Arbetskraftsbarometern 2017.

RIKTADE UTBYGGNADSUPPDRAG TILL UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR

Bilaga 5. Statistik

Tabell 6 Söktryck (antal behöriga förstahandssökande i förhållande till antalet antagna) på ett urval yrkesexamensprogram ht 2011 – ht 2020. Sorterad efter det lägsta söktrycket.

Yrkesprogram som omfattats av utbyggnadsuppdrag	HT 2011	HT 2012	HT 2013	HT 2014	HT 2015	HT 2016	HT 2017	HT 2018	HT 2019	HT 2020
Högskoleingenjörsexamen	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
Ämneslärarexamen	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Speciallärarexamen	1,1	1,5	1,2	1,3	1,1	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3
Grundlärarexamen	1,1	1,1	1,2	1,4	1,3	1,5	1,4	1,3	1,4	1,4
Förskollärarexamen	1,5	1,7	2,1	2,1	1,9	2,0	1,7	1,4	1,4	1,3
Civilingenjörsexamen	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5
Specialistsjuksköterskeexamen	1,6	1,7	1,6	1,7	1,6	1,8	2,0	2,1	2,1	1,9
Sjuksköterskeexamen	2,5	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,1	1,8	2,1	2,5
Specialpedagogexamen	1,3	1,4	1,5	1,8	2,0	2,0	2,3	2,4	2,5	2,3
Barnmorskeexamen	3,4	3,6	3,5	3,3	2,5	2,9	3,2	3,1	3,4	3,8
Arkitektexamen	5,2	4,8	5,2	4,9	4,6	5,0	4,6	4,8	4,7	5,9
Läkarexamen	5,8	5,7	5,8	6,6	6,2	6,6	5,9	5,2	5,3	6,7
Andra yrkesprogram där det beräknas brist på arbetskraft										
Biomedicinsk analytikerexamen	0,9	0,9	1,1	1,1	1,2	1,3	1,1	0,9	1,0	1,1
Receptarieexamen	0,8	0,8	1,1	0,9	1,1	1,3	1,1	1,1	1,2	1,0
Arbetsterapeutexamen	1,3	1,2	1,5	1,8	1,9	1,6	1,7	1,3	1,5	1,5
Yrkeslärarexamen	1,0	1,2	1,1	1,2	1,2	1,4	1,6	1,5	1,6	1,5
Röntgensjuksköterskeexamen	1,9	1,8	1,9	2,1	1,8	2,1	1,7	1,6	1,6	1,6
Tandhygienistexamen	3,1	3,3	3,4	3,4	3,5	3,5	2,9	3,0	2,9	2,7
Tandläkarexamen	3,8	4,2	4,5	4,5	4,2	4,1	3,6	3,5	3,4	3,6
Fysioterapeutexamen	5,2	5,3	5,6	5,6	5,8	5,8	5,3	4,6	4,3	5,0

Källa: UKÄ:s statistikdatabas.

Tabell 7 Behöriga förstahandssökande till ett urval yrkesexamensprogram 2011–2020.

Yrkesprogram som omfattats av utbyggnadsuppdrag	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Speciallärarexamen	495	741	725	903	841	651	742	792	1 003	907
Barnmorskeexamen	866	1 067	995	966	947	993	1 128	1 316	1 483	1 600
Specialpedagogexamen	667	706	717	1 089	1 288	1 541	1 645	1 693	1 882	1 904
Arkitektexamen	1 904	2 034	1 943	1 927	1 710	1 753	1 694	1 782	1 708	2 244
Högskoleingenjörsexamen	4 750	5 157	5 524	5 539	5 380	5 314	5 105	4 864	4 815	5 017
Förskollärarexamen	3 809	6 695	8 637	9 451	9 181	8 992	8 093	7 332	6 573	6 496
Grundlärarexamen	2 578	4 446	4 900	5 970	6 658	7 083	7 107	6 928	7 163	7 594
Ämneslärarexamen	2 880	4 230	4 721	5 810	6 526	7 192	6 883	6 935	6 945	7 854
Specialistsjuksköterskeexamen	4 783	5 253	5 434	5 774	5 348	5 754	6 209	7 103	7 436	8 584
Läkarexamen	7 746	7 879	8 021	9 226	9 263	9 077	9 140	8 968	8 694	10 323
Civilingenjörsexamen	10 151	11 044	11 705	11 843	11 957	12 109	12 012	12 228	12 496	14 221
Sjuksköterskeexamen	13 658	14 273	14 366	15 251	16 361	16 435	14 420	12 747	12 668	15 374
Andra yrkesprogram där det beräknas brist på arbetskraft										
Receptarieexamen	254	275	304	356	386	471	369	409	431	383
Röntgensjuksköterskeexamen	498	493	604	691	670	732	638	592	474	614
Biomedicinsk analytikerexamen	572	635	760	831	801	783	709	648	677	736
Tandhygienistexamen	831	933	1 027	1 006	829	784	679	683	500	751
Arbets terapeutexamen	972	955	1 100	1 203	1 290	1 097	965	846	915	983
Yrkeslärarexamen	472	922	863	916	956	927	1 061	1 189	1 240	1 373
Tandläkarexamen	1 154	1 278	1 366	1 438	1 409	1 360	1 359	1 342	1 349	1 481
Fysioterapeutexamen	3 897	3 816	4 019	4 242	4 175	3 916	3 534	3 262	3 015	3 481

Källa: UKÄ:s statistikdatabas.

Tabell 8 . Andel nybörjare av antagna på ett urval yrkesexamensprogram 2011–2019, procent.

Yrkesprogram som omfattats av utbyggnadsuppdrag	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Specialistsjuksköterskeexamen	75	73	74	71	67	71	74	68	67
Grundlärarexamen	87	84	81	81	80	84	84	78	79
Förskollärarexamen	88	85	85	88	84	86	86	83	80
Ämneslärarexamen	91	83	84	83	83	82	83	78	80
Sjuksköterskeexamen	87	86	86	84	82	85	85	84	82
Högskoleingenjörsexamen	89	87	88	84	83	87	88	86	86
Yrkeslärarexamen	91	80	78	80	84	88	90	85	86
Läkarexamen	96	94	92	90	91	97	95	93	87
Specialpedagogexamen	93	89	92	87	82	91	91	88	88
Barnmorskeexamen	96	96	96	92	92	86	84	87	89
Speciallärarexamen	81	103	89	84	83	93	104	82	89
Civilingenjörsexamen	89	89	91	88	86	92	92	88	91
Arkitektexamen	97	96	91	86	86	92	96	89	95
Andra yrkesprogram där det beräknas brist på arbetskraft									
Receptarieexamen	85	87	89	84	86	91	89	81	77
Röntgensjuksköterskeexamen	91	86	89	86	82	86	90	81	83
Biomedicinsk analytikerexamen	91	89	90	85	90	90	86	84	84
Arbetssterapeutexamen	81	80	75	80	82	86	89	85	84
Fysioterapeutexamen	81	82	81	82	85	88	95	93	93
Tandläkarexamen	98	98	99	95	96	95	102	97	93
Tandhygienistexamen	89	91	81	89	92	93	94	93	95

Källa: UKÄ:s statistikdatabas.

För att motverka den stora bristen på vissa högutbildade yrkesgrupper har regeringen gett universitet och högskolor uppdrag att bygga ut vissa utpekade utbildningar. Det är ett avsteg från den ordinarie styrningen av lärosätena, där dimensioneringen av utbildningarna bestäms av studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

Riksrevisionens granskning visar att regeringens styrning av utbyggnadsuppdrag inte har bidragit till någon avsevärd ökning av högskoleutbildade inom bristyrken. De uppsatta utbyggnadsmålen har inte ens uppnåtts till hälften. Uppdragen är mestadels tydliga, och välmotiverade ur ett arbetskraftsbristperspektiv, men regeringen har i utformningen inte tagit tillräcklig hänsyn till lärosätenas förutsättningar att genomföra uppdragen. Möjligheterna att utöka antalet studerande har till exempel begränsats av ett alltför lågt söktryck och svårigheter att ordna tillräckligt många platser i den verksamhetsförlagda utbildningen.

Granskningen visar också att regeringen inte har gjort någon samlad uppföljning eller analys av dessa satsningar, och inte informerat riksdagen om utfallet med utbyggnadsuppdragen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att i utformningen av eventuella framtida utbyggnadsuppdrag ta bättre hänsyn till förhållanden som kan påverka lärosätenas möjligheter att genomföra uppdragen. Det är också viktigt att lärosätena ges utrymme att förbereda för genomförande av uppdrag. Därutöver rekommenderas regeringen att göra en samlad uppföljning och analys av de befintliga uppdragen och rapportera dessa till riksdagen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-582-4

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE